

EESTI MAJANDUSPOLIITILISED VÄITLUSED

Aktuaalsed Euroopa Liidu riikide probleemid

Artiklid (CD-ROM) * Kokkuvõtted * Kroonika

ESTNISCHE GESPRÄCHE ÜBER WIRTSCHAFTSPOLITIK

Aktuelle Probleme der EU-Mitgliedstaaten

Beiträge (CD-ROM) * Zusammenfassungen * Chronik

DISCUSSIONS ON ESTONIAN ECONOMIC POLICY

Current problems in the EU Member States

Articles (CD-ROM) * Summaries * Chronicle

20. aastakäik * 20. Jahrgang * 20th year of issue

2/2012

Eesti majanduspoliitilised väitlused: Aktuaalsed Euroopa Liidu riikide probleemid / Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Aktuelle Probleme der EU-Mitgliedstaaten / Discussions on Estonian Economic Policy: Current problems in the EU Member States

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

TOIMETUSKOLLEGIUM / 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)

TOIMETAJAD / REDAKTEURE / EDITORS :

Sulev Mäeltsemees (Tallinna Tehnikaülikool)

Matti Raudjärv (Tartu Ülikool)

Janno Reiljan (Tartu Ülikool)

ASUTAJA, KOORDINAATOR JA PEATOIMETAJA /

GRÜNDER, KOORDINATOR UND CHEFREDAKTEUR /

FOUNDER, COORDINATOR AND CHIEF EDITOR:

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

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 andmebaasides: / Die Beiträge sind in der Datenbanken: /

Articles have been published in the databases: **DOAJ** – Directory of Open Access Journals (Netherlands), **EBSCO** – Elton B. Stephens Company (USA), **ECONIS** – Economics Information System (Germany) and **SSRN** – Social Science Research Network (USA)

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

matti.raudjarv@ut.ee

mattir@hot.ee

www.mattimar.ee

TARTU ÜLIKOOI UNIVERSITÄT TARTU UNIVERSITY OF TARTU
TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOI TECHNISCHE UNIVERSITÄT TALLINN
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

KIELI RAKENDUSÜLIKOOI FACHHOCHSCHULE KIEL
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES OF KIEL

Ernst Moritz Arndt GREIFSWALDI ÜLIKOOI
Ernst Moritz Arndt UNIVERSITÄT GREIFSWALD
Ernst Moritz Arndt UNIVERSITY OF GREIFSWALD

MATTIMAR OÜ * GmbH * Ltd

EESTI MAJANDUSPOLIITILISED VÄITLUSED

Aktuaalsed Euroopa Liidu riikide probleemid

ESTNISCHE GESPRÄCHE ÜBER WIRTSCHAFTSPOLITIK

Aktuelle Probleme der EU-Mitgliedstaaten

DISCUSSIONS ON ESTONIAN ECONOMIC POLICY

Current problems in the EU Member States

2/2012



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-
VERLAG GmbH



MATTIMAR
anno 1993

BERLIN * TALLINN

Eesti majanduspoliitilised väitlused: Aktuaalsed Euroopa Liidu riikide probleemid, 2012, nr.2

Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Aktuelle Probleme der EU-Mitgliedstaaten, 2012, Nr.2

Discussions on Estonian economic policy: Current problems in the EU Member States, 2012, No.2

Berlin, Tallinn: BWV * Mattimar

20. aastakäik / 20. Jahrgang / 20th year of issue

BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, MATTIMAR OÜ, 2012

ISBN 978-3-8305-3097-8 (trükis),
ISBN 978-3-8305-3097-8 (CD-ROM)

ISBN 978-9985-844-36-6 (trükis)
ISBN 978-9985-844-37-3 (CD-ROM)
ISBN 978-9985-844-38-0 (pdf)
ISSN 1736-5597 (trükis)
ISSN 1736-5600 (CD-ROM)
ISSN 2228-1878 (pdf)

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.

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

© Esikaas ja üldkujundus: Mattimar OÜ, 2012

© Kirjastamine: BWV * BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
MATTIMAR OÜ, 2012

SISUKORD

Võlakriis ja süsteemile loomumane ebastabiilsus: Sissejuhatavaid mõtteid hetkeolukorrast (Manfred O. E. Hennies ja Matti Raudjärv)	8
Schuldenkrise und und Systeminhärente Instabilitäten: Gedanken zur gegenwärtigen Situation (von Manfred O. E. Hennies und Matti Raudjärv).....	14
Debt crisis and the inherent instability of the system: introductory thoughts on the current situation (by Manfred O. E. Hennies and Matti Raudjärv)	21
Frank Ehrhold Griechenland eine Analyse	27
Detlev Ehrig, Uwe Staroske Gestern Japan – morgen Osteuropa? Anmerkungen zu einigen möglichen Krisenverwerfungen und Bewältigungsstrategien	43
Dorothea Greiling Öffentliche Rechenschaftslegung als Instrument zur Stärkung des Bürgervertrauens	64
Kati Kõrbe Kaare, Ott Koppel Performance Indicators to Support Evaluation of Road Investments	88
Sulev Mäeltsemees, Michael Kull, Mikk Lõhmus, Jüri Ratas Wirtschaftliche und soziale Ziele der kommunalen Gebietsreform	108
Margot Müürsepp, Üllas Ehrlich Conflicting Interest in the Production of Wind Energy: Public Demand for Shores without Wind Turbines	126
Eve Parts Fiscal Discipline and Social Capital: Evidence from Europe during the Last Economic Crisis and Recovery ...	144
Kristi Ploom, Toomas Haldma Stakeholders Involvement in Performance Management in Public General Schools	168
Olev Raju Estonian Economy and Economic Policy during the Economic Crisis	185
Matti Raudjärv Entwicklungslinien der estnischen Industrie	201
Janno Reiljan The Path to and Lessons from the Economic Crisis in Estonia: Employee Compensation Development	214
Armin Rohde Wandel in der Geldpolitik und Ausweitung der europäischen Schuldenkrise	234
Oksana Ruzha, Svetlana Ignatjeva Construction and the Analysis of the Models of Mass Appraisal of Residential Real Estate in Riga and Daugavpils	247
Kärt Rõigas, Marge Seppo, Urmas Varblane Benchmarking of Governmental Support Measures for University-Industry Cooperation	263
Jüri Sepp, Raigo Ernits The Liberalisation of the Postal Service Market in Estonia and its Effect on Competition	293

Marko Viiding, Liina Joller	Energy Intensity in Northern Europe's Economic Development – Curse or Bless?	306
--	---	-----

KOKKUVÕTTED / ZUSAMMENFASSUNGEN / SUMMARIES

Frank Ehrhold	Greece an Economic Analysis	320
Detlev Ehrig, Uwe Staroske	Japan and Eastern Europe – Old and New Macroeconomic Challenges: Some Remarks with Regard to the Economic and Financial Crisis	324
Dorothea Greiling	Public Accountability as an Instrument for Citizen Trust ..	330
Kati Kõrbe Kaare, Ott Koppel	Tulemusnäitajad teehoiuinvesteeringute hindamisel	335
Sulev Mäeltsemees, Michael Kull, Mikk Lõhmus, Jüri Ratas	Haldusterritoriaalsete reformide sotsiaalmajanduslikud eesmärgid	339
Margot Mürsepp, Üllas Ehrlich	Huvide konflikt tuuleenergia tootmises: nõudlus tuulegeneraatorite vaba ranniku järele	344
Eve Parts	Eelarvedistsipliin, sotsiaalkapital ja majanduskriisist taastumine Euroopa Liidu riikides	348
Kristi Ploom, Toomas Haldma	Huvigruppide kaasamine tulemuslikkuse juhtimisse Eesti üldhariduskoolides	352
Olev Raju	Majanduskriis ja majanduspoliitika Eestis	357
Matti Raudjärv	Ülevaade Eesti tööstuse majandusajaloolise arengu olulisematest aspektidest	363
Janno Reiljan	Eesti majanduskriis brutopalga dünaamika aspektist hinnatuna	372
Armin Rohde	Change in Monetary Policy and Enlarging Effects on the European Debt Crisis	378
Oksana Ruzha, Svetlana Ignatjeva	Die Konstruktion und die Analyse die Modelle der Masseneinschätzung von Wohnimmobilien in Riga und Daugavpils	380
Kärt Rõigas, Marge Seppo, Urmas Varblane	Ülikoolide ja ettevõtete koostööd soodustavate riiklike toetusmeetmete võrdlevanalüüs	385
Jüri Sepp, Raigo Ernits	Postiteenuse turu liberaliseerimine Eestis ja selle mõju konkurensile	390
Marko Viiding, Liina Joller	Energia-intensiivsus Põhja-Euroopa riikide majandusarengus: õnnistus või needus?	394

KROONIKA / CHRONIK / CHRONICLE

A.

Tähelepanuväärsed Eesti majandusteadlased / Bedeutende estnische Wirtschaftswissenschaftler / Notable Estonian economists

A1: Professor Herbert Metsa (1931-2008) – teadlane ja organisaaor omas ajas (Olev Raju)	398
Professor Herbert Metsa (1931-2008) – Wissenschaftler und bedeutender Organisator seiner Zeit (Zusammenfassung)	402
Professor Herbert Metsa (1931-2008) – a scientist of his time (Abstract)	404
A2: Artiklid tuntud eesti majandusteadlastest / Beiträge über berühmte estnische Wirtschaftswissenschaftler / List of articles published on well-known Estonian economists	406

B.

Juubelikonverents. Eestikeelne majandusterminoloogia. Majanduspoliitika teaduskonverentsid Eestis (1984-2013) Jubiläumskonferenz. Estnische Wirtschaftsterminologie. Wissenschaftliche Konferenzen für Wirtschaftspolitik in Estland (1984-1913) Jubilee Conference. Estonian Terminology of Economics. Scientific Conferences on Economic Policy in Estonia (1984-2013)

B1. Kahekümnes majanduspoliitika teaduskonverents Värskas (Matti Raudjärv)	408
B1a. Die zwanzigste wissenschaftliche Konferenz zur Wirtschaftspolitik in Värška (von Matti Raudjärv)	411
B1b. Twentieth scientific conference on economic policy at Värška (by Matti Raudjärv)	414
B2. Mõnedest majanduse terminoloogilistest küsimustest nii teadus- kui tavakeel (Matti Raudjärv)	417
B3: Majanduspoliitika teaduskonverentside loetelu / Liste der wissenschaftlichen Konferenzen über Wirtschaftspolitik / List of scientific conferences on economic policy	421

VÕLAKRIIS JA SÜSTEEMILE LOOMUOMANE EBASTABIILSUS¹

Sissejuhatavaid mõtteid hetkeolukorrast

Ettekujutus, et turumajanduslik süsteem on põhimõtteliselt stabiilne ja pärast ajutise iseloomuga tõrkeid selle tasakaal alati taastub, on küsitav juba eelmise sajandi neljakümnendatest aastatest, kui John Maynard Keynes avaldas oma nõudlusele orienteeritud kontseptsiooni. Hiljem seitsmekümnendatel aastatel läbilõõnud neoklassitsistlikud paradigmad², mis põhinesid lähteseisukohtadel nagu *homo oeconomicus*, majandussubjektide³ täielik turuläbipaistvus ning efektiivsed ja stabiilsed finantsturud, on pankade, finants- ja võlakriisi puhkemisest alates jõudnud lõpliku absurdini. Adam Smithilt pärinev paljukiidetud mõiste *nähtamatu käsi* ei kujuta endast tänapäeva globaliseerunud majanduses enam midagi niisugust, mida põhimõtteliselt juhiks üksnes moraal ja poliitiline mõistlikkus, vaid üksikute majandussubjektide omakasupüüdlik tegutsemine põhjustab kaugeltki mitte õnnistusrikkaid tagajärgi kogu ühiskonna hüvangu silmas pidades. Käitumisökonoomikal (*Behavioral Economics*) on siinkohal pakkuda realistlikumaid suundi. Turu efektiivsuse – niisiis ka vabadusele rajatud korra – püsimajäämiseks tuleb kehtestada usaldusväärsed mängureeglid, millest ka kinni peetakse. Need reeglid peavad tokestama raha- ja kapitaliturgude pöörase tempoga iseseisvumist ja hukatuslike kriiside teket. Turumajanduslik kord eeldab võimaluste, riskide, aga samuti vastutuse põhimõttelist ja lahutamatu kokkukuuluvust. Pankade ja muude finantsasutuste nn olulisus süsteemi funktsioneerimisel ei tohi riikide valitsusi suruda väljapressitavate rolli, mille tulemuseks on olukord, kus kasumi kasseerib eramajandus ja kahjum jääb kogu ühiskonna kanda.

Nüüd, kui euroalal ei ole enam vahetuskursse, mille langetamisega saaks tugevdada kriisiriikide konkurentsivõimet, soovitatakse niisuguste riikide rahvamajanduse turgutamiseks läbiproovitud vahendina palkade vähenemist (nn sisemist devalveerimist). Vähenevad personalikulud annaksid nende riikide ettevõtetele võimaluse oma tooteid nii sise- kui ka välisturgudel odavamalt pakkuda, mille abil tekiks tendents ekspordi suurenemiseks ja import võiks väheneda. Kasvava positiivse kaubandusbilansiga saaks vähendada välisvõlga. Antud riikide paranenud krediitväärsus vähendaks nende refinantseerimiskulusid ja seega ka investeringute intressikulusid. Tulemusena stimuleeriks see võlariikide majanduskasvu. – Nii palju siis teoreetilistest kaalutlustest ja nendest tulenevatest soovutestest.

Arenud kriisiriikides on näidanud, et kahanevate personalikulude korral on hindade vähenemine vaevumärgatav, kui see üldse toimub. Kui kasumi kasv ka tekib, siis

¹ Eesti keelse artikli (mis oli aluseks ka inglise keelse artikli tõlkele) terminoloogiat konsulteeris Eesti Panga Nõukogu esimees (1998-2008), Tartu Ülikooli emeriitprofessor Mart Sörg.

² Neid on eelkõige põhjendanud Chicago School of Economics ja selle eesmätleja Milton Friedman.

³ Kes alati oleksid võimelised koguma olulist informatsiooni ja neid olukorrale vastavalt kasutama shipäraste majandusotsuste tegemisel.

sedu ei kasutata investeeringuteks, vaid võlgade tagasimaksmiseks. Veelgi problemaatilisemaks teeb olukorra asjaolu, et kahanev sissetulek vähendab erandlust ja põhjustab seega edasist toodangu vähendamist – koos vastavate mõjudega tööturgudele – mis omakorda toob kaasa uut sissetulekute langust. Import küll väheneb ka, aga taandareneva maailmakonjunktuuri taustal mõjub see kaubandusbilansile kõigest ebaolulisel määral. Väliskaubandusest pole niisiis rangeid piire seadvast palgapoliitikast märkimisväärsed kasvufektid oodata.

Kui järgida Ameerika Nobeli preemia laureaadi Paul Krugmani soovitusi⁴, siis oleks praeguste raskuste lahendamine lihtne: tuleks üksnes à la Keynes riiklikke väljaminekuid tõsta ja siis saaks suureneva majanduskasvu alusel keskmises perspektiivis – või siis vähemalt pikema perioodi jooksul – lahendada tööhõive- ja lõppkokkuvõttes ka võlaprobleemid. On vaieldamatu, et majanduskasv on oluline konsolideerimisfaktor ja et ilma majanduskasvuta jooksevad kõik säästupingutused tühja. Aga nii lihtne, nagu Krugman seda ette kujutab, asi muidugi pole! Kuidas tuleks hiiglaslikku võlakooriaga silmitsi seistes leida vahendeid lisaväljaminekuteks? Enamik riike, kes oma trööstitu eelarvega maadeldes on jõudnud sügava kuristiku, st retsessiooni äärel, nagu näiteks EL lõunapoolsed liikmesriigid, leiavad ennast olukorrast, kus nende koguvõlad on ületanud taluvuse⁵ piiri. Lisakulutusi pole enam võimalik lisavõlgadega katta.

Jagades küll soovitusi kasvatada väljaminekuid neid võlgade abil finantseerides, ei arvestata sugugi turgu kasvatavate reitinguagentuuridega, kelle mõju on praeguseks kasvanud tihti tervet süsteemi ohustavaks.⁶ Kui riigi võlgnevuse määr kasvab, siis tõuseb ähvardava pilvena horisondile krediidireitingu alandamine. Sellel on antud riigile dramaatilised tagajärjed, kuna hinnavahed (nn *spreads*) uuesti positsioneeritavate laenude jaoks finantsturgudel tõusevad ja seega riigi eelarvet veelgi koormavad. Lisandub tõsiasi, et palju fondid ja kindlustusseltsid tohivad oma põhikirjade kohaselt osta üksnes esmaklassiliseks hinnatud riigi võlakirju ja pangad hindavad bilansireeglite kohaselt väärtpapereid turuhindade alusel ja vastavalt Rahvusvahelise Arvelduspanga (Bank of International Settlements – BIS) Baseli komitee otsustele tuleb neile anda riskipõhine omakapitali garantii.⁷ Kui riikide maksujõulisuse hinnang langeb, siis langeb ka nende jooksvate laenude kvaliteet. See põhjustab omakorda tendentsi, et neid võlakirju järelturgudel üha enam pakutakse, mille peale käivitub langevate võlakursside protsess (tõusvad kasumimäärad) ja on karta reitingu uut langetamist. Sellist arengut toetavad turumajandusele tüüpilised 'õigustatud ootuste seaduspärasused'. Tagajärjena istuvad võlariigid üha kindlamalt võlalõksus.

⁴ Krugman, P., End this Depression Now! W.W. Norton & Company, New York/London, April 2012; ders.: The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008, W.W. Norton & Company, New York/London, september 2008.

⁵ Mida tähendab selles kontekstis *kandvus*? Riigi koguvõlg on siis *kandev*, kui selle riigi rahvamajanduslik võimekus lubab oodata, et ka tulevikus suudab ta kanda võlgadest tulenevaid intresse ja tagasimakseid. See omakorda eeldab vastavat rahvusvahelist konkurentsivõimet.

⁶ Selles seoses võib nimetada kolme suurt Ameerika reitinguagentuuri Fitch Ratings, Moody's ja Standard & Poor's.

⁷ Basel II ja tulevikus Basel III

Siinkohal ei tohi tekkida vääritlõistmist – reitinguagentuurid on finantsturgude jaoks tähtis faktor. Nende hinnangud distsiplineerivad mitte ainult riike eelarvest kinnipidamisel ja ettevõtteid ärijuhtimisel, vaid parandavad ka – juhul kui reitingud on korrektsed⁸ – investorite turuläbipaistvust. Siiski on lähimineviku halbu kogemusi silmas pidades hädavajalik reitinguagentuuride põhjalik reformimine ja rangete reeglite kehtestamine. Eelkõige tuleb ellu rakendada kaks järgmist printsiipi:

- 1) Reitinguagentuuride maksujõulisuse hinnangud baseeruvad arvukatel indikaatoritel, mille muutuv kaalukuse aste teeb need kõrvalseisjale raskesti arusaadavateks. Seepärast tuleb agentuure kohustada avalikustama, millistel alustel nad oma otsuseid teevad.
- 2) Reitinguagentuurid peavad oma otsuste eest vastutust kandma. See tähendab seda, et juhul kui reitinguagentuuri mitteadekvaatse otsuse tegemisel võib tuvastada rasket lohakust või koguni tahtlikkust, siis tuleb agentuuril kanda vähemalt osalist või mikroökonomiliste⁹ reitingute puhul isegi täit vastutust.

Majanduskasv on tunnistatud tähtsaks konsolideerimisfaktoriks. Siiski ei saa üksnes majanduskasvu abil võlaprobleeme lahendada, sest selleks vajalikke stimuleerivaid riiklikke väljaminekuid tuleb ju ka mingil moel finantseerida. Kriisiriikide osaliselt määratute võlakooormatega silmitsi seistes tuleb aru saada, et säästumeetmed on vältimatud. Siit tekivad aga erilised probleemid, kuna riigi- ja kohalike eelarvete lõviosa moodustavad väljaminekud sotsiaalsfääri rahastamiseks. Järelikult on kärped selles sfääris paratamatud, nii raske kui nende põhjendamine ümberjaotamispoliitilise iseloomu tõttu sotsiaaleetilises plaanis ka on. Siinkohal ei saa märkimata jätta, et tegemist ei ole sotsiaalsfääri lammutamisega, vaid riiklike väljaminekute kärpimisega, kuna liialdatud ümberjaotamispoliitilised sihid ja soovid on viinud tasakaalustamata tulemusteni. Nimetada võiks siin eelkõige sotsiaaltoetusi suurte sissetuleku saajatele: näiteks võiks täielikult lõpetada lastetoetuse maksmise perekondadele, kelle kogusissetulek ületab teatud piiri, kusjuures piirid peaks määratlema paindlikena. Probleemaatiline seevastu on aga üldine, korralikult läbimõtlemata pensioniea tõstmine, kui näiteks võrrelda vabriku- või teetöölise ja kõrgkooli professori vanusest tingitud töövõimet. Vähem mõtlemapanev tundub seevastu pensioni edasise tõstmise sidumine elanikkonna keskmise eluea muutustega. Säästupotentsiaali leidub veel subventsioonide puhul, nagu näiteks agraartoetused, kõrgema astme riigiteenistuse palgamaksete ja parlamendiliikmete kuluhüvituste puhul, säästa saaks ka kulutustelt relvastusele ja ülepaisutatud bürokraatial¹⁰.

⁸ Seejuures ei tuleks mitte ainult üksikute riikide makroökonomilisi andmeid kriitiliselt arvestada, vaid ka poliitilisi ja sotsiaalökonomilisi indikaatoreid.

⁹ Huvide konfliktide vältimiseks tuleks ettevõtteid sundida nende poolt valitud ja ka nende poolt tasustatud reitinguagentuure reeglipäraselt, näiteks iga kolme või viie aasta tagant vahetama.

¹⁰ Vrdl muuhulgas – samuti silmas pidades riiklike sissetulekute võimalikku suurendamist: Schuldenkrise in der Europäischen Union – Gedanken zur gegenwärtigen Problematik, Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik, 2012, köide I, lk. 9–20.

Kõikehõlmavast säästupoliitikast üksinda, mida kriisiriikide suhtes tuleb nende võlakoorimat silmas pidades rakendada, ei piisa siiski võlaprobleemidest pääsemiseks. Lähimõttlemata kasinuspoliitika teravdab pigem probleeme veelgi, kuna see võib mõjuda majanduskasvu pidurdavalt ja tööpuudust suurendavalt. Seepärast on hästi tasakaalustatud kombinatsioon säästu- ja kasvupoliitikast ainuke mõeldav tee praegusest võlakriisist väljatulemiseks. Selleks peab alustama põhjapanevate struktuurireformidega¹¹, mis on sobilikud majanduskasvu tugevdamiseks. Mõelda tuleks seejuures järgnevale:

- Industrialiseerimine: kuni kriisi puhkemiseni näis, et hästi väljakujunenud teenindussektori ja tugeva finantssektoriga¹² riikidel on võimas kasvupotentsiaal. Viimaste aastate kogemused on aga näidanud, et määrav pole niivõrd teenindussfäär, vaid industrialiseerimisaste, kuna immateriaalsed kaubad mängivad maailmakaubanduses kõigest teisejärgulist rolli. Seevastu mõjuvad kaubatootmist tugevdavad meetmed üldiselt eksporti edendavalt ja seega ka kasulikult majanduskasvule. Järelikult on ülimalt tähtis suurendada tööstusliku väärtusloome, ja seega ka kaupu tootvate majandusharude osakaalu sisemajanduse koguproduktis.
- Investeeringud infrastruktuuri produktiivsuse tõstmiseks.
- Meetmed konkurentsi tugevdamiseks turule sisenemise barjääride kõrvaldamise teel.
- Tööturureformid, mis eeldavad kivistunud struktuuride lõhkumist. Töötajaid kaitsvad tööõiguslikud aktid tuleb kohandada vastavalt muutustele majanduses ja ühiskonnas. Seejuures on tähtsad kaks aspekti: ühelt poolt tuleb keskmise suurusega ettevõtted ja tööstus vabastada tööõiguslikest ahelatest – sedavõrd kui see on sotsiaalpoliitiliselt õigustatav ja läbiviidav – võimaldamaks neile vajalikku kohanemisruumi rahvusvahelise konkurentsi pidevalt muutuvate raamtingimustega. Teiselt poolt peab mõtlema sellele, et paralleelselt kauaaegsete töötajatega, kelle töökohad on tööõiguslikult hästi kaitstud, otsivad väheste töökogemustega noored meeletult kas väljaõppe- või töökohti. Need noored inimesed on praegu äärmiselt murettekitaval määral langenud finants- ja majanduskriisi ohvriks. Kui jälgida niimoodi jagunenud tööturge, on selge, et ühiskondlikult aktsepteeritavate kompromisside leidmine on hädavajalik.
- Noorte tööpuuduse vastu tuleb võidelda elukõige piiriülese nõustamise ning väljaõppe- ja töökohtade vahendamise abil, pakkudes ka üleeuroopalisi keele- ja ametiõppeprogramme, samuti ka haridus- ja kutsetunnistuste tunnustamist, mis aitaks kõrvaldada barjääre õppimise või tööga alustamise teelt. Sest kindel ju on: kaasaja nõuetele vastava hariduse ja väljaõppega noored moodustavadki majanduskasvu potentsiaali ka tulevikus.
- Sotsiaalsüsteemide ümberkorraldamine vastavalt globaliseerumise ja demograafilise arengu väljakutsetele.
- Maksusüsteemide lihtsustamine; järeleandmatu võitlus maksupettuse vastu heidutavaid abinõusid kasutades; kahepoolsete maksukokkulepete poolik ja

¹¹ milleks siiski läheb aega tarvis – umbes viis aastat.

¹² nagu näiteks Suurbritannia.

kokkulapidud süsteem tuleb asendada ühtse üleeuroopalise lepinguga, et vähemalt Euroopas saaks nn maksuoaasid likvideeritud.

- Põhiseadustesse tuleb sisse võtta võlapidurite mõiste, eesmärgiga keskmises perspektiivis jõuda tasakaalustatud 'struktuurasete riigieelarveteni'¹³. Juhuks, kui kas ajutiselt või korduvalt rikutakse vastavaid reegleid, tuleb niisugused kohustused kombineerida (ettenähtud) sanktsioonidega. See kõik on vajalik ühte põhitõde silmas pidades: finantsstabiilsus on jätkusuutliku majanduskasvu tähtis eeldus.
- Efektiivsete haldusstruktuuride loomine; keskmise suurusega ettevõtete ja tööstuse vabastamine bürokratlikest ahelatest.
- Taastuvenergiate ja uute tehnoloogiate arendamine keskkonnasõbraliku energiatootmise eesmärgil, nagu näiteks tuumaühinemine¹⁴.
- Investeeringud piiriülestesse efektiivsetesse liiklus- ja energiavõrkudesse.
- Investeeringud haridusse, kusjuures kutseomandamise kvalifikatsiooninõuded peavad olema selgelt defineeritud. Jätkusuutliku majanduskasvu vundamendiks ning progressi orienteeritud teadusuuringud ja innovaatiline arendustöö.

Kogu majanduse funktsioneerimise huvides on aegade jooksul pangasektori ülesandeks olnud klientide laenutehingutes teenindajana tegutsemine. Niisiis, üheltpoolt peavad pangad ajutiselt mittevajaminevaid likviidseid vahendeid kokku koguma, et neid siis teisalt edasi suunama majandussubjektidele, kes vajavad vahendeid investeeringuteks või suuremateks eraostudeks. Selle kõrval eksisteerib veel nõndanimetatud investeerimispanandus. See on tänapäeval samavõrra tähtis, kogu süsteemile oluline pangandusvaldkond, kui rääkida ettevõtete finantseeringute toetamisest kapitaliturgude (Corporate Finance) kaudu. Niisugused juhud on ühinemised ja ettevõtete ülevõtmised (Mergers & Acquisitions), projektifinantseerimised (Structured Finance), aktsia- ja laenuemissioonid (Capital Markets), klientide kapitalipaigutus (Asset Management) ja kauplemine järelturul (Sales & Trading).

Seevastu on investeerimispankade omatehingutel (Principal Investment) ja eriti varipankade¹⁵ tegevusel laiemas plaanis sageli kogu süsteemi ohustav mõju. Puhtakujulistel omatehingutel pole rahvamajandusele mingisugust kasu, kuna sellega tegelejate huvikeskmes ei seisa mitte reaalmajandus, vaid pangale kuuluv kapitali kasumimäär. Kui nimetatud krediidiasutuste ülispekulatiivsed finantstehingud on neid kokkuvarisemise äärel viinud, siis – nagu kogemused on näidanud – päästetakse nad pankrotist kogu süsteemile nõndanimetatud olulisuse tõttu riigi, st maksumaksja abiga. Normaalsed ettevõtted peavad maksujõuetuse välja kuulutama, kui nad on halvasti või liiga riskialtalt majandanud ja seetõttu enam

¹³ Riigieelarve ilma konjunktuurist tulenevate mõjutusteta.

¹⁴ Mitte tuuma lõhustamine!

¹⁵ Nagu Hedge-fondid, Private-Equity-fondid, *Conduits*, *Structured Investment Vehicles* ja mõned sihtotstarbeliste äriühingute vormid.

maksevõimelised pole. Pangad aga päästab riik.¹⁶ Niisiis on finantsvaldkonnas turumajanduse põhimõtted kehtetuiks kuulutatud.

Ei piisa sellest, kui tulevikus hoiustamis- ja laenu tehingud ning pangaarveldused investeerimis pangandusest lahutada (eraldi pankade v lahuspankade süsteem), nõuda pankadelt laenu tehingute puhul kõrgemat omakapitali kvooti, kohustada panku vastavate sissemaksete abil looma pankadevahelist riskifondi ja neid maksustada finantsturgudel tehtavate transaktsioonide pealt võetava maksuga. Tulevikus peab derivatiivseid finantsinstrumente (lühidalt: derivatiive) rangemalt ja järjekindlamalt kontrollima kui varem. See kehtib eelkõige börsiväliselt kaubeldavate finantsinstrumentide kohta (Over-the-Counter-derivatiivid, OTC), mis nüüdseks on omandanud ehmatamapanevad mõõtmed. Kas erinevat liiki finantstehingud peavad eranditult börsil toimuma, seda tuleb veel hoolikalt kaaluda. Vastutustundetult pakutavad finantstooted, st puhtalt spekulatiivsed derivatiivid, nagu näiteks lühikeseks müügid (Shortselling), tuleb rangelt ära keelata.¹⁷ Niisugused müügid viivad reaalmajandusest välja tähtsat tootlikku kapitali ja nagu elu on näidanud, tekitavad väärtipaberite turul segadust ja suurendavad seega kogu süsteemi hõlmavaid riske.

Võlgu, mida pangad ei suuda tagasi maksta, ei pea enda kanda võtma mitte riik, vaid pankade majanduslikult vastutavad omanikud. See tähendab konkreetselt seda, et aktsionärid kannavad oma aktsiad võlausaldajatele üle vahetades neid nõudest loobumise vastu (Debt-Equity-Swaps). Kui üksiku juhtumil on võlad suuremad kui antud panga põhikapital, siis tuleb just võlausaldajatel rahalist vastutust kanda ja mitte maksumaksjatel.

Kollektiivse ja piiritu ahnuse¹⁸, suurejooneliselt kavandatud pettuse ja samuti ka ohjeldamatu spekulatsiooniga vastu reaalsusest irdunud finantsturgudel tuleb täie teravusega võidelda. Vastasel korral kannavad erakapitalistlikud süsteemid endas sama äpardumise idu nagu riigikapitalistlikud mudelid. Globaliseerumise ajastul peavad vastutus ja mõistus viima selleni, et korraprintsiipe ka rahvusvaheliselt tunnustataks ja kogu maailma valitsuste poolt ellu rakendataks.

August-september 2012

Manfred O. E. Hennies
Kiel/Warder,
Saksamaa

Matti Raudjärvi
Tallinn/Pirita-Kose ja Pärnu,
Eesti

¹⁶ Selline riiklik kaitse on minevikus olnud nii atraktiivne, et on muuhulgas motiveerinud arvukate ühinemiste ja ülevõtmiste tegemist finantsvaldkonnas.

¹⁷ Siinkohal pole mõeldud derivaate, mis funktsioneerivad tegelikult tehtavate, usaldusväärsete tehingute riskigarantiidena, mis on ette nähtud tähtajaliste tehingute abil näiteks toorainete hindade või vahetuskursside kõikumiste tasandamiseks. Sama kehtib ka derivatiivide kohta, kui neid kasutatakse krediidiriski kaitse kindlustuse otstarbel. (Credit Default Swaps, CDS).

¹⁸ Mida ütles küll Friedrich Nietzsche? "*Kus kõliseb raha, seal valitseb hoor.*"

SCHULDENKRISE UND SYSTEMINHÄRENTE INSTABILITÄTEN

Gedanken zur gegenwärtigen Situation

Die Vorstellung, dass das marktwirtschaftliche System grundsätzlich stabil sei und nach vorübergehenden Störungen stets wieder zu seinem Gleichgewicht zurückkehre, ist bereits in den vierziger Jahren durch die nachfrageorientierte Konzeption von John Maynard Keynes in Frage gestellt worden. Die danach Anfang der 70er Jahre sich durchsetzenden neoklassischen Paradigmen¹, denen Annahmen wie der Homo oeconomicus, vollkommene Markttransparenz der Wirtschaftssubjekte² und effiziente sowie stabile Finanzmärkte zugrunde liegen, sind spätestens seit den Banken-, Finanz- und Schuldenkrisen dieses Jahrhunderts endgültig ad absurdum geführt worden. Die viel gepriesene *unsichtbare Hand* nach Adam Smith wird in der heute globalisierten Wirtschaft nicht grundsätzlich durch Moral und politische Vernunft geleitet, so dass das eigennützige Streben der einzelnen Wirtschaftssubjekte eben keine segensreichen Folgen zum Wohle der gesamten Gesellschaft hat. Die Verhaltensökonomik (Behavioral Economics) hat hier realistischere Wege aufgezeigt. Soll die Effizienz des Marktes, also eine freiheitliche Ordnung, aufrechterhalten werden, dann müssen verlässliche Spielregeln aufgestellt und befolgt werden, die verhindern, dass sich Geld- und Kapitalmärkte in atemberaubendem Tempo verselbstständigen und zu zerstörerischen Krisen führen. In marktwirtschaftlichen Ordnungen gehören Chancen und Risiken sowie Haftung prinzipiell untrennbar zusammen. Die sogenannte Systemrelevanz der Banken und übrigen Finanzinstitute darf nicht die Regierungen der Länder erpressbar machen und dazu führen, dass Gewinne in der Privatwirtschaft verbleiben und Verluste vergesellschaftet werden.

Nachdem es im Euro-Verbund keine Wechselkurse mehr gibt, durch deren Senkung die Wettbewerbsfähigkeit der Krisenländer gestärkt werden könnte, werden diesen Volkswirtschaften als probates Mittel sinkende Löhne und Gehälter (sogenannte interne Abwertung) empfohlen. Sinkende Personalkosten würden die Unternehmungen dieser Länder in die Lage versetzen, ihre Produkte auf den Auslands- und Inlandsmärkten billiger anzubieten, wodurch in der Tendenz die Exporte stiegen und möglicherweise die Importe sanken. Mit steigendem Außenbeitrag könnten dann die Auslandsschulden abgetragen werden. Das verbesserte die Kreditwürdigkeit dieser Länder und senkte deren Refinanzierungskosten und damit auch die Zinskosten für Investitionen. Dadurch würde das Wirtschaftswachstum dieser Länder stimuliert. – So weit die theoretischen Überlegungen und die daraus abgeleiteten Empfehlungen.

Die Entwicklungen in den Krisenländern haben gezeigt, dass bei sinkenden Personalkosten die Preise – wenn überhaupt – kaum reduziert werden. Sollte es

¹ vor allem begründet durch die Chicago School of Economics und ihren Vordenker Milton Friedman.

² die stets in der Lage seien, alle relevanten Informationen zu sammeln und situationsgerecht in zielgerichtete Wirtschaftsentscheidungen umzusetzen.

deshalb zu steigenden Gewinnen kommen, werden diese nicht für Investitionen eingesetzt, sondern für Kreditrückzahlungen verwendet. Problematisch dabei ist: Die sinkenden Einkommen reduzieren die private Nachfrage und bewirken weitere Produktionseinschränkungen – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte – und dies wiederum erneute Einkommenrückgänge. Zwar sinken auch die Importe, was aber bei rückläufiger Weltkonjunktur nur einen geringen Einfluss auf den Außenbeitrag hat. Vom Außenhandel sind also durch eine restriktiv angelegte Lohnpolitik keine ins Gewicht fallenden Wachstumseffekte zu erwarten.

Wenn man den Empfehlungen des amerikanischen Nobelpreisträgers Paul Krugman folgt³, stellt sich die Lösung der gegenwärtigen Schwierigkeiten einfach dar: Man müsse à la Keynes nur die Staatsausgaben erhöhen, und dann wären über verstärktes Wirtschaftswachstum mittel- oder zumindest langfristig die Beschäftigungs- und letztendlich auch die Verschuldungsprobleme zu lösen. Es steht außer Frage, dass Wachstum ein wesentlicher Konsolidierungsfaktor ist und ohne Wachstum alle Sparbemühungen ins Leere laufen. Aber ganz so einfach, wie Krugman sich das vorstellt, ist es nicht! Wie sollen die zusätzlichen Ausgaben in Anbetracht der riesigen Schuldenberge finanziert werden? Die meisten Staaten, die gegenwärtig in Anbetracht ihrer desolaten Haushaltslage am Abgrund einer tiefen Rezession stehen, wie beispielsweise die Südländer der Europäischen Währungsunion, sind an einen Punkt angelangt, an dem ihre Gesamtverschuldung die Grenze der Tragfähigkeit⁴ überschritten hat. Sie können dann zusätzliche Ausgaben nicht mehr durch zusätzliche Schulden decken.

Abgesehen davon berücksichtigen Empfehlungen zu schuldenfinanzierten Ausgabensteigerungen nicht den heute oft systemgefährdenden Einfluss marktbeherrschender Ratingagenturen.⁵ Steigt der Verschuldungsgrad eines Landes, so droht ihm die Herabstufung seiner Bonitätsklassifikation. Das hat dann für das betroffene Land dramatische Konsequenzen, indem die Zinsaufschläge (sogenannte Spreads) für dessen neu zu platzierende Anleihen an den Finanzmärkten steigen und den Staatshaushalt zusätzlich belasten. — Hinzu kommt, dass viele Fonds und Versicherungen nach ihren Satzungen nur erstklassig bewertete Staatsanleihen kaufen dürfen und Banken nach den Bilanzierungsregeln ihre Wertpapiere zu Marktpreisen bewerten und den Beschlüssen des Baseler Ausschusses der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) gemäß risikobezogen mit Eigenkapital unterlegen müssen.⁶ Werden Länder in ihrer Bonität herabgestuft, sinken die

³ Krugman, P., End this Depression Now! W.W. Norton & Company, New York/London, April 2012; ders.: The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008, W.W. Norton & Company, New York/London, September 2008.

⁴ Was bedeutet in diesem Zusammenhang *Tragfähigkeit*? Die Gesamtverschuldung eines Landes ist dann *tragfähig*, wenn die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit dieses Landes erwarten lässt, dass es auch in Zukunft die aus den Schulden resultierenden Zinskosten und Tilgungen noch tragen kann. Und das setzt wiederum entsprechende internationale Wettbewerbsfähigkeit voraus.

⁵ Zu nennen sind in diesem Zusammenhang vor allem die drei großen amerikanischen Ratingagenturen Fitch Ratings, Moody's und Standard & Poor's.

⁶ Basel II und zukünftig Basel III.

Qualitäten der laufenden Anleihen dieser Länder. Das führt in der Tendenz dazu, dass diese Papiere auf den Sekundärmärkten vermehrt angeboten werden, worauf ein Prozess aus sinkenden Anleihenkursen (steigenden Renditen) einsetzt und weitere Herabstufungen drohen. Unterstützt wird diese Entwicklung durch die für Marktwirtschaften typischen 'Gesetzmäßigkeiten der sich rechtfertigenden Erwartungen'. Die betreffenden Schuldnerländer geraten daraufhin noch tiefer in die Schuldenfalle.

Hier soll nicht verkannt werden, dass Ratingagenturen für die Finanzmärkte wichtig sind. Ihre Urteile disziplinieren nicht nur die Länder und Unternehmungen in ihren Haushalts- und Geschäftsführungen, sondern sie verbessern – wenn die Ratings korrekt sind⁷ – die Markttransparenz der Anleger. Dazu ist es allerdings in Anbetracht der zum Teil schlechten Erfahrungen aus der Vergangenheit notwendig, dass das System der Ratingagenturen grundlegend durch strenge Regeln reformiert wird. Vor allem zwei Prinzipien müssen verwirklicht werden:

- 1) Den Bonitätsurteilen der Ratingagenturen liegen zahlreiche Indikatoren zu Grunde, die in ihrer wechselnden Gewichtung für Außenstehende kaum zu durchschauen sind. Deshalb müssen die Agenturen verpflichtet werden, offenzulegen, wie sie zu ihren Aussagen gekommen sind.
- 2) Die Ratingagenturen müssen die Verantwortung für ihre Beurteilungen tragen. Das bedeutet: Für den Fall, dass eine Ratingagentur grob fahrlässig oder gar vorsätzlich eine unzutreffende Aussage gemacht hat, muss sie zumindest eine Teil- oder – bei mikroökonomischen Ratings⁸ – möglicherweise sogar eine Vollhaftung übernehmen.

Wirtschaftswachstum ist als wichtiger Konsolidierungsfaktor anerkannt worden. Allerdings können mit Wirtschaftswachstum allein die Schuldenprobleme nicht gelöst werden, weil die dazu erforderlichen stimulierenden Staatsausgaben ja auch in irgendeiner Weise finanziert werden müssen. In Anbetracht der zum Teil exorbitanten Schuldenbestände der Krisenstaaten werden Sparmaßnahmen nicht zu vermeiden sein. Hier ergeben sich aber besondere Probleme, weil in den öffentlichen Budgets die Sozialausgaben oft der größte Posten sind. Folglich werden Einsparungen in diesen Bereichen unumgänglich sein, so schwer das auf Grund ihres verteilungspolitischen Charakters sozialetisch zu vertreten ist. Wohlbemerkt: Hier geht es nicht um Sozialabbau, sondern um Kürzungen von Staatsausgaben, wo überzogene verteilungspolitische Zielvorstellungen zu unausgewogenen Ergebnissen geführt haben. Zu nennen sind hier vor allem Transferzahlungen an Bezieher hoher Einkommen; so können zum Beispiel Zahlungen von Kindergeld an Familien mit einem Gesamteinkommen oberhalb bestimmter Beträge – wobei die Grenzen fließend gestaltet werden können – ersatzlos gestrichen werden. Problematisch ist dagegen eine generelle, unreflektierte Erhöhung des Renteneintrittalters, wenn man

⁷ Dabei sollten nicht nur makroökonomische Daten der einzelnen Staaten kritisch berücksichtigt werden, sondern auch politische und sozialökonomische Indikatoren.

⁸ Um Interessenkonflikte zu vermeiden, sollten Unternehmungen gezwungen werden, die von ihnen hinzugezogene und auch von ihnen honorierte Ratingagentur regelmäßig, zum Beispiel alle drei oder fünf Jahre, zu wechseln.

beispielsweise die altersabhängige Leistungsfähigkeit eines Fabrik- oder Straßenbauarbeiters mit der eines Hochschulprofessors vergleicht. Weniger bedenklich erscheint dagegen eine Bindung der zukünftigen Erhöhungen von Renten und Pensionen an Veränderungen der durchschnittlichen Lebenserwartung der Bevölkerung. — Weitere Einsparungspotenziale gibt es bei Subventionen, wie zum Beispiel bei den Agrarsubventionen, bei Gehaltszahlungen im höheren öffentlichen Dienst und vor allem auf Regierungsebene, bei sogenannten Aufwandsentschädigungen für Parlamentarier, bei Rüstungsausgaben und bei der zum Teil aufgeblähten Bürokratie.⁹

Eine umfassende Sparpolitik, welche den Krisenländern in Anbetracht ihrer Schuldenstände verordnet werden muss, kann allerdings allein kein Ausweg aus der Schuldenproblematik sein. Eine unreflektierte Austeritätspolitik verschärft eher noch die Probleme, weil sie das Wirtschaftswachstum zu bremsen und die Erwerbslosigkeit zu erhöhen droht. Deshalb ist eine ausgewogene Kombination aus Spar- und Wachstumspolitik der einzig gangbare Weg aus der gegenwärtigen Schuldenkrise. Dazu sind grundlegende Strukturreformen¹⁰ in Angriff zu nehmen, die geeignet sind, das Wirtschaftswachstum zu stärken. Zu denken ist dabei an:

- Industrialisierung: Bis vor der Krise schienen Länder mit einem ausgeprägten Dienstleistungssektor und einem leistungsstarken Finanzsektor¹¹ ein hohes Wachstumspotenzial zu besitzen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben aber gezeigt, dass es dabei weniger auf die Bedeutung des Dienstleistungsbereiches als auf den Industrialisierungsgrad ankommt, weil immaterielle Güter im Welthandel nur eine untergeordnete Rolle spielen. Stattdessen fördern Maßnahmen zur Stärkung der Warenproduktion tendenziell den Export und damit das Wirtschaftswachstum. Deshalb gilt es, den industriellen Wertschöpfungsanteil – und auch den des Waren produzierenden Gewerbes – am Bruttoinlandprodukt zu erhöhen.
- Investitionen in die Infrastruktur zur Erhöhung der Produktivitäten.
- Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs durch Abbau von Marktzutrittsbarrieren.
- Arbeitsmarktreformen durch Aufbrechen verkrusteter Strukturen. Arbeitsrechtliche Schutzgesetze müssen den Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft angepasst werden. Dabei geht es um zwei Aspekte: Zum einen sind Mittelstand und Industrie von arbeitsrechtlichen Fesseln zu befreien – soweit das sozialpolitisch vertretbar ist –, um ihnen die notwendige Anpassung an die sich ständig ändernden Rahmenbedingungen des internationalen Wettbewerbs zu ermöglichen. Zum anderen ist daran zu denken, dass den langjährigen Beschäftigten auf Arbeitsplätzen mit hohem arbeitsrechtlichen Schutz junge Menschen gegenüberstehen, die ohne ausreichende Berufserfahrung händeringend Ausbildungs- und Arbeitsplätze suchen. Diese Jugendlichen sind

⁹ Vgl. im Übrigen – auch im Hinblick auf mögliche Erhöhungen der Staatseinnahmen: Schuldenkrise in der Europäischen Union – Gedanken zur gegenwärtigen Problematik, Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik, 2012, Band I, S. 9 – 20.

¹⁰ die allerdings zum Teil Zeit benötigen, etwa fünf Jahre.

¹¹ wie beispielsweise Großbritannien.

heute die in höchstem Grade besorgniserregenden Opfer der Finanz- und Wirtschaftskrisen. Im Hinblick auf diese geteilten Arbeitsmärkte müssen gesellschaftlich vertretbare Kompromisse gefunden werden.

- Jugendarbeitslosigkeit muss vor allem durch grenzüberschreitende Beratung und Vermittlung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, europaweite Sprach- und berufliche Qualifikationsprogramme sowie Anerkennung von Bildungs- und Berufszertifikaten zum Abbau von Einstiegshürden bekämpft werden. Denn: Eine fortschrittlich ausgebildete Jugend stellt das Potenzial für zukünftiges Wirtschaftswachstum dar.
- Ausrichtung der Sozialsysteme auf die Herausforderungen der Globalisierung und der demografischen Entwicklung.
- Vereinfachung der Steuersysteme; rigorose Bekämpfung der Steuerhinterziehung mit abschreckenden Mitteln; das Stückwerk bilateraler Steuerabkommen ist durch ein europaweites Vertragswerk zu ersetzen, damit zumindest in Europa sogenannte Steueroasen beseitigt werden.
- Aufnahme von Schuldenbremsen in die Verfassungen mit dem Ziel, mittelfristig ausgeglichene 'strukturelle Staatshaushalte'¹² zu erreichen. Für den Fall vorübergehender oder wiederholter Regelverletzungen müssen solche Verpflichtungen mit einem Katalog von Sanktionen kombiniert werden; denn: Finanzielle Stabilität ist eine wichtige Voraussetzung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum.
- Schaffung effizienter Verwaltungsstrukturen; Befreiung des Mittelstandes und der Industrie von bürokratischen Fesseln.
- Entwicklung regenerierbarer Energien und neuer Techniken zur umweltfreundlichen Energieerzeugung, wie beispielsweise Kernfusion¹³.
- Investitionen in grenzüberschreitende leistungsfähige Verkehrs- und Energienetze.
- Investitionen in Bildung mit klar definierten beruflichen Qualifikationen, zukunftsweisende Forschung und Entwicklung für Innovationen als Grundlagen für nachhaltiges Wirtschaftswachstums.

Der Bankensektor hat schon seit jeher die Aufgabe gehabt, im Kundenkreditgeschäft als Dienstleister für die übrige Wirtschaft tätig zu werden. Das bedeutete: Auf der einen Seite haben die Banken vorübergehend nicht benötigte liquide Mittel einzusammeln, um diese dann auf der anderen Seite an jene Wirtschaftssubjekte weiterzuleiten, die diese Mittel für Investitionen oder größere Privatananschaffungen benötigen. Daneben gibt es noch das sogenannte Investmentbanking. Dies ist heute ein gleichermaßen wichtiger, systemrelevanter Bankenbereich, wenn es dabei darum geht, die Unternehmungen bei ihren Finanzierungen über die Kapitalmärkte (Corporate Finance) zu unterstützen. Das ist der Fall bei Fusionen und Unternehmungsübernahmen (Mergers & Acquisitions), Projektfinanzierungen (Structured Finance), Emissionen von Aktien und Anleihen (Capital Markets),

¹² Staatshaushalt unter Ausschluss konjunktureller Einflüsse.

¹³ nicht Kernspaltung!

Kapitalanlagen für Kunden (Asset Management) und beim Sekundärhandel am Kapitalmarkt (Sales & Trading).

Dagegen haben die Eigengeschäfte der Investmentbanken (Principal Investment) und vor allem der sogenannten Schattenbanken¹⁴ in ihrer Breitenwirkung oft einen geradezu systemgefährdenden Einfluss. Der reine Eigenhandel hat für die Volkswirtschaft keinerlei Nutzen, weil im Fokus seiner Betreiber nicht die Realwirtschaft, sondern die bankeigene Profitrate des Kapitals steht. Führen diese hochspekulativen Finanztransaktionen die betreffenden Institute an den Rand ihres Zusammenbruchs, dann werden sie – wie die Erfahrungen gezeigt haben – auf Grund ihrer sogenannten Systemrelevanz durch staatliche und letztendlich durch den Steuerzahler vor dem Bankrott gerettet. Normale Unternehmungen müssen Insolvenz anmelden, wenn sie schlecht oder zu risikoreich wirtschaften und deshalb zahlungsunfähig werden. Banken werden aber vom Staat gerettet.¹⁵ In der Finanzbranche sind insoweit die Grundprinzipien der Marktwirtschaft außer Kraft gesetzt.

Es genügt nicht, zukünftig Einlagen- und Kreditgeschäfte sowie den Zahlungsverkehr einerseits vom Investmentbanking andererseits zu trennen (Trennbankensystem), höhere Eigenkapitalquoten von Banken bei deren Kreditgeschäften zu fordern, die Banken insgesamt per Umlage zur Anlage überbetrieblicher Risikofonds zu verpflichten und ihnen Finanzmarkttransaktionssteuern aufzuerlegen. Zukünftig müssen derivative Finanzinstrumente (kurz: Derivate) strenger und lückenloser als bisher kontrolliert werden. Das gilt vor allem für die außerhalb der Börsen gehandelten Finanzinstrumente (Over-the-Counter-Derivate, OTC), die mittlerweile schwindelerregende Höhen erreicht haben. Inwieweit die verschiedenen Arten von Finanztransaktionen ausschließlich über die Börsen laufen müssen, ist sorgfältig zu prüfen. Unverantwortliche Finanzprodukte, das heißt rein spekulative Derivate, wie zum Beispiel sogenannte Leerverkäufe (Shortselling), sind rigoros zu verbieten.¹⁶ Sie entziehen der Realwirtschaft wichtiges produktives Kapital und führen, wie sich gezeigt hat, zu Verwerfungen an den Wertpapiermärkten und erhöhen damit das systemische Risiko.

Schulden, die von Banken nicht mehr zurückgezahlt werden können, sollten nicht vom Staat, sondern von den wirtschaftlichen Eigentümern dieser Banken übernommen werden. Dass bedeutet konkret, dass die Aktionäre ihre Anteilscheine den Gläubigern im Austausch gegen einen Forderungsverzicht überlassen (Debt-

¹⁴ wie Hedgefonds, Private-Equity-Fonds, Conduits, Structured Investment Vehicles und einige Formen von Zweckgesellschaften.

¹⁵ Dieser staatliche Schutz ist in der Vergangenheit so attraktiv gewesen, dass er unter anderem ein Motiv für zahlreiche Fusionen und Übernahmen in der Finanzbranche war.

¹⁶ Damit sind nicht Derivate gemeint, welche der Risikoabsicherung tatsächlich bestehender, seriöser Geschäfte dienen, mit denen durch Termingeschäfte beispielsweise Schwankungen von Rohstoffpreisen oder Wechselkursen aufgefangen werden sollen. Gleiches gilt für Derivate als Kreditausfallversicherungen (Credit Default Swaps, CDS).

Equity-Swaps). Sind im Einzelfall die Schulden höher als das Grundkapital der betreffenden Bank, dann haben eben die Gläubiger und nicht die Steuerzahler die Lasten zu tragen.

Kollektive und unbegrenzte Gier¹⁷, groß angelegter Betrug sowie zügellose Spekulationen auf den von den Realitäten losgelösten Finanzmärkten müssen mit aller Schärfe bekämpft werden. Anderenfalls tragen die privatkapitalistischen Systeme den gleichen Keim des Scheiterns in sich wie die staatskapitalistischen Modelle. In Zeiten der Globalisierung müssen Verantwortung und Vernunft dazu führen, dass Ordnungsprinzipien auch international anerkannt und von den Regierungen weltweit durchgesetzt werden.

August 2012

Manfred O. E. Hennies
Kiel/Warder,
Deutschland

Matti Raudjärv
Tallinn/Pirita-Kose und Pärnu,
Estland

¹⁷ Wie sagte doch Friedrich Nietzsche? "*Wo Geld klingelt, da herrscht die Hure.*"

DEBT CRISIS AND THE INHERENT INSTABILITY OF THE SYSTEM

Introductory thoughts on the current situation

The idea that the system of market economy is stable in principle and that its balance is always restored after temporary failures has been questionable already since 1940s when John Maynard Keynes published his demand-driven conception. The neoclassical paradigms¹ which became popular later, in 1970s and were based on such notions as *homo oeconomicus*, full market transparency of economic agents² and efficient and stable financial markets, have become a complete nonsense since the start of the financial and debt crisis. In the current globalised economy, the Adam Smith's much-praised concept of *invisible hand* is no longer something which would be guided by just morals and reasonable policies; instead, self-interested actions of single economic agents cause consequences which are far from being blessings for the society in general. Behavioural economics can offer a more realistic orientation here. For sustained efficiency of the market – i.e. a system based on freedom – it is necessary to establish reliable rules of the game and also abide by them. These rules will have to stop money markets and capital markets from becoming independent at frantic speed and causing destructive crises. The system of market economy assumes the principle of inseparability of liability from opportunities and risks. The perceived importance of banks and other financial institutions for the functioning of the system must not reduce the role of national governments to being objects of extortion which leads to a situation where private economy earns the profit and the society as a whole bears the losses.

Now that there are no longer exchange rates in the euro zone that could be used for the strengthening of the competitiveness of the countries that are in a crisis situation, the reduction of salaries (i.e. internal devaluation) is recommended to such countries as a proven measure to energise their national economy. Decrease in labour costs would allow the enterprises of these countries to offer their products at lower prices both in the internal and external markets, which would help to increase exports and reduce imports. The growing positive balance of trade could be used to reduce the foreign debt. The improved creditworthiness of such countries would reduce their refinancing costs and thus also the interest expenses on investments. As a result, this would stimulate the economic growth of the countries in debt. – So much about the theoretical considerations and the resulting recommendations.

Developments in countries that are in crisis have demonstrated that any decrease in prices achieved by reducing labour costs is hardly noticeable. Even if profits increase, they are not used for investments but for the repayment of debts. The situation is made even more problematic by the decrease in private demand due to lower income and the resulting further decrease in production – together with the

¹ These have been promoted above all by the Chicago School of Economics and its leading thinker Milton Friedman.

² Who would always be able to gather important information and use it according to the situation for the adoption of effective economic decisions.

respective impacts on labour markets – which in its turn will lead to a new decrease in income. While imports also decrease, it has only an insignificant effect on the balance of trade on the background of the declining global business outlooks. Thus a strictly limited salary policy is not expected to have a significant effect on the increase in foreign trade.

It would be easy to solve the current difficulties by following the recommendations of the American Nobelist Paul Krugman³: national expenditures should just be increased à la Keynes and the resulting increased economic growth would make it possible to solve employment problems in the medium term – or at least in the longer term – and eventually also the debt problems. Economic growth is undeniably an important consolidation factor without which all efforts to achieve savings would be in vain. But the solution is certainly not so easy as Krugman imagines it! How to find funds for additional expenditures in a situation of a huge debt burden? Most countries which have fallen to the verge of a deep recession struggling with their dismal budget, e.g. the southern EU Member States, find themselves in a situation where their total debt has exceeded the limit they can bear⁴. It will not be possible to cover additional expenditure with more debts.

Recommendations to increase expenditures by financing them with debts do not take into account the rating agencies dominating the market whose influence has by now increased to the level which often sets the whole system at risk.⁵ If the debt level of a country increases, the risk of reduction of the credit rating rises to the horizon as a threatening cloud. This has dramatic consequences to the country as the credit spreads for refinanced debts increase on financial markets and increase the burden on the state budget even more. Besides, many funds and insurance companies are allowed to buy only premium government bonds according to their statutes, and banks evaluate securities on the basis of market prices according to their balance sheet rules, and according to the decisions of the Basel Committee of the Bank of International Settlements (BIS) they have to provide equity-based guarantees to manage these risks.⁶ With a decrease in the credit rating of countries also the quality of their existing loans decreases. This in its turn leads to increasing offering of these bonds on after-markets and a decrease in these bond rates (increasing profits) which may lead to another reduction of the ratings. Such developments are supported by „rules of legitimate expectations“ typical of market economy. As a consequence, countries in debt fall increasingly deeper into the debt trap.

³ Krugman, P., *End this Depression Now!* W.W. Norton & Company, New York/London, April 2012; ders.: *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, W.W. Norton & Company, New York/London, September 2008.

⁴ What does *sustainability* mean in this context? Government debt position is *sustainable* if the capacity of the national economy of the country allows to expect an ability to make payments of interest and principal amounts also in the future. This in its turn assumes the respective international competitiveness.

⁵ In that respect we can mention the three major US rating agencies Fitch Ratings, Moody's and Standard & Poor's.

⁶ Basel II and in the future Basel III.

To avoid misunderstandings, though – rating agencies are an important factor for financial markets. Their evaluations not only discipline governments in following their budgets and corporations in business management but also improve – provided the ratings are correct⁷ – market transparency for investors. However, considering the recent bad experience it would be absolutely necessary to thoroughly reform the rating agencies and establish strict rules. First of all, the two following principles should be applied:

- 1) Evaluation of creditworthiness by rating agencies is based on numerous indicators with variable degrees of weightiness which make them difficult to understand from outside. Therefore the agencies should have the obligation to disclose the bases for their decisions.
- 2) Rating agencies have to be responsible for their decisions. This means that if an inadequate decision by a rating agency can be attributed to gross negligence or even intent, the agency has to be at least partly liable or in the case of microeconomic⁸ ratings even fully liable.

Economic growth has been recognised to be an important consolidation factor. However, economic growth cannot be the only solution to debt problems as the required stimulating national expenditures have to be also financed in some way. Considering the partly huge debt burdens of the countries in crisis the cost-cutting measures should be seen as inevitable. Also special problems arise from this as expenditures for the financing of the social sphere constitute a lion's share of national and local budgets. Cutting costs in this sphere is consequently inevitable, no matter how difficult it is to justify them from social and ethical aspects due to their relation to redistribution policy. We should note here that this does not mean dismantling of the social sphere but cutting public expenditures as exaggerated goals and wishes related to redistribution policy have led to unbalanced results. Here we could mention above all social benefits paid to people with a high income level: e.g. payment of child benefits to families whose total income exceeds a certain limit should be completely stopped and these limits should be flexible. On the other hand, raising the general retirement age is problematic and not well-considered when we compare, for instance, the capacity for work of a factory worker or road worker and a professor of an establishment of higher education. Tying the further raising of the retirement age to changes in the average age of the population seems less thought-provoking, though. There is still some potential for savings in the case of subsidies, such as agricultural support, salaries on the higher levels of public services and reimbursement of the expenses of the members of parliament, and also expenditures on weapons and excessive bureaucracy could be reduced⁹.

⁷ Here not only the macroeconomic indicators of single countries should be critically reviewed but also their political and socio-economic indicators.

⁸ In order to avoid conflicts of interest, companies should be required to change regularly, e.g. every three or five years the rating agencies they have selected and to whom they pay for their services.

⁹ Cf among other things – also bearing in mind a possible increase in public revenues: *Schuldenkrise in der Europäischen Union – Gedanken zur gegenwärtigen Problematik*, Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik, 2012, Vol. I, pp. 9 – 20.

However, comprehensive cutting of costs which is required in countries in crisis due to their high debt burden is still not enough to relieve them from the debt problems. The insufficiently considered austerity policy will rather even aggravate the problems as it may slow down the economic growth and increase unemployment. Therefore a well-balanced combination of austerity and growth policies is the only conceivable way out from the current debt crisis. This assumes starting fundamental structural reforms¹⁰ which are appropriate for strengthening the economic growth. The following aspects should be considered:

- Industrialisation: countries with a well-developed services sector and a strong financial sector¹¹ seemed to have a powerful growth potential before the beginning of the crisis. Experience from recent years, however, has demonstrated that the services sphere is not so crucial as the degree of industrialisation as intangible goods have just a secondary role in global trade. On the other hand, measures which strengthen the production of goods have a general effect of increasing exports and therefore also promote economic growth. It is consequently extremely important to increase the creation of industrial value and thus also the proportion of economic sectors which produce goods in the gross domestic product.
- Investments to increase the productiveness of infrastructure.
- Measures to strengthen competition by removing barriers from entering markets.
- Labour markets reforms which assume breaking conventional structures. Labour legislation which protects labour should be adjusted to changes in economy and in the society. Two aspects are important here: on the one hand, medium-sized enterprises and industry should be relieved from the chains of labour law – to the extent it is socio-politically justified and feasible – to allow them some necessary space for adjustment to the constantly changing framework conditions of international competition. On the other hand, in parallel to long-time employees whose jobs are well protected by labour law, we have to think about young people with little work experience who are desperately looking for training places or jobs. These young people have currently fallen victims of the financial and economic crisis to an extremely worrying extent. When we observe the labour markets which have been split up like that it becomes evident that it is absolutely necessary to find socially acceptable compromises.
- Unemployment among young people should be fought above all through cross-border counselling and mediation of training places and jobs, by offering also pan-European language and professional study programmes, also recognition of certificates of education and professional certificates, which would help to remove barriers from studies or careers. Because it is certain: young people with education and training which conform to the current requirements have the potential for economic growth also in the future.
- Reorganisation of social systems according to the challenges of globalisation and demographic development.

¹⁰ Which will take time, however – approximately five years.

¹¹ E.g. the United Kingdom.

- Simplification of taxation systems; relentless combating of tax fraud by taking discouraging measures; the half-hearted and patchy system of double taxation agreements should be replaced with a single EU agreement to eliminate tax havens at least within Europe.
- Constitutions should include the concept of debt brake in order to reach balanced „structural state budgets“ in medium term¹². If such rules are temporarily or recurrently violated, these obligations will have to be combined with (established) sanctions. All this is necessary, bearing in mind one basic truth: financial stability is an important precondition for sustainable economic growth.
- Creation of efficient administrative structures; relieving of medium-sized enterprises and industry from bureaucratic chains.
- Development of renewable energy sources and new technologies for the purpose of environment-friendly energy production, such as nuclear fusion¹³.
- Investments in efficient cross-border traffic and energy networks.
- Investments in education, considering also that professional qualification requirements have to be clearly defined. Progress-oriented research and innovative development activities are the foundation for sustainable economic growth.

At different times it has been the function of the banking sector to provide services for loan transactions in the interests of the functioning of the whole economy. Thus, on the one hand, banks have to gather liquid funds that are temporarily not needed, in order to direct them, on the other hand, to economic agents who need funds for investments or major private purchases. In parallel there is also which is called investment banking. This is nowadays an equally important area of banking for the whole system if we bear in mind supporting corporate financing through capital markets. Such cases are mergers and acquisitions, financing of projects (structured finance), share and bond issues (capital markets), capital investments for clients (asset management) and after-market transactions (sales and trading).

On the other hand, principal investments of investment banks and particularly the activities of shadow banking¹⁴ more broadly often set the whole system at risk. Pure principal investments do not benefit the national economy in any way as the investors are not interested in real economy but on the profit margin of the capital owned by the bank. If the extremely speculative financial transactions of such credit institutions have led them to the verge of a breakdown, they are saved – according to current experience – from bankruptcy due to their importance to the whole system, so-to-say, with the help from the government, i.e. taxpayers. Normal companies have to declare themselves insolvent if their management decisions have had bad or too risky and are therefore no longer solvent. Banks are saved by the state,

¹² State budget without the impact of the economic cycle.

¹³ Not nuclear fission!

¹⁴ Such as hedge funds, private equity funds, conduits, structured investment vehicles and certain forms of single-purpose companies.

however.¹⁵ Thus the principles of market economy have been declared invalid in market economy.

It will not be sufficient to separate depositing and loan transactions and bank transfers from investment banking in the future (system of separated banks), to require from banks a higher equity capital quota for loan transactions, to require from banks the creation of an interbank risk fund with their respective contributions, and to impose a tax on them for transactions performed on financial markets. In the future, derivative financial instruments (in short: derivatives) will have to be monitored more strictly and systematically. This applies above all to over-the-counter derivatives (OTC) which have acquired astounding proportions by now. It still has to be considered thoroughly whether the different types of financial transactions have to take place only on the stock exchange. Financial instruments offered irresponsibly, i.e. purely speculative derivatives, such as short selling, have to be strictly prohibited.¹⁶ Such sales take very important productive capital out of real economy and have proven to create confusion in the securities market and thus to increase risks for the whole system.

Not the state but the responsible owners of banks should be liable for the debts which banks cannot repay. This means in particular that shareholders should transfer their shares to creditors who will exchange their claims for the shares (debt-equity swaps). If debts exceed the equity of a particular bank, it is the creditors who have to bear the losses and not taxpayers.

Collective and unlimited greed¹⁷, planned large-scale fraud and also unbridled speculations should be definitely stopped in the financial markets which have lost touch with reality. Otherwise, private capitalist systems carry within themselves the same germs of failure as models of state capitalism. At the age of globalisation, responsibility and reason have to lead to also international recognition of regulation principles and their implementation by the governments in the whole world.

August-September 2012

Manfred O. E. Hennies
Kiel/Warder
Germany

Matti Raudjärv
Tallinn/Pirita-Kose and Pärnu
Estonia

¹⁵ Such state protection has been so attractive in the past that it has among other things motivated numerous mergers and takeovers in the financial sector.

¹⁶ This does not include derivatives which function as risk guarantees for actually performed solid transactions and are intended to level out fluctuations in e.g. prices of raw materials or exchange rates in the form of transactions for definite terms. The same applies to derivatives used for insurance against credit risks (credit default swaps, CDS).

¹⁷ What did Friedrich Nietzsche say? "Where money rings, the harlot rules."

GRIECHENLAND EINE ANALYSE

Frank Ehrhold
Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Abstract

During the last several years Greece has been under consistent and severe economic pressure; high national debt, trade deficit, and an undefined future has led to a persistent climate of uncertainty and presents a threat to economic recovery. As a result of the near-bankruptcy of Greece in 2010, the Greek government now receives financial relief from members of the European Monetary Union (EMU) and International Monetary Fund (IMF), both of the afore-mentioned parties monitoring, with the European Central Bank (ECB) and European Commission, the economic transformation process and guiding the Greek economy towards international competitiveness. Yet available data proves that Greece's economy is still shrinking-- while unemployment rates still rise, debt to GDP ratio worsens, and private investment sinks. Furthermore, there is still controversy whether Greece will remain within the monetary union or not. Is Greece's economy better off outside the European Monetary Union?

Keywords: Euro-Currency-Area, monetary policy, economic policy, Greece, national debt, national competitiveness

JEL Classification: E52, E58, F16, F31, H62

1. Hintergrund

Mit Zusammenbruch des amerikanischen Immobilienmarktes im Jahr 2007 begann die schwerste Wirtschafts- und Finanzkrise der Neuzeit. Ausgehend von der Lehmann Insolvenz und der internationalen Verflechtung des Banken- und Finanzsektors wurde ein zunächst lokal begrenzter ökonomischer Schock zu einer globalen Rezession. Als Reaktion wurden weltweit Finanzmarktstabilisierungsprogramme mit erheblichen finanziellen Mitteln ausgestattet, um Banken und Versicherer direkt, in Form von Staatsbeteiligungen, vor der Zahlungsunfähigkeit zu bewahren, oder indirekt, indem vom Staat Bürgschafts- und Garantieerklärungen zur Stützung der Finanzmärkte abgegeben wurden. Für eine Auswahl an Ländern stellt Tabelle 1 Ausgaben staatlicher Unterstützungsmaßnahmen gemessen am BIP des Jahres 2008 dar.

Tabelle 1. Staatliche Unterstützung für Finanz- und Realwirtschaft in % des BIP von 2008

	Kapital-injektion	Kauf von Krediten und Anleihen durch das Finanzministerium	Garantien	Liquiditäts-bereitstellung der Zentralbank	Staatliche Vorabfinanz-ierung
USA	5,2	1,3	10,9	8,4	6,7
AT	5,3	0,0	30,1	*	8,9
GER	3,8	0,4	18	*	3,7
GR	2,1	3,3	6,2	*	5,4
IRE	5,9	0,0	198,1	*	5,9
CH	1,1	0,0	0,0	25,5	5,2
GB	3,9	13,8	49,7	14,4	1,1
EZB	-	-	-	6,4	-

* siehe EZB

Quelle: Horten, M./Manmohan, K./Mauro, P (2009), The State of Public Finances: A Cross Country Financial Monitor, S. 28.

Da direkte Staatshilfen unmittelbar erfolgen mussten, stellen Kapitalzuführungen mit 1,1% bis 5,9% des BIPs von 2008 den größten Anteil der staatlichen Vorabfinanzierung dar. Gemessen am BIP von 2008 stellt Irland dem inländischen Finanz- und Kapitalmarkt Garantien und Bürgschaften von knapp 200% der jährlichen Wirtschaftsleistung zur Verfügung, gefolgt von Großbritannien und Österreich mit 49,7% bzw. 30,1%. Bemerkenswert sind Kapital-, Kredit- und Garantiezusicherungen Griechenlands, dessen Bruttoschuldenstand bereits 2008, nach Angaben von Eurostat, 113% betrug. Ergebnis der staatlichen Stützungsmaßnahmen war ein Anstieg der öffentlichen Bruttoverschuldung. Staaten mit bereits hoher Staatsverschuldung gerieten durch Banken- und Finanzmarktrettungsmaßnahmen unter zusätzlichen Druck, da zur Bereitstellung notwendiger Finanzmittel zusätzliche Kredite aufgenommen werden mussten. Durch Hilfs- und Rettungsmaßnahmen sanken Prämien für Kreditausfallversicherungen (Credit Default Swaps) von Banken und gleichzeitig stiegen Kreditausfallversicherungsprämien betroffener Staaten an. (Vgl. Ejsing/Lemke, 2009: S.6f) Bonitätssicherung wird automatisch zum Problem, wenn bei hoher Staatsverschuldung, gemessen am BIP, Refinanzierungskosten des Staates ansteigen. (Vgl. Schuppan, 2011: 263) Folglich kam es zur Verlagerung des Kreditrisikos vom Finanzsektor zum Staatssektor. Ausgehend von den Finanz- und Bankenrettungsmaßnahmen des Jahres 2008 kam es in den Folgejahren insbesondere in den Peripheriestaaten des europäischen Währungsgebietes zu erheblichen gesamtwirtschaftlichen Verwerfungen. In der vorliegenden Arbeit wird Griechenlands ökonomische Entwicklung vor und nach dem Ausbruch der Staatsschuldenkrise betrachtet. Da Griechenlands europäische Partnerländer und der IWF Hilfsmittelzahlungen an strenge fiskalpolitische Konsolidierungsmaßnahmen knüpfen wird nachdem die Grundzüge der Hilfsprogramme skizziert worden sind die Fokussierung auf die Schuldenstandsquote Untersuchungszeitpunkt sein. Abschließend werden die Konsequenzen eines Austritts Griechenlands aus der Eurozone sowohl für Griechenland als auch den Währungsraum betrachtet.

2. Griechenlands Ausgangslage

Auf europäischer Ebene ermöglichten Ankündigung und tatsächlicher Eintritt in die Währungsunion, besonders Peripheriestaaten wie Griechenland, günstigere Kreditkonditionen, da es zu einer Angleichung der Zinsen auf europäischem Niveau kam. (Vgl. Schuppan, 2011: 258) Für Finanz- und Kapitalmärkte war Griechenland ein integraler Bestandteil der europäischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft und an die Einhaltung der Konvergenzkriterien rechtlich gebunden. Dementsprechend waren niedrigere Risikoaufschläge für griechische Staatsanleihen vertretbar. (Vgl. Weber, 2011) Werden im Zeitverlauf Renditen für 10-jährige Staatsanleihen der Eurogründungsländer verglichen, dann sank die Renditespanne von 6,9% - 12,6% im Jahr 1995 auf 4,5% - 4,8% zur Euroeinführung. (Vgl. Bundesbank 2011: 30) Ebenso profitierte Griechenland von einer schrittweisen Angleichung der 10-jährigen Staatsanleihen von 20,5% von 1995 auf 5% zum Zeitpunkt des Eurobeitritts. In Abbildung 1 kann der Renditeverlauf für griechische 10-jährige Staatspapiere nachvollzogen werden.

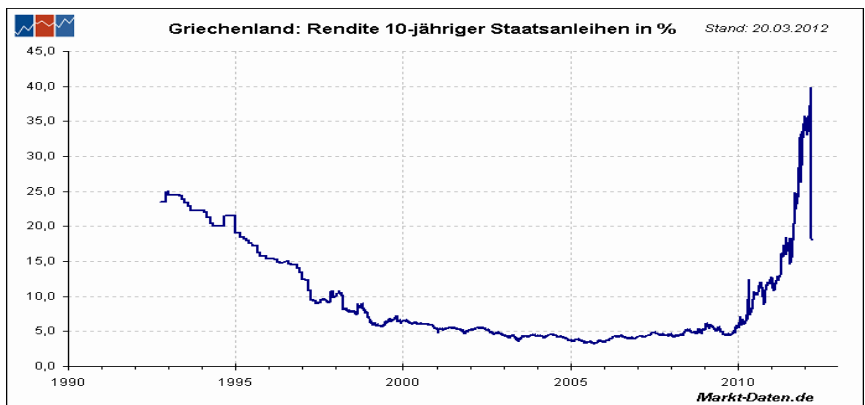


Abbildung 1. Griechenland: Rendite 10-jähriger Staatsanleihen (1993 – 2012) (Marktdaten.de).

Während zwischen 2002 und 2010 Renditesätze auf 10-jährige griechische Staatspapiere weitgehend stabil blieben stiegen von April 2010 bis Anfang 2012 Renditesätze, für bereits ausgegebene Staatsanleihen, sprunghaft von 5% auf bis zu 40% an. Als Ergebnis des verordneten freiwilligen Schuldenschnitts sind seit Februar 2012 rasch sinkende Renditesätze für in der Vergangenheit ausgegebene Staatsanleihen zu beobachten. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht waren signifikante Zinssteigerungen erst im Zuge der Staatsschuldenkrise zu verzeichnen und erhöhte folglich die Zinsdifferenz im europäischen Währungsgebiet.

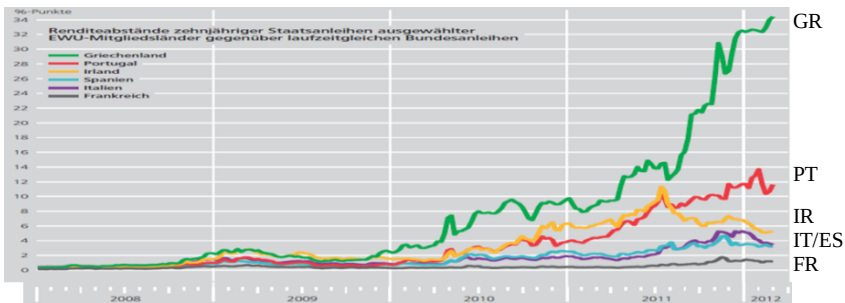


Abbildung 2. Renditeabstände zehnjähriger Staatsanleihe ausgewählter EUW – Mitgliedsländer gegenüber laufzeitgleichen Bundesanleihen von 2008 – 03/2012 (Deutsche Bundesbank (2012), Geschäftsbericht für das Jahr 2011 S.30).

Obwohl in Abbildung 2 die Entwicklung der Renditedifferenz der GIIPS – Staaten und Frankreichs zur 10 jährigen deutschen Bundesanleihe abgebildet werden, soll allein die Entwicklung der griechischen Renditeabstände gegenüber laufzeitgleichen Bundesanleihen im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Ende 2008 kann erstmalig ein leichter Anstieg des Renditeabstandes zwischen griechischen Staatspapieren und laufzeitgleichen Bundesanleihen beobachtet werden. Dieser Renditeabstand blieb weitgehend bis Ende 2009 stabil. Erst im November/Dezember des Jahres 2009 ist ein tendenzielles Auseinanderdriften der Renditedifferenzen für Bundesanleihen und laufzeitgleiche griechische Staatsanleihen beobachtbar. Jedoch blieb die Renditedifferenz bis März 2010 weitgehend bei 4% stabil und erst im April 2010, als Griechenlands Zahlungsunfähigkeit befürchtet wurde, ist ein signifikanter Anstieg der Renditedifferenz zu verzeichnen. Obwohl im Mai 2010 eine Herabsenkung der Renditedifferenz durch Hilfsmaßnahmen der europäischen Partnerländer und IWF erreicht wurde, stieg die Renditedifferenz, angeheizt durch Spekulation und träge Umsetzung von Reformprogrammen, sukzessive bis Oktober 2011 an. Negative Wachstumsperspektiven sowie stärker wahrgenommene Insolvenzrisiken führten zu einem Stimmungsumschwung der Investoren, mehrten Zweifel an der Schuldentragfähigkeit Griechenlands und trugen zu dem sprunghaften Anstieg ab Oktober 2011 bei. (Vgl. Deutsche Bundesbank 2012: 29)

Wenn auch auf niedrigerem Niveau, fand im Vorfeld der Euroeinführung ebenfalls eine Angleichung der Preisniveausteigerungsraten Griechenlands an den Währungsraum statt. Von 5,4% im Dezember 1997 sank die durchschnittliche Inflationsrate Griechenlands auf 3,8% in 2002. Zwar war ein Angleichungsprozess beobachtbar, vollständige Übereinstimmung der Preisniveauveränderungsraten konnte jedoch nicht erreicht werden. Bis zum Ausbruch der Verschuldungskrise stieg Griechenlands durchschnittliches Preisniveau zwischen 2002 – 2009 durchschnittlich 1% schneller als im übrigen Währungsraum.

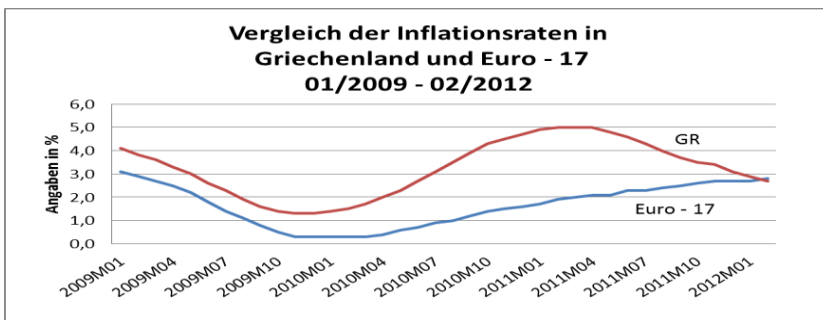


Abbildung 3. Vergleich der Inflationsraten Griechenlands und Euro – 17 (Eigene Darstellung basierend auf Daten von Eurostat).

Zunächst kann im Jahr 2009 noch, die oben angedeutete parallel verlaufende Entwicklung der Inflationsraten Griechenlands und des Euro – 17 Raums, beobachtet werden. Bereits zu Beginn des Jahres 2010 ist das Ende der parallel verlaufenden Inflationsentwicklung absehbar und bis zum Ende des Jahres 2010 stieg Griechenlands Inflationsrate auf 4,7% an, während im restlichen Eurowährungsgebiet die Preissteigerungsrate unterhalb 2% lag. Der ansteigende Verlauf setzte sich bis Mai 2011 fort und seit 2011 sind fallende Inflationsraten zu verzeichnen. Aktuell stimmen Preisniveausteigerungsrate in Griechenland und dem Eurogebiet über ein. Der Prozess sinkender Inflationsraten in Griechenland ist gleichermaßen auf sinkende Inflationsraten in Griechenland und steigende Preisniveausteigerungsrate im Euro – 17 Raum zurückzuführen.

Aufgrund der verbesserten ökonomischen Rahmenbedingung begann Griechenlands Wirtschaft zunächst kräftig zu wachsen. Bei Betrachtung der jährlichen Wachstumsrate (Tabelle 2) Griechenlands sind seit der Euroeinführung zwei Phasen identifizierbar.

Tabelle 2. Jährliche Wachstumsrate des griechischen realen BIP in % von 2002 bis 2013

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
GR	4,2	3,4	5,9	4,4	2,3	5,5	3	-0,2	-3,3	-3,5	-6,8	-4,4	0,7

* Schätzungen für 2012 und 2013.

Quelle: Eurostat.

In der ersten Phase von 2001 bis 2007 wuchs Griechenlands reales BIP um durchschnittlich 4,1% pro Jahr, während das Währungsgebiet ein durchschnittliches Wachstum von 2% aufwies. (Vgl. Europäische Kommission 2010: 3) Mit Einsatz der weltweiten Finanz- und Bankenkrise begann die zweite Phase und vom 2008 bis 2011 schrumpfte Griechenlands Wirtschaft um durchschnittlich 3,45% pro Jahr. Zunächst begann der Abschwung in 2008 mit -0,2% recht moderat, allerdings verschärfte sich

die wirtschaftliche Gesamtsituation bis 2011 erheblich, da zuletzt das BIP um 6,8% schrumpfte. Für 2012 und 2013 prognostizieren Eurostat und Europäische Kommission eine deutlichere Entspannung. Allerdings erwartet Griechenlands Minister für Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit und Schifffahrt Griechenlands, Michalis Chrisochidios, für 2012 eine nochmalige Schrumpfung der Wirtschaftsleistung um 6% des BIPs. (Vgl. Manager Magazin 2012) Beide Prognosen würden eine Trendwende des bisherigen Verlaufes und langsame Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Situation darstellen.

Griechenlands gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit wurde nachhaltig beeinträchtigt, indem Griechenlands Regierung zur Finanzierung staatlicher Aktivitäten ständig neue Kredite aufnahm und dadurch den privatwirtschaftlichen Sektor zunehmend von Fremdkapitalfinanzierung verdrängte. (Vgl. Europäische Kommission 2010: S.4) Betrug der Anteil der staatlichen Gesamtausgaben im Jahr 2000 noch 46,6% des BIPs, stieg der Wert auf 53,2% im Jahr 2009. (Vgl. Bundesfinanzministerium 2011) Geringere staatliche Aktivitäten und flexiblere gesamtwirtschaftliche Strukturen würden eine wirtschaftliche Erholung deutlich unterstützen.

Trotz hoher Wachstumsraten während der ersten Phase versäumte Griechenlands Regierung den staatlichen Finanzierungssaldos auszugleichen. Vielmehr konnte ein sukzessiver Anstieg des Haushaltsdefizites von 2002 bis 2009 beobachtet werden. Der Entwicklungsprozess wird in Tabelle 3 abgebildet.

Tabelle 3. Finanzierungssaldo des griechischen Staates im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizites in % des BIPs (2002 – 2010)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
GR	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,5	-9,8	-15,8	-10,6

Quelle: Eurostat.

Zwischen 2002 und 2004 stieg das öffentliche Finanzierungsdefizit von -4,8% auf -7,5% an und entspannte sich in 2005 leicht. Von 2006 an kann eine erhebliche Verschlechterung des öffentlichen Finanzierungssaldo beobachtet werden. Innerhalb von 4 Jahren stieg das jährliche Haushaltsdefizit um das Dreifache an und erreichte in 2009 mit 15,8% ein vorläufiges Maximum. Trotz dauerhafter Verstöße gegen das Defizitkriterium des Maastrichter Vertrages wurden zwischen 2002 und 2007 nie Sanktionen zur Disziplinierung gegenüber Griechenland von der Europäischen Kommission ausgesprochen obwohl Art. 140 AEUV in Verbindung mit Art. 126 AEUV dies ermöglicht. Konsolidierungsmaßnahmen wurden bereits mit dem griechischen Stabilitätsprogramm aus dem Jahr 2000 vor der Euroaufnahme mit dem Ziel in 2004 eine Schuldenstandsquote von 84% des BIPs zu erreichen versprochen. (Vgl. Europäische Kommission 2001) Fiskalpolitische Ziele wurden permanent aufgrund von systematisch zu hoch angelegten staatlichen Ausgaben, Steuerhinterziehung, andauernder und fehlerhafter Steuerprognosen, veralteter Gesundheits- und Sicherungssysteme verfehlt. (Vgl. Europäische Kommission, 2010:

3f) Obwohl durch Konsolidierungsmaßnahmen langfristig das Vertrauen der Finanzmärkte wieder aufgebaut werden kann ist es fraglich ob einnahmen- oder ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen allein angesichts der schwerwiegenden ökonomischen Probleme ein Instrument zum Erhalt eines tragfähigen Haushaltes darstellt. Nur in Verbindung mit internationaler Hilfe scheint dies möglich. (Vgl. Peters; Ried; Schwarz 2011: 8f)

Neben unausgeglichen öffentlichen Finanzen weist Griechenland ebenfalls im Außenhandel Defizite auf. Griechenlands Doppeldefizit bestand bereits im Vorfeld der Euroeinführung und stieg seit dem Beitritt zum Währungsgebiet stetig an. (Vgl. Schuppan, 2011: 258) In Tabelle 4 werden die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes, Saldo der Zahlungsbilanz sowie das Zahlungsbilanzdefizit in % des BIP im Zeitraum von 2002 – 2010 dargestellt. Analog zur Entwicklung des Finanzierungssaldos verschlechterte sich sukzessive die Außenhandelsposition Griechenlands von – 6,5% in 2002 auf -14,93% in 2008.

Tabelle 4. Griechisches Zahlungsbilanzdefizit von 2002 – 2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bruttoinlandsprodukt zu jeweiligen Preisen in Mrd. €	156,61 Mrd. €	172,43 Mrd. €	182,26 Mrd. €	193,04 Mrd. €	208,89 Mrd. €	222,77 Mrd. €	232,92 Mrd. €	231,64 Mrd. €	227,31 Mrd. €
Zahlungsbilanzdefizit in Mrd. €	-10,20 Mrd. €	-11,26 Mrd. €	-10,71 Mrd. €	-14,74 Mrd. €	-23,75 Mrd. €	-32,60 Mrd. €	34,79 Mrd. €	-25,81 Mrd. €	-22,97 Mrd. €
Zahlungsbilanzdefizit in % des BIP	-6,5%	-6,5%	-5,8%	-7,6%	11,36%	-14,76%	-14,93%	-11,14%	-10,10%

Quelle: Eurostat / Eigene Berechnung.

Mit Einsatz der globalen Rezession ist für 2009 und 2010 eine Verminderung des Zahlungsbilanzdefizites auf 11,14% bzw. 10,10% festzustellen, wobei diese Entwicklung hauptsächlich auf die abgekühlte Weltwirtschaft zurückzuführen ist. Trotz hervorragender Ausgangslage wurden Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, Reduzierung des Außenhandelsdefizites sowie tiefgreifende Reformen am Arbeitsmarkt und im Gesundheitswesen versäumt. Anstelle wirtschaftlich nachhaltiger Investitionen wurde Immobilienboom, öffentliches Haushaltsdefizit und privater Konsum gefördert. In Ländern mit rigiden Arbeitsmärkten, wie Griechenland, führt ein Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsnachfrage zu Lohnerhöhungen. Lohnerhöhungen entsprechend des Produktivitätszuwachses wirken inflationsneutral. Im Gegensatz dazu resultieren Lohnabschlüsse oberhalb des Produktivitätszuwachses in einem Anstieg des Preisniveaus, da gestiegene Lohnstückkosten über Preise an Konsumenten weitergegeben werden. Dies beeinträchtigt die internationale Wettbewerbsfähigkeit, welche unter anderen auch durch den realen Wechselkurs zum Ausdruck gebracht wird. Da in einer Währungsunion keine nominalen Wechselkursbewegungen möglich sind, kommt es rechnerisch in Ländern mit höherer Preisniveausteigerung gegenüber Staaten mit niedrigerer Preisniveausteigerung zur realen Aufwertung. Steigt das inländische Preisniveau, als Ergebnis hoher Lohnabschlüsse, stärker als das

ausländische Preisniveau, wertet der reale Wechselkurs auf und beeinträchtigt die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Konkret bedeutet dies, dass Güterpreise im Inland schneller wachsen als im Ausland und dadurch eine Verlagerung der Güternachfrage von inländischen auf ausländische Güter auslöst. (Vgl. Ederer; Marterbauer; Walterskirchen 2009: 129f und Vgl. Rohde; Ehrhold 2011: 231f) Werden Griechenlands übermäßige Reallohnsteigerungen von 39,6% von 2000 – 2008 mit der Überbewertung des realen Wechselkurses von bis zu 20% in Verbindung gebracht, kann ein wesentlicher Teilaspekt des Zahlungsbilanzdefizits erklärt werden. (Vgl. Hans Böckler Stiftung 2008; Vgl. Europäische Kommission 2010: 5) In der Vergangenheit nahm Griechenland verstärkt Kredite im Ausland auf und heute müssen zur Bedienung der Zins- und Kreditschulden substanzielle Zahlungen an das Ausland gezahlt werden. Dieser Sachverhalt erklärt einen weiteren Teilaspekt des Außenhandeldefizites. Unter solche Voraussetzungen ist es äußerst schwierig einen Zahlungsbilanzausgleich zu erreichen. (Vgl. Europäische Kommission 2010: 12)

Im Januar 2001 kam die Europäische Kommission zum Schluss, dass Griechenland den Anforderungen des Stabilitätspaktes genügt und befürwortete auf Basis des Stabilitätspaktes den Euroeintritt. (Vgl. Europäische Kommission 2001) Nicht wissend, dass Griechenland von 1997 an kontinuierlich falsche Angaben zum öffentlichen Verschuldungsstand übermittelte (Vgl. FAZ 2004). Zur Reduzierung der Staatsverschuldung wurde bspw. im Jahr 2002 Devisenswapgeschäfte, mit Vertragslaufzeiten von bis zu 20 Jahren, Auslandsverbindlichkeiten denominated in US \$ und Yen, in Euroverbindlichkeiten umgewandelt. Berechnungsgrundlage des Devisenswapgeschäftes war ein zukünftiger Wechselkurs unterhalb des damaligen Austauschverhältnisses (in Preisnotierung), so dass Griechenland bei Vertragsabschluss einen niedrigeren Schuldenstand ausweisen konnte. (Vgl. Zeit Online 2010) Folgendes Beispiel soll den Vorgang darstellen. Angenommen Griechenlands Auslandsverschuldung beträgt US \$100 und am Devisenmarkt herrscht ein Wechselkurs (in Preisnotierung) von 1€ zu US \$1, dann entspricht die Auslandsverschuldung umgerechnet in Inlandswährung 100€. Wenn Griechenland aufgrund der aktuellen ökonomischen Entwicklung davon ausgeht, dass der zukünftige Wechselkurs 0,80€ pro US \$1 beträgt, dann würde Griechenlands aktuelle Auslandsverschuldung in inländischer Währung ausgedrückt, 80€ betragen. Folglich besteht ein Anreiz über Devisenswapgeschäfte, in ausländischer Währung denominatede Schuldbestände in Schuldbestände denominated in inländischer Währung umzuwandeln und zum vertraglich vereinbarten Rücktauschtermin zurück zu tauschen. Daraus ergibt sich der Vorteil, dass bereits zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses niedrigere Schuldbestände, aufgrund der erwarteten verbesserten Austauschrelation, ausgewiesen werden können. Ob Wechselkursentwicklungen präzise über einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren bestimmt werden können ist äußerst fraglich. Das Zusammenspiel von unterlassenen tiefgreifenden sozialen und ökonomischen Reformen und dauerhafter Manipulierung der Staatsbilanzen führte zum Verlust der Glaubwürdigkeit von Griechenland und letztendlich beinahe zur Zahlungsunfähigkeit in 2010.

3. Hilfsprogramm und Anforderungen

Der Beginn der griechischen Staatsschuldenkrise im Oktober 2009 wird mit der Wahl von Giorgos Papandreou gesehen. Mit dem Wahlversprechen gewählt, Sozialausgaben zu erhöhen wurde festgestellt, dass Griechenlands Haushaltslage dies nicht zuließ. Anstelle prognostizierter 6% betrug das tatsächliche Haushaltsdefizit über 12% und nach zahlreichen Revidierungen gibt Eurostat Griechenlands öffentlichen Finanzierungssaldo mit -15,8% für 2009 an. Stetig steigende Risikoaufschläge (Abbildung 1) auf griechische Staatsanleihen führten zur Verschärfung der ökonomisch bereits angespannten Situation und letztendlich beantragte Griechenland im April 2010 offiziell Hilfe. Um Griechenland beim ökonomischen Restrukturierungsprozess zu unterstützen, verabschiedeten Mitglieder des Währungsgebietes, EZB und Europäische Kommission zunächst auf drei Jahre (2010 – 2013) in Form von bilateralen Krediten angelegtes Hilfsprogramm mit einem Gesamtvolumen von 80 Mrd. €. Weiter unterstützt der IWF Griechenland über Stand-by Agreements (SBA) mit 30 Mrd. €. Aus Tabelle 5 können Auszahlungen der Eurogruppe und IWF von Mai 2010 bis Dezember 2011 entnommen werden.

Tabelle 4. Auszahlung an Griechenland von IWF und Euro – 16 in Mrd. €

Tranche	Zeitpunkt der Auszahlung	Auszahlung EU – 16 in Mrd. €	Auszahlung IWF in Mrd. €	Summe der Auszahlungen in Mrd. €
1	Mai 2010	14,5	5,5	20
2	Sept. 2010	6,5	2,6	9,1
3	Dez./Jan. 2011	6,5	2,5	9,0
4	März 2011	10,9	4,1	15
5	Juli 2011	8,7	3,2	11,9
6	Dez. 2011	5,8	2,2	8,0
Summe		52,9	20,1	73,0

Quelle: Europäische Kommission, The Greek Loan Facility.

Von Mai 2010 – Dezember 2011, also der Hälfte der Programmlaufzeit, wurden bereits 66% (73 Mrd. €) des 110 Mrd. € Programms ausgezahlt. Aufgrund der anhaltenden ökonomisch angespannten Lage in Griechenland wurde seit Mitte 2011 über ein zweites Maßnahmenpaket mit einem Gesamtvolumen von 130 Mrd. € und einer Laufzeit von 3 Jahren verhandelt. Nach langwierigen und intensiven Verhandlungen konnte ab März 2012 die Unterstützung sämtlicher Parlamente des Euroraums gewonnen werden und mit der Auszahlung der ersten Tranche von 39 Mrd. € begonnen werden. (Vgl. Fokus Money Online 2012)

Hilfsmittelauszahlungen aus dem ersten und dem zweiten Hilfspaket sind auflagengebunden, das heißt Fortschritte im Transformationsprozess werden in regelmäßigen Abständen von der sogenannten Troika, bestehend aus Repräsentanten der EU, EZB und IWF überprüft. Geprüft wird, ob kurzfristige und mittelfristige Zielvereinbarungen des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms für Griechenland

umgesetzt und eingehalten werden. Kurzfristig sollen Konsolidierungsmaßnahmen die Staatsausgaben massiv reduzieren und den Zusammenbruch des griechischen Finanz- und Bankenmarkts verhindern. Mittelfristig soll Griechenlands Wirtschaftssystem grundlegend reformiert werden. Ziel ist es, ein auf Export basierendes Wirtschaftsmodell aufzubauen, indem die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und in- und ausländischen Investoren die wirtschaftliche Grundlage für erfolgreiche Investitionen geboten wird. (Vgl. Europäische Kommission 2010) Konsolidierung des Staatshaushaltes soll durch erhebliche Kürzung der öffentlichen Ausgaben und Leistungen, im Bereich Löhne/Gehälter aktueller und Pensionen ehemaliger Staatsbedienstete, Senkung von Gesundheitsausgaben, Reduzierung von Investitionsausgaben sowie durch Anhebung des Mehrwertsteuersatzes von 19% auf 23% und generelle Steueranpassungen erreicht werden. (Vgl. FAZ, 2012) Zusätzlich soll der Arbeitsmarkt durch Herabsetzung des Mindestlohns auf 590€ Brutto, bzw. auf 511€ Brutto für unter 25-jährige, aufgebrochen und vornehmlich Jugendarbeitslosigkeit bekämpft werden. (Vgl. Wirtschaftswoche 2012; Vgl. Handelsblatt-Online 2012b)

Neben realwirtschaftlichen Herausforderungen musste ebenfalls das griechische Finanzsystem geschützt werden. Griechenlands Minister für Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit und Schifffahrt, Michalis Chrisochidios, äußert Skepsis bezüglich der Fähigkeit des griechischen Bankensystems, die Realwirtschaft mit genügend Krediten und Liquidität zu versorgen. Die Sorge um die Funktionsfähigkeit des Finanzsektors ist berechtigt, da Unsicherheiten über Griechenlands Verbleib in der Eurozone bestand, führte dies zu Kapitalverlagerungen. US Geldmarktfonds entzogen 2011 große Volumina aus europäischen Banken und verkürzten Laufzeiten bei noch bestehenden Geschäften. Institute, die vom Geldabfluss betroffen waren, sind in Griechenland äußerst aktiv. Neben Abzügen von Investoren entzogen griechische Haushalte seit 2009 Bankguthaben in Höhe von 70 Mrd. € den Bankensystem und verlagerten 16 Mrd. € davon ins Ausland. Diese Gelder stehen dem griechischen Bankensektor nicht mehr zur Verfügung und ohne Liquiditätshilfen der EZB wären griechische Banken nicht überlebensfähig. (Vgl. Manager Magazin Online, 2012; Welt Online 2011; Welt Online, 2012a)

4. Realwirtschaftliche Auswirkung

Ziel des ökonomischen Restrukturierungsprozesses Griechenlands ist die Schaffung einer im internationalen Wettbewerb bestehenden Volkswirtschaft. Entsprechend muss Griechenlands Fortschritt im Transformationsprozess beobachtet, evaluiert und gegebenenfalls korrigiert werden. Zum Erhalt von Hilfgeldern setzte Griechenland auf Druck der Eurozone, IWF und Europäischer Kommission mehrere Konsolidierungsprogramme gegen erheblichen Widerstand der öffentlichen Bevölkerung um.

Dank deutlicher Entspannung am Arbeitsmarkt konnte vor Ausbruch der Staatsschuldenkrise, zwischen 2005 und Mitte 2008, Griechenlands Arbeitslosenquote bis auf 6,6% reduziert werden. Mit Ausbruch der Staatsschuldenkrise kam es zu einer erheblichen Anspannung am Arbeitsmarkt. Von 2009 an kletterte die

Arbeitslosenquote auf 21% zu Beginn des Jahres 2012. Die Jugendarbeitslosigkeit stieg in diesem Zeitraum auf bis zu 40% an. Obendrein ist davon auszugehen, dass die Arbeitslosenquote als nachlaufender Wirtschaftsindikator in den nächsten Monaten weiter wächst und die gesamtwirtschaftliche Lage sich in Griechenland weiter zuspitzt. (Vgl. Welt Online 2012b; Vgl. Zeit Online 2012) Zunehmende Arbeitslosenzahlen erhöhen wiederum staatliche Ausgaben im Sozialwesen und konterkarieren Sparmaßnahmen und verstärken den Druck auf das nationale Budget.

In den Wirtschaftsnachrichten werden die ökonomischen Herausforderungen Griechenlands oftmals anhand der wachsenden Schuldenstandsquote zum Ausdruck gebracht. Binnen 5 Jahre wuchs die Schuldenstandsquote, um 49,1 % von 106,1% des BIPs in 2006 auf 155,2% des BIPs in 2011. Prinzipiell sind daraus entstehende Forderungen nach fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen zu unterstützen, jedoch birgt alleinige Fokussierung auf die Schuldenstandsquote des öffentlichen Haushalts erhebliche makroökonomische Probleme, da bei schrumpfender Wirtschaftsleistung die Schuldenstandsquote automatisch ansteigt. Im Folgenden wird dies an einem Beispiel dargestellt. Angenommen das Bruttoinlandsprodukt und der öffentliche Schuldenstand betragen in der Ausgangsperiode jeweils 100€. Für die Folgeperiode werden Griechenlands BIP-Veränderungsraten der Jahre 2008 – 2011 sowie die Schätzung von Michalis Chrisochoidis für 2012 unterstellt. Weiter wird aus Vereinfachungsgründen der Schuldenstand konstant gesetzt und Zinszahlungen ausgeschlossen.

Tabelle 5. Veränderung der Schuldenstandsquote bei konstantem Schuldenstand und schrumpfender Wirtschaftsleistung

Periode	0	1	2	3	4	5
Wachstumsrate BIP		-0,2%	-3,0%	-3,5%	-6,8%	-6,0%
BIP	100€	99,80€	96,81€	93,42€	87,07€	81,84€
Schuldenstand	100€	100€	100€	100€	100€	100€
Schuldenstandsquote	100%	100,2%	103,3%	107%	114,9%	122,2%

Quelle: Eigene Berechnung.

Bei annahmegemäß schrumpfender Wirtschaftsleistung und gleichbleibendem Schuldenstand ist ersichtlich, dass die Schuldenstandsquote vom Ausgangszeitpunkt zunächst über Periode 1 und 2 kaum merklich bis moderat auf letztlich 107% in Periode 3 ansteigt. Aufgrund des massiven wirtschaftlichen Einbruches in den Perioden 4 und 5 erreicht die Schuldenstandsquote am Ende des Betrachtungszeitraums 122,2%. In dem Beispiel basiert die Höhe der Schuldenstandsquote allein auf der sinkenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Beispiellandes. Auf Griechenland übertragen kann ein wesentlicher Teil des Schuldenstandsquotenanstiegs mit der Reduzierung des Bruttoinlandsproduktes erklärt werden.

Bei steigender Schuldenstandsquote wird naturgemäß Ausgabendisziplin und Reduzierung der staatlichen Aktivität gefordert. Undifferenziert ausgeführte Einsparungsprogramme der staatlichen Investitionstätigkeit als Reaktion auf einen

stetig wachsenden Verschuldungsgrad wirken kontraproduktiv, da dies zu zwei sich selbstverstärkenden negativen Effekten führt. Erstens wird durch Herabsetzung der staatlichen Investitionstätigkeit die wirtschaftliche Aktivität im Land gehemmt und ruft zusätzlich wirtschaftliche Kontraktion hervor. Daraufhin steigt zweitens die Schuldenstandsquote automatisch an. Aufgrund der Quotenfokussierung müssen zusätzliche Einsparungen in den Folgejahren erfolgen, welche zukünftige Schrumpfungsprozesse fördern. Anstelle automatischer Sparmechanismen sollten staatliche Investitionsprojekte im Hinblick auf zukünftige wirtschaftliche Tragfähigkeit und Nutzen evaluiert und entsprechend umgesetzt werden.

Privatwirtschaftliche Investitionen stellen eine Grundlage zur Schaffung einer im internationalen Wettbewerb bestehenden und konkurrenzfähigen Volkswirtschaft dar. Um privatwirtschaftliche Investitionen anzulocken, müssen sozialökonomische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen existieren, welche Unternehmen Wachstum ermöglichen. (Vgl. Keitel 2012) Allerdings ist festzustellen, dass Bruttoanlageinvestitionen in Griechenland von 24% in 2007 auf 14,80% des BIPs in 2011 gesunken sind. Unter Berücksichtigung der geschrumpften wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Griechenlands fällt die Reduktion der Bruttoanlageinvestitionen deutlich höher aus. Da Unternehmensinvestitionen neben wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Gewinnerzielungsmöglichkeiten im großen Maße von politischer Stabilität abhängen, sind Debatten um den Verbleib Griechenlands im Euroraum und den dadurch hervorgerufenen ökonomischen Verfall kontraproduktiv.

Gegenwärtig herrscht auf europäischer Ebene Einigkeit darüber, dass Griechenlands Wirtschaft an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen muss. Freilich herrschen unterschiedlichste Ansichten in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft über den Weg der Zielerreichung. In kontroversen Debatten werden Möglichkeiten des offenen Zahlungsausfalles, des freiwilligen Schuldenschnitts und des kurzfristigen Euroaustritts sowie der Haushaltskonsolidierung unter wirtschaftlicher Mithilfe der Europäischen Partnerländer erörtert. Zunächst wurde Anfang 2010 erwogen durch höhere Inflationsraten Staatschulden abzubauen. (Vgl. NZZ 2010) Mit Blick auf Art. 127 AEUV, der Preisniveaustabilität als vorrangiges Ziel im Eurowährungsgebiet vorsieht, erlosch die Debatte rasch.

Es bleibt abzuwarten, ob der mittlerweile verordnete freiwillige Schuldenschnitt die gewünschten Effekte hat. Zurzeit sind fallende Renditen auf 10-jährige griechische Staatspapiere zu beobachten. Allerdings betrifft dies nur die noch umlaufenden Staatschuldtitel. Griechenlands staatliche Finanzierung wird momentan ausschließlich vom europäischen Währungsgebiet und IWF getragen. Nach Ablauf des zweiten Maßnahmenpaktes in 2014 wird sich zeigen ob Griechenland Staatsschuldtitel am Markt platzieren kann oder, ob das Eurogebiet und der IWF Griechenlands Haushalt weiter tragen müssen.

Im Vorfeld des freiwilligen Schuldenverzichts griechischer Gläubiger äußerten und bekräftigten Ökonomen, wie Hans Werner Sinn, und Politiker, wie der deutsche Innenminister Friedrich, die Forderung, dass Griechenland das Europäische Währungsgebiet freiwillig verlassen sollte. (Vgl. Euro am Sonntag 2012; Vgl.

Spiegel-Online 2012) Ein Ausschluss Griechenlands aus dem Währungsgebiet ist rechtlich kaum umsetzbar und ein freiwilliger Euroaustritt führt unmittelbar zum Austritt aus der Europäischen Union. (Vgl. FAZ 2011) Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Überlegung, dass Griechenland außerhalb der Währungsunion in Lage wäre, internationale Wettbewerbsfähigkeit und den Abbau der Staatsverschuldung deutlich schneller zu erreichen als innerhalb des Euroraums. Befürworter argumentieren, dass durch Euroaustritt und Neueinführung einer nationalen Währung infolge nominaler Abwertung die Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft wiederhergestellt wird. Um durch nominale Abwertung einen positiven und dauerhaften Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit zu generieren, müssen dauerhaft nominale Rigiditäten vorliegen. Im Fall von Griechenland liegen, jedoch eher reale Rigiditäten, bspw. ausgedrückt durch den Reallohn, vor. Ohne Veränderung der ökonomischen und politischen Verhaltensweisen, welche aus der Vergangenheit bekannt sind, würden Preis- und Lohnanpassungen den ursprünglich nicht wettbewerbsfähigen Zustand wiederherstellen. (Vgl. Buiter; Rahbari 2010: 20) Abwertung einer nationalen Währung kann nur dann die Wettbewerbsfähigkeit fördern, wenn es einen hinreichen großen Exportsektor gibt. Ansonsten würden Abwertungen über Verteuerungen der Importe zu Kostensteigerungen und zu Inflation führen. (Vgl. Focus Money Online 2011)

Bedingung zur erfolgreichen Umsetzung sind politische und ökonomische Reformen, bspw. im Gesundheits-, Renten-, und Steuerwesen, jedoch ist es äußerst, fraglich ob drastische Reformen außerhalb der Europäischen Währungsunion und der Europäischen Union umsetzbar sind, da Regierungssystem und Parteien unter massivem innenpolitischen Druck stehen. Solange vom Europäischen Währungsgebiet und IWF Druck aufrechterhalten werden kann, sind strukturelle Reformierungsprozesse für Griechenlands Regierung auf jeden Fall leichter umzusetzen. Im Vorfeld der Währungsumstellung würde zusätzlicher innenpolitischer Druck erzeugt, da Investoren und private Sparer Kapital ins Ausland verlagern und Griechenlands angeschlagenen Bankensektor durch Liquiditätsabzug zusätzlich schwächen. Mit Abschluss des Austritts kann Griechenlands Bank- und Finanzsektor nicht mit Liquiditätshilfen des Euroraums rechnen und wird letztendlich kollabieren. (Vgl. Buiter; Rahbari 2010: 21 und Vgl. Dullien; Schwarzer 2011: 46)

Ein Austritt aus dem Währungsgebiet reduziert nicht automatisch den Schuldenstand, vielmehr sind gegenläufige Effekte zu befürchten, da in Euro aufgenommene Schuldenstände bestehen bleiben, steigt infolge der nominalen Abwertung der Schuldenstand, gemessen in der neuen nationalen Währung, schnell an und wäre mit der Zahlungsunfähigkeit Griechenlands gleichzusetzen. (Vgl. Buiter; Rahbari 2010: 21 und Vgl. Horn; Tober; et al. 2010: 8) Weiter würde in Griechenland verbliebenes Bankguthaben automatisch in die neue nationale Währung umgewandelt und als Ergebnis der erwarteten massiven Abwertung vollständig entwertet. (Vgl. FAZ 2011) Ebenfalls müssten Rückkopplungen auf die EZB berücksichtigt werden. Knapp ein Drittel des Liquiditätsbedarfs des griechischen Bankensystems stellt die EZB über Griechenlands Zentralbank zur Verfügung. (Vgl. The Economist 2012) Dementsprechend müsste im Fall des Austritts als Ergebnis der Abwertung mit erheblichen Forderungsausfällen gerechnet werden.

Mit einem Austritt Griechenlands aus der Eurozone steht zur Befürchtung, dass nach einer Währungsumstellung ähnliche Entwicklungen für Spanien, Portugal, Italien und Irland ausgelöst werden. Die dadurch ausgelöste Kapitalflucht kann Banken vor erhebliche Liquiditätsprobleme stellen. Da Banken hohe liquide Verbindlichkeiten und illiquide Forderungen halten, kann dies im schlimmsten Fall in der Insolvenz des Bankensektors münden. (Vgl. Dullien; Schwarzer 2011: 46) Es ist fraglich ob EZB und ESM genügend Kapital zur Kompensation des Kapitalabflusses bereitstellen können. Letztendlich müsste dann hinterfragt werden, ob die Aufrechterhaltung der Währungsunion wirtschaftlich und politisch überhaupt noch möglich ist.

5. Schlussfolgerung

Griechenlands strukturelle Probleme sind nicht Ergebnis der Wirtschafts- und Finanzkrise, vielmehr wurden strukturelle Defizite offengelegt und verstärken die Wirkung der globalen Rezession. Angesichts der schwerwiegenden ökonomischen Herausforderungen für Griechenland und der möglichen Konsequenzen für die Einheitswährung sind Schuldzuweisungen, rückwärtsgewandte Diskussionen sowie Überlegungen ob Griechenland den Euroraum verlassen sollte kontraproduktiv, da dies Unsicherheit und Instabilität im Land erzeugt. Griechenlands strukturelle Probleme waren hinlänglich bekannt und trotz dauerhafter Verstöße gegen Maastrichtkriterien wurden keinerlei Sanktionen beschlossen. Damit Anreize zum Einhalt der Maastrichtkriterien existieren, müssen bei Verstößen, auch gegen große Volkswirtschaften, Verfahren eingeleitet und mit substanziellen Strafen unterlegt werden. Wenn trotz massiver Verstöße gegen Kriterien keine Strafen folgen, muss die Sinnhaftigkeit der Maastrichtkriterien, als Stabilitätsparameter, in Frage gestellt werden. Aktuell befindet sich Griechenlands Volkswirtschaft im Zustand tiefster Depression und es bleibt abzuwarten, ob der freiwillige Zahlungsverzicht die erwartete zukünftige Entlastung bringt. Mit der Lösung der Griechenlandfrage wird automatisch die Frage nach dem Umgang mit Spanien, Italien, Irland und Portugal beantwortet und ob die erste Belastungsprobe der europäischen Einheitswährung zu deren Auflösung führt oder das Europäische Währungsgebiet näher aneinander rückt.

Literaturverzeichnis

1. **Buiter, William H.; Rahbari, Ebrahim (2010):** Greece and the fiscal crisis in the EMU, <http://www.willembuiter.com/Greece.pdf>, Zugriff: 14.03.2012.
2. Bundesfinanzministerium (2011): Staatsquoten im internationalen Vergleich, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_134730/DE/BMF__Startseite/Publikationen/Monatsbericht_des_BMF/2011/06/statistiken-und-dokumentationen/01-finanzwirtschaftliche-entwicklung/tabellen/Tabelle__S18.html, Zugriff: 20.03.2012.
3. Deutsche Bundesbank (2011): Renditedifferenzen von Staatsanleihen im Euro-Raum, Monatsbericht Juni 2011, Frankfurt am Main.
4. Deutsche Bundesbank (2012): Geschäftsbericht 2011, Frankfurt am Main.
5. **Dullien, Sebastian; Schwarzer, Daniela (2011):** Das Gefährliche Spiel mit dem Euro-Ausstieg, in Wissenschaftliche Nachrichten Nr. 141, November/Dezember 2011, S. 43 – 47.

6. **Ederer, Stefan; Martenbauer, Markus; Walterskirchen Ewald (2009):** Herausforderungen der Wirtschafts- und Währungsunion, in Finanzkrise und Divergenzen in der Wirtschaftsentwicklung als Herausforderung für die Europäische Union, Marburg, Bd. 3 S.125 -146.
7. **Ejsing, Jacob W.; Lemke, Wolfgang (2009):** The Janus – Headed Salvation: Sovereign and Bank Risk Premia During 2008-09, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
8. Europäische Kommission (2001): Kommission bewertet griechisches Stabilitätsprogramm von 2000 (2000 – 2004), <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/116&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>, Zugriff: 20.03.2012.
9. Europäische Kommission (2010): The Economic Adjustmant Programm for Greece, Brüssel Mai 2010.
10. Europäische Kommission (2012): The Greek Loan Facility, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/greek_loan_facility/index_en.htm, Zugriff: 20.03.2012.
11. Fokus Money Online (2011): Szenario drei: Griechenland führt die Drachme wieder ein, http://www.focus.de/finanzen/news/staatsverschuldung/tid-22238/griechenland-szenario-drei-griechenland-fuehrt-die-drachme-wieder-ein_aid_625500.html, Zugriff 21.03.2012.
12. Fokus Money Online (2012): Euro-Staaten segnen zweites Griechenland-Paket ab, http://www.focus.de/finanzen/news/staatsverschuldung/erste-39-milliarden-freigegeben-euro-staaten-segnen-zweites-griechenland-paket-ab_aid_723999.html, Zugriff: 20.03.2012.
13. FAZ (2004): Griechenland erschwindelt Euro-Beitritt, In FAZ 16.11.2004, S. 11.
14. FAZ (2012): Die Lüge vom Schlaraffenland, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/griechenland-spart-die-luege-vom-schlaraffenland-11654356.html>, Zugriff: 20.03.2012.
15. Handelsblatt Online (2012a): Griechischer Mindestlohn soll drastisch sinken, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/offene-fragen-griechischer-mindestlohn-soll-drastisch-sinken/6187706.html>, Zugriff: 15.03.2012.
16. Handelsblatt Online (2012b): Arbeitslosenquote in Europa steigt weiter, <http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/eu-statistik-arbeitslosenquote-in-europa-steigt-weiter/6467428.html>, Zugriff: 02.04.2012.
17. **Hans-Böckler Stiftung (2008):** Nur Deutschlands Reallöhne stagnieren, http://www.boeckler.de/pdf/impuls_2008_14_1.pdf, Zugriff: 15.03.2012.
18. **Horn; Gustav; Tober, Silke; van Treeck, Till; Truger, Achim (2010):** Euraum vor der Zerreisprobe? IMK Report, Nr. 42, April 2010.
19. **Horten, Mark; Kumar, Manoham; Mauro, Paolo (2010):** The State of Public Finance: A Cross Country Fiscal Monitor, Internationaler Währungsfond, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0921.pdf>, Zugriff: 13.03.2012.
20. **Keitel, Hans Peter (2012):** Griechenland muss Rahmenbedingungen für Investitionen schaffen, Deutschlandfunk, http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/1683495/ Zugriff: 20.03.2012.
21. Manager Magazin Online (2009): EU rügt Griechenland, <http://www.manager-magazin.de/finanzen/artikel/0,2828,656170,00.html>, Zugriff 12.03.2012.

22. Manager Magazin Online (2012): Griechischer Finanzminister: Kreditklemme größtes Problem der Wirtschaft, <http://boersen.managermagazin.de/mmo/news.htm?id=33819488&r=0&sektion=marktberichte&u=0&p=0&k=0>, Zugriff: 12.03.2012.
23. Mark-daten.de (2012): Griechenland: Rendite 10-jähriger Staatsanleihen, <http://www.markt-daten.de/charts/zinsen/staatsanleihen-eu.htm#griechenland>, Zugriff: 20.03.2012.
24. NZZ Online (2010): Schuldenabbau durch Inflation, http://www.nzz.ch/finanzen/nachrichten/schuldenabbau_durch_inflation_1.4965851.html, Zugriff: 26.03.2012.
25. **Peters, Heiko; Ried, Stefan; Schwarz, Peter (2011)** Krisenreaktion und Krisenprävention im Euroraum, in ORDO · Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (Lucius & Lucius, Stuttgart 2011) Bd. 62, S.3-28.
26. **Rohde, Armin; Ehrhold, Frank (2012): Ist der Euro gefährdet**, in 19th Scientific Conference on Economic Policy, Economic Policy in the EU Member States 2011, Bd. 19, S. 223 – 236.
27. **Schuppan, Norbert (2011): Globale Rezession – Ursachen Zusammenhänge** Folgen, 1. Auflage, Wismar 2011.
28. The Economist (2012): What Argentina tells us about Greece, <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2012/02/greece-and-euro>, Zugriff: 20.03.2012.
29. **Weber, Axel (2010): Die Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa- Herausforderungen und Chancen**, Rede auf der 4. Transatlantischen Jahreswirtschaftskonferenz in Frankfurt am Main, <http://www.bundesbank.de/download/presse/reden/2010/20101028.weber.frankfurt.2000.php>, Zugriff: 12.03.2012.
30. Welt Online (2011): Investoren ziehen Geld aus europäischen Banken ab, <http://www.welt.de/wirtschaft/article13669607/Investoren-ziehen-Geld-aus-europaeischen-Banken-ab.html> , Zugriff: 14.03.2012
31. Welt Online (2012a): Griechen ziehen 70 Milliarden Euro von Banken ab, <http://www.welt.de/wirtschaft/article13903739/Griechen-ziehen-70-Milliarden-Euro-von-Banken-ab.html>, Zugriff: 10.03.2012.
32. Welt Online (2012b): 40% der Griechen unter 29 sind Arbeitslos, <http://www.welt.de/wirtschaft/article13924149/40-Prozent-der-Griechen-unter-29-sind-arbeitslos.html>, Zugriff: 20.03.2012.
33. Wirtschaftswoche (2012): Griechenlanddrama, Parteien streiten um Renten Kürzung, <http://www.wiwo.de/economy-business-und-finance-roundup-griechenland-drama-parteien-streiten-ueber-rentenkuerzung/6188372.html>, Zugriff: 19.03.2012.
34. Zeit Online (2010): Griechenlands Geschäft mit Goldman Sachs war lange bekannt, In: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2010-02/griechenland-goldman-sachs>, Zugriff: 14.03.2012.
35. Zeit Online (2012): Jeder 5 Grieche ohne Job, <http://www.welt.de/wirtschaft/article13924149/40-Prozent-der-Griechen-unter-29-sind-arbeitslos.html>, Zugriff: 30.03.2012.

GESTERN JAPAN – MORGEN OSTEUROPA? ANMERKUNGEN ZU EINIGEN MÖGLICHEN KRISENVERWERFUNGEN UND BEWÄLTIGUNGSSTRATEGIEN

Detlev Ehrig, Uwe Staroske
Universität Bremen

1. Von Japan nach Osteuropa – alte und neue Herausforderungen

Alle Welt redet von Griechenland und den Schwierigkeiten der mit ihm an der Peripherie liegenden Staaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion – gemeinhin als PIIGS-Staaten apostrophiert. Die Kriseneinschätzungen sind deutlich: es fehle an der notwendigen Konvergenz der ökonomischen Entwicklung, an ernsthaften Bemühungen bzw. an den Möglichkeiten, die Verwerfungen der öffentlichen Finanzen in den Griff zu bekommen; die Allokationsentscheidungen seien zu sehr an den Konsumwünschen der eigenen Bevölkerung und zu wenig an den Notwendigkeiten einer international wettbewerbsfähigen Produktions- und Dienstleistungsstruktur ausgerichtet. Rettungsschirme müssen aufgespannt werden. Es droht gar der Staatsbankrott, wenn nicht gar der Zerfall der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.¹

Leicht in Vergessenheit gerät angesichts der Krisendynamik in den südeuropäischen Staaten die Situation in den osteuropäischen Ländern der Wirtschafts- und Währungsunion. Und nicht zuletzt Japan: Seit mehr als einem Jahrzehnt dümpelt die japanische Volkswirtschaft vor sich hin, ist im Zuge der weltweiten Finanzkrise erneut durchgeschüttelt worden, ohne dass nachhaltige Wege aus der Krise erkennbar sind.

Osteuropäische Länder sind in einem besonderen Maße Opfer der Verwerfungen des Weltfinanzsystems geworden, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Osteuropa, in den letzten Jahren ein Hoffnungsträger für die wirtschaftliche Entwicklung, ein „emerging market“, hat sich eng an ausländische Kreditgeber angelehnt und sie geradezu eingeladen, den Boom zu finanzieren. Ganz anders hingegen Japan, am anderen Ende des weltumspannenden Finanzgeflechts gelegen. Es gehörte eher zu den Financiers dieses Booms. Carry-Trade ist das Zauberwort, das die Entwicklung beider Regionen miteinander verbindet. Für Osteuropa sind die Herausforderungen nach dem Zusammenbruch des Weltfinanzsystems historisch neu, für Japan hingegen setzt sich eine Entwicklung unheilvoll fort, die seit den neunziger Jahren mit dem Land verbunden ist: eine schon fast chronisch zu nennende Deflation.

Japans Wirtschaft spielt im Konzert der großen Volkswirtschaften seit den neunziger Jahren eine Sonderrolle. Das Land ist seit langem von einer tief sitzenden binnenwirtschaftlichen Schwäche geprägt, die gleichermaßen die Nachfrage wie das Ange-

¹ So beispielsweise der deutsche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresbericht 2011/12, Kapitel 3: „Euro-Raum in der Krise“, abrufbar unter: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/ga11_ges.pdf

bot betrifft. Arbeitsintensive Produktions(teil)prozesse wurden in asiatische Niedriglohnländer verlagert, um die eigenen Exporte international wettbewerbsfähig zu halten. Die private Konsumnachfrage dümpelt vor sich hin, die privaten Anlageinvestitionen machen erratische Sprünge, es gibt kaum Veränderungen der Verbraucherpreise, und die kurzfristigen nominellen Zinssätze liegen schon seit Jahren nahe null Prozent. Japan erlebte in den neunziger Jahren eine spekulative Aufblähung der Vermögenswerte im Zuge der Aufwertung des Yen gegenüber dem Dollar. Senkungen des Diskontsatzes seitens der japanischen Zentralbank beendete die spekulative Vermögensblase und ließ die Anlage in Sachvermögenswerten, einschließlich Aktien, wiederum attraktiver werden. Mit den gesunkenen Zinsen einhergehende sinkende Renditen für Rentenpapiere sorgten wiederum für einen sich selbst verstärkenden Aktien- und Immobilienboom (SVR 98, TZ 52 ff), der erst zu Beginn des neuen Jahrtausends sein Ende fand. Eine Ausweitung der Staatsnachfrage mit den Instrumenten der expansiven Geld- und Fiskalpolitik konnte keinen grundlegenden Wandel in der lang anhaltenden binnenwirtschaftlichen Nachfrageschwäche einleiten.

Lange vor ihrem Ausbruch fokussierten sich in Japan bereits somit seit den neunziger Jahren in einem Mikrokosmos die Elemente der Weltfinanzkrise mit einer daniederliegenden Binnenkonjunktur, spekulativen Blasen, einer Null-Zinspolitik und einer expansiven Fiskalpolitik als Ersatz für geplatzte Aktien- und Immobilienblasen (SVR 2000, TZ 38 ff).

Wenn eine Binnenkonjunktur bereits seit Jahren praktisch am Boden liegt, wird die Dynamik in besonderer Weise durch das Geschehen auf den Auslandsmärkten bestimmt.

Japan hat sich, nicht zuletzt als Konsequenz aus der sich hinschleppenden Binnenkonjunktur, auf seine außenwirtschaftlichen Stärken konzentriert und Leistungsbilanzüberschüsse produziert. Damit ist Japan in den letzten Jahren in die Rolle eines klassischen Aufwertungslands mit einem hohen Leistungsbilanzüberschuss geraten. Gleichzeitig war die Zahlungsbilanz von einem ausgeprägten Defizit in der Kapitalbilanz begleitet. Das Kapitalbilanzdefizit diente hauptsächlich der Finanzierung der US amerikanischen Importe. Eine an niedrigen Zinsen orientierte japanische Geldpolitik hat zu Arbitragegeschäften mit dem Ausland geführt. Carry Trade hat bewirkt, dass der Yen trotz eines Leistungsbilanzüberschusses seit einigen Jahren abgewertet wurde. Dies hat die deflatorischen Tendenzen innerhalb der japanischen Wirtschaft noch einmal verschärft. Die Finanzkrise hat seit Ende 2008 – neben einem Verfall der Aktienkurse – jedoch zumindest zeitweise zu einem Abbau der Zinsunterschiede geführt. Verschärfte Finanzierungsbedingungen und eine wachsende Risikoaversion haben den Trend verstärkt, Verschuldungspositionen in Währungen abzubauen, die bisher der Finanzierung des Carry Trades dienten. Hieraus resultierte eine abrupte Aufwertung des Yen insbesondere gegenüber dem US-Dollar. Ein dramatischer Einbruch in den Warenexporten um 45% im Vergleich zum Vorjahr zum Ende des Jahres 2008 hat die außenwirtschaftliche Achillesferse der japanischen Wirtschaft noch einmal in aller Deutlichkeit sichtbar werden lassen. Japans Volkswirtschaft hatte im März 2011 die Naturkatastrophe in Fukushima zu

bewältigen. Gleichwohl belastet eine anhaltende Aufwertung des Yen die japanische Exportindustrie. Im Vergleich zum Tiefstand im April 2011 wertete der japanische Yen trotz massiver Politik des billigen Geldes seitens der Zentralbank um rund 10% gegenüber dem US-Dollar zum Ende des Jahres 2011 auf. Da die japanischen Exporte einen im internationalen Vergleich geringen Anteil von importierten Vorleistungen von rund 10% aufweisen, waren deutliche preislich induzierte Verschlechterungen in der japanischen Handelsbilanz zu erwarten: Anfang 2012 wies die japanische Handelsbilanz ein Rekorddefizit auf. Hiervon konnte sich Japan bereits im Februar durch einen leichten Überschuss in der Handelsbilanz erzielen.

Und Osteuropa? Ist Japan möglicherweise das Menetekel einer dahindümpelnden Volkswirtschaft, das den osteuropäischen Ländern ebenso droht? Immerhin sind einige osteuropäische Länder noch stärker von der Krise betroffen als Griechenland. Das gilt vor allem für die baltischen Länder, die von einem verschuldungsgetriebenen Wachstum bei hohen Handelsbilanzdefiziten getrieben waren. Anders die Situation von Ländern, die auf ein exportorientiertes Modell des Wachstums setzen. Aber droht ihnen nicht ein ähnliches Schicksal wie Japan mit seiner außenwirtschaftlichen Stärke?

Betrachtet man Osteuropa gemeinsam mit Japan und den Schwellenländern, hat sich seit dem Ausbruch der Finanzkrise Mitte 2007 in der Tat kein einheitliches Bild ergeben (Becker 2011). Eine Reihe von Schwellenländern profitierte zunächst noch von den hohen Rohstoffpreisen. Sie beklagen seitdem eher eine Abschwächung der bislang gewohnten hohen Zuwachsraten der wirtschaftlichen Entwicklung. Anders die osteuropäischen Länder. Sie sind seit Ausbruch der Finanzkrise von einer massiven Umkehr von Kapitalströmen betroffen. Der Rückzug ausländischer Banken aus dem Osteuropa-Geschäft führte zu einem deutlichen Anstieg von Risikoprämien um mehr als das Vierfache innerhalb eines Jahres zwischen Mitte 2007 und Ende 2008. Gemeinsam mit einem Verfall der Wechselkurse und der Aktienmärkte waren sie eine besondere Belastung angesichts hoher Leistungsbilanzdefizite und einem hohen Grad an Verschuldung in fremden Währungen. Dies betrifft gleichermaßen private Haushalte und Unternehmen, deren Kredite oftmals in Euro denominated sind. Das Ergebnis ist ein gravierender Einbruch der Wachstumsgrundlagen für osteuropäische Wirtschaften, gerade auch im Hinblick auf die Einlösung der Maastricht-Kriterien als Voraussetzung für den Beitritt zur Europäischen Währungsunion (DIW 2010). Der scheinbar sichere Weg, die Ablösung von Schulden und der Aufbau von Vermögenspositionen in Zeiten einer deflationären Abwärtsbewegung führt aber schnell in eine Sackgasse aus Produktionsrückgang, Einkommensreduktion, Schuldentilgung und Vermögensverfall, bekannt auch als Keynesches Spar- und Fishersche Schuldendeflation (De Grauwe 2009; Horn/ Joebges 2009).

Ein erster Blick auf die Verhältnisse in Japan und der EWWU offenbart für Japan die Notwendigkeit einer Reduktion der Verschuldung im Unternehmenssektor. Für die Länder der EWWU waren die Bilanzprobleme weniger offensichtlich, zeigten aber regionale Unterschiede im Ausmaß ihrer Verschuldung.

Für die Wirtschaftspolitik stellen sich weitreichende Herausforderungen. Zum einen geht es um die Frage, ob die europäischen Länder dem Schicksal des japanischen Wegs ausgeliefert sein könnten. Die japanischen Erfahrungen zeigen recht deutlich, welche Probleme sich durch eine Bilanzrezession ergeben können und wie steinig der Weg sein kann zur Wiederherstellung eines nachhaltigen Wachstumspfad. Die Lehren, die daraus gezogen werden können, laufen auf ein Überdenken der Funktionsweise des Finanzsystems hinaus. Sie zeigen darüber hinaus, wie leicht fortgeschrittene Volkswirtschaften sich der Gefahr ausgesetzt sehen, eine lang andauernde Anpassung der sektoralen Bilanzen, eine anhaltende Nachfrageschwäche, eine rasch zunehmende Staatsverschuldung und einen dramatischen Verfall der Vermögenspreise hinnehmen zu müssen.

Droht Europa, vor allem Osteuropa, ein ähnliches Schicksal wie es Japan durchlebt hat? Kommen auf die europäischen Länder, speziell die der Währungsunion und Osteuropas, ebenfalls eine „verlorenes Jahrzehnt“ (EZB 2012, S. 103) der Stagnation und der verpassten Wachstumsaussichten zu, oder sind die japanischen Erfahrungen untauglich für die Beschreibung eines möglichen europäischen Entwicklungspfad? Dazu gilt es, Besonderheiten nachzuzeichnen, denen Japan ausgesetzt gewesen ist: Zu ihnen zählen Probleme der Währungsanpassung, öffentliche und private Verschuldung, Binnennachfrage und außenwirtschaftliche Abhängigkeit und nicht zuletzt Strukturanpassungen durch technologische Brüche und demografische Entwicklungen.

Der Beitrag vertritt eine keynesianische Sicht der Dinge. Dies bedeutet: Es geht um die Frage, inwieweit die Probleme Japans und die Osteuropas vergleichbar oder doch eher verschieden sind unter dem Gesichtspunkt einer Sicherung bzw. einer Wiederherstellung von stabilen Zukunftserwartungen auf Inlands- und Auslandsmärkten, die gleichzeitig dazu geeignet sind, möglichen Deflationsprozessen zu begegnen. Die Möglichkeiten der Geldpolitik scheinen ausgereizt. Der Fokus sollte eher in einer nachhaltigen Wiedergewinnung von wirtschaftlichen Zukunftsaussichten durch eine Politik der Stärkung der Kaufkraft – binnenwirtschaftlich wie außenwirtschaftlich – liegen. Unterstützung ist notwendig durch eine Geldpolitik, die den Liquiditätsbedarf sicherstellt, notfalls auch durch direkten Aufkauf von Wertpapieren. Dort, wo Arbeitslosigkeit sich weiter festzusetzen droht, bedarf es bewusster nachfragestimulierender Interventionen. Was für westeuropäische Länder und die USA gilt, gilt um so mehr für Japan und Osteuropa: eine Blaupause für eine Antikrisenpolitik, die die Gefahrenabwehr einer Abwärtsspirale ernst nimmt und Lehren aus dem „verlorenen japanischen Jahrzehnt“ zieht.

2. Die Politik des Carry Trade und Währungsanpassungen

Den durch die internationale Finanzkrise ausgelösten monetären Verwerfungen wird häufig versucht, mittels einer neuen Finanzmarktarchitektur zu begegnen. Hierbei stehen die Regulierung und die Aufsicht von Finanzinstitutionen und -märkten im Vordergrund. Das Weltwährungssystem wird üblicherweise vernachlässigt – nicht zuletzt im Vertrauen auf die Selbstregulierungskräfte der Devisenmärkte. Sich selbst überlassene und flexible Devisenkurse sind jedoch kein Allheilmittel, sondern

können hingegen die Ursache für (weitere) Instabilität sein². Der japanische Yen und die osteuropäischen Märkte sind hierfür ein treffendes Beispiel: Gegenüber dem US amerikanischen Dollar hat der Yen zwischen Anfang 2005 und Mitte 2007 um ca. 15 % abgewertet, obwohl der japanische Leistungsbilanzüberschuss rund 4 % des Bruttoinlandsproduktes betrug. Das amerikanische Defizit hingegen belief sich auf 6 %. Von Herbst 2008 bis zum Jahresbeginn 2009 hat der Yen wiederum gegenüber dem Dollar um nahezu 20% aufgewertet, um danach wiederum um mehr als 10% abzuwerten. Im Jahr 2011 wiederum hat der japanische Yen gegenüber dem US-Dollar um die gleiche Spanne aufgewertet. Am aktuellen Zeitrand (seit Mitte Februar 2012) hat der Yen gegenüber dem USD wiederum deutlich abgewertet, was durch das Rekorddefizit in der Handelsbilanz beeinflusst wurde.

Der Carry Trade hat maßgeblich zu diesem Auf und Ab des Yen geführt: Zinsdifferenzen zwischen Japan und dem Ausland haben dazu geführt, dass insbesondere institutionelle Anleger sich in Yen verschuldet haben, was angesichts der niedrigen Zinsen nahe Null mit wenig Risiko verbunden war, und das aufgenommene Geld in höher verzinslichen Währungen – meistens US Dollar – angelegt.³ US-amerikanische Banken haben ihre Niederlassungen in Japan dazu nutzen können, um Liquidität in den Heimatmarkt zu transferieren. Konkret bedeutet dies eine Verschuldung der japanischen Niederlassung einer amerikanischen Bank am japanischen Geldmarkt mit einer Kreditvergabe an die amerikanische Muttergesellschaft. Dieser positive Saldo aus Forderungen und Verpflichtungen von Tochtergesellschaften in Japan gegenüber ihren Muttergesellschaften in den Vereinigten Staaten führte zu einer Abwertung des Yen und zu einer Aufwertung des US Dollars. Die Rückzahlung ist für den Anleger zusätzlich profitabel, da der Wert des US Dollars zwischenzeitlich gegenüber dem Yen zugenommen hat. Der Investor hat somit neben der Rendite aus der Zinsdifferenz eine aus der für ihn günstigen Wechselkursentwicklung, die von ihm – natürlich im Verbund mit anderen Investoren – selbst herbeigeführt oder zumindest verstärkt wurde. Der Investor trägt dennoch grundsätzlich das volle Wechselkursrisiko und ist der Gefahr ausgesetzt, dass sich die Zinsen auch kurzfristig ändern können. Dies kann durch Termingeschäfte ausgeglichen werden, die jedoch normalerweise die erwartete Rendite schmälern. Beim Carry Trade handelt es sich somit um ein lukratives, wenn auch nicht um ein weitgehend risikoneutrales Arbitragegeschäft. Dadurch, dass die Wechselkursentwicklung im Verhältnis zum Leistungsbilanzsaldo atypisch verläuft, verhinderte sie nicht nur einen langfristigen Leistungsbilanzausgleich, sondern war zugleich die Quelle zusätzlicher finanzieller Instabilität. Die Aufwertung des US-Dollar wurde zusätzlich verstärkt durch den Ankauf durch Schwellenländer, die auf diese Weise der unerwünschten Aufwertung der heimischen Währung entgegen wirken wollten.

² So beispielsweise die Diskussionsbeiträge in: Sauer/ Ötsch/ Wahl (2009)

³ Die einfache Carry-Trade Regel orientiert sich an den Zinsdifferenzen. Hierbei nimmt der Investor Kapital in einem niedrig verzinsten Land auf und reinvestiert es in einem höher verzinsten Land (Fabrizi 2011, S. 38). Die Carry-Trade Strategie lässt sich erweitern um einen Blick auf die Inflationserwartungen. Sind Zinsdifferenzen größer als die erwarteten Inflationsdifferenzen, wird Carry-Trade ebenfalls zu einem lohnenden Arbitrage-Geschäft (Pojarliev 2009, S. 28).

Erst als die amerikanische Notenbank bei konstanten Preissteigerungsraten im Zuge der Finanzkrise die Zinsen immer weiter senkte, geriet der Carry Trade zwischen japanischem Yen und amerikanischem Dollar ins Stocken. Als Folge verlagerten sich die Finanzinvestition in andere Länder mit Leistungsbilanzdefiziten und hohen Zinsen: Osteuropa, Türkei, Australien.

Hierdurch wurde nicht nur die Anpassung der Leistungsbilanzen erschwert, sondern auch deutliche Fehlanreize für Kreditnehmer gesetzt; in einigen osteuropäischen Ländern mit hohem Zinsniveau haben sich Hauskäufer und -erbauer günstig in Währungen mit niedrigen Zinsen verschuldet. Mit sinkenden heimischen Zinsen und einsetzender Abwertung der Inlandswährung geraten Kreditnehmer allerdings in Schwierigkeiten, weil ihr Auslandskredit in heimischer Währung ansteigt. Auch die Abwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar ging einher mit starken Wechselkursschwankungen bei anderen Währungen wie dem japanischen Yen oder dem Schweizer Franken. „Als Folge verschärfte Finanzierungsbedingungen und stark erhöhter Risikoaversion werden Verschuldungspositionen in den Währungen abgebaut, in denen bisher die Refinanzierung der Carry Trades erfolgte“ (SVR 2008, TZ 36). Dies wurde auch begünstigt durch den Aktienkursverfall am japanischen wie auf den osteuropäischen Kapitalmärkten im Zuge der sich verschärfenden Finanzkrise insbesondere seit September 2008.

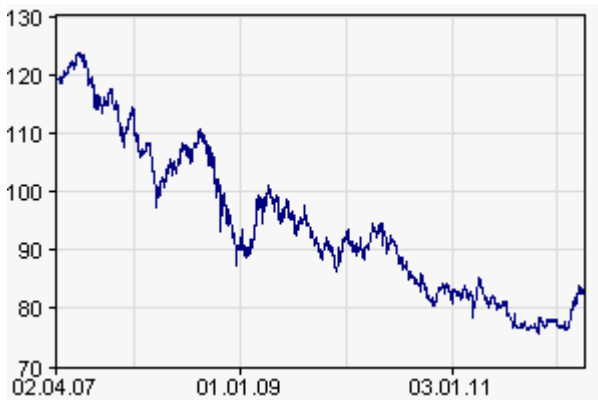


Abbildung 1. Nominaler Wechselkurs US-Dollar - Yen April 2007 – März 2012 (http://www.finanzen.net/devisen/us_dollar-yen-kurs).

Der Umfang des Carry Trade wurde somit erst in dem Augenblick geringer, als die amerikanische Notenbank die Zinsen senkte und noch einmal deutlich weniger im Zuge der Finanzkrise; es existiert kein Marktmechanismus, der den Carry Trade zum Erliegen brächte. Die Entwicklung des Yen wird durch den Carry Trade in die „falsche“ Richtung gelenkt, da er hierdurch tendenziell ab- statt aufgewertet wird. Dieser Abwertung kann nur durch Zentralbankinterventionen begegnet werden. „Erstaunlich nur: Über das Überschussland China schimpfen alle, weil dort die Zentral-

bank den Wechselkurs stabilisiert, zu Japan fällt keinem etwas ein, weil es da ja der weise Markt ist, der die Ungleichgewichte verstärkt“ (Flassbeck 2007).

Eine etwas andere Entwicklung als der Yen hat der Zloty gegenüber dem US-Dollar genommen. Einer Phase der Aufwertung als Folge von Kapitalzuflüssen folgte eine Phase der abrupten Abwertung seit 2008, die zu Beginn des Jahres 2009 ihren Tiefpunkt hatte. Danach erst erfolgte eine Erholungsphase gegenüber dem Dollar. Seitdem hat der Zloty insgesamt erneut aufgewertet, hat allerdings nicht mehr das Niveau von vor 2008 erreicht. Es hat nach wie vor Wechselkursschwankungen zum US-Dollar gegeben, jedoch sind auch die Ausschläge seitdem geringer geworden.

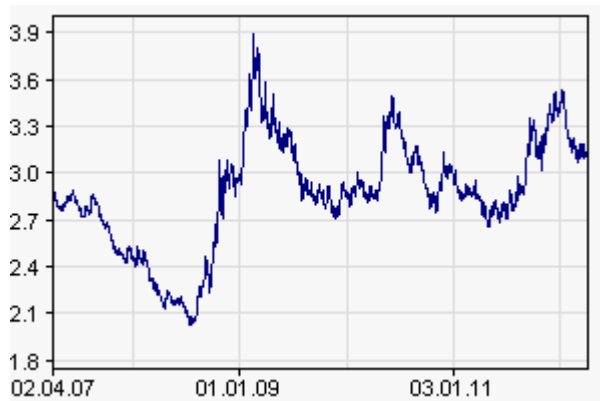


Abbildung 2. Nominaler Wechselkurs US-Dollar – Zloty, April 2007 – März 2012 (http://www.finanzen.net/devisen/us_dollar-zloty-kurs).

Welche Gründe führen dazu, dass das System des Carry Trade nicht marktimmanent zum Erliegen kommt? „Normalerweise“ könnte doch erwartet werden, dass „den Gewinnern“ des Carry Trade „die Verlierer“ gegenüber stehen müssten. Diese sind aber nicht oder nur kaum auf den Devisenmärkten vertreten. Zu den Verlierern zählen vor allem die japanischen Sparer, die für ihre Spareinlagen in Japan kaum oder gar keine Zinsen bekommen. Da die deflatorische Entwicklung in Japan durch die mehr als moderate Lohnentwicklung zumindest begünstigt wurde, kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass die japanischen Haushalte in nennenswertem Umfang ihre Spar- bzw. Konsumgewohnheiten ändern werden. Hierzu fehlen ihnen schlichtweg die notwendigen finanziellen Voraussetzungen.

Anders die Situation in Osteuropa: Zu den Verlierern werden auch die Produzenten in den Hochzinsländern gerechnet, die –sofern sie sich in heimischer Währung verschulden – hohe Zinsen zu tragen haben und außerdem an Wettbewerbsfähigkeit auf Grund der Stärke ihrer heimischen Währung verlieren. Die osteuropäischen Länder mit ihren auslandsfinanzierten Krediten sind dafür das beste Beispiel: Auch das Baltikum hat in den vergangenen Jahren seine Immobilienkrise erlebt. Die betroffenen Länder hätten vor Ausbruch der Krise im Grunde mehr sparen und weniger investie-

ren müssen, um somit eine Rezession zu begünstigen. Damit hätten die jeweiligen Notenbanken rechtzeitig zu Zinssenkungen bewegt werden können. Aber auch dieses Szenario erscheint im Nachhinein als wenig wahrscheinlich, weil die jeweiligen Notenbanken durch ihre Hochzinspolitik versucht haben, die geldpolitischen Zügel so weit anzuziehen, dass gerade keine Rezession in Gang gesetzt wurde.

Die ungleiche Position von Gewinnern und Verlierern des Carry Trade hat verhindert, dass ein immanenter (Markt-)Mechanismus in Gang gesetzt wird, der für einen Ausgleich sorgt. Dieser ist somit ohne staatliche Interventionen kaum erzielbar – hier liegt ein geradezu klassischer Fall von Marktversagen vor (Flassbeck 2007).

Dies wäre aber dringend erforderlich gewesen. Im Ergebnis kann die Entstehung und Ausbreitung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nur im Kontext globaler Leistungsbilanzungleichgewichte sowie des Carry Trade verstanden werden (SVR 2008, TZ 34).

In seinem aktuellen Jahresgutachten 2011/12 geht der Sachverständigenrat demzufolge auch weiterhin davon aus, dass der Carry Trade für die Entstehung und Diffusion konjunktureller Gefahren in einem globalen Kontext zumindest mitverantwortlich gemacht werden muss. Die nach wie vor niedrigen Zinsen und die massive Bereitstellung von Liquidität in den Industrieländern machen zur Zeit die Geldanlage vor allem in Schwellenländern attraktiv, was die Wirtschaftspolitik – allen voran die Geldpolitik – der Zielländer vor erhebliche Probleme stellt (SVR 2011, TZ 88).

3. Ein kurzer Blick auf Japan

Welche Auswirkungen hat die oben beschriebene Entwicklung auf die japanische Wirtschaft gehabt? Trotz des hohen Leistungsbilanzüberschusses hat der japanische Yen, wie oben geschildert, in der Vergangenheit zur Abwertung geneigt. Ein nachlassender Carry Trade hat diese Entwicklung zum Erliegen gebracht und schließlich sogar umgekehrt, so dass der Yen gegenüber anderen Währungen, wenn auch mit großen Schwankungen, aufwertete. Diese Aufwertung sowie eine schwache Nachfrage führten zu einem Rückgang der Exporte insbesondere in die Vereinigten Staaten. Der Bankensektor wurde von der Finanzkrise zunächst nur in einem geringen Maße beeinflusst: Ein geringes Engagement im Subprime-Segment, eine vergleichsweise hohe Eigenkapitalquote sowie eine umfassende Bereinigung der Bankbilanzen im Vorfeld der Krise haben eine schnelle Ausbreitung auf den Finanzsektor verhindert. Der Exportsektor hingegen wurde von der Krise deutlich negativ beeinflusst und, da die Entwicklung der japanischen Wirtschaft sehr eng mit den Exporten verknüpft ist, auch die gesamte Volkswirtschaft.

Insgesamt hat sich die japanische Wirtschaft durch die Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich abgekühlt. Mit der Abschwächung der Exportdynamik sank die Steigerung des BIP im Jahre 2008 auf 0,7 %. Auch von Seiten der Binnenwirtschaft ist keine Aufhellung des konjunkturellen Klimas zu erwarten: Eine sinkende Industrieproduktion, eine schwache Bauwirtschaft und eine zögerliche Konsumententwicklung können hier als die Hauptgründe gesehen werden. Die japanische Wirtschaft nähert

sich bedenklich einer erneuten Deflationsphase. Der private Konsum in Japan sieht sich vielen Herausforderungen gegenüber: nach langer Zeit erstmals wieder steigende Preise, stagnierende bzw. kaum steigende Nominaleinkommen mit der Folge sinkender Realeinkommen und ein gesunkenes Konsumentenvertrauen wirken als eine deutliche Bremse der konjunkturellen Entwicklung. Die Verbraucherpreise erhöhten sich im Jahr 2008 um 1,4 % und somit auf den höchsten Stand seit 10 Jahren. Inzwischen aber sinken die Preise wieder auf breiter Front. Seit 2008 stagniert der Leitzins auf 0,1 %. Der Außenhandelsüberschuss – die wichtigste Stütze der japanischen Wirtschaft – sank 2009 auf einen Anteil von 2,1 % am BIP gegenüber 4,9 % noch im Jahr 2007. Dies kann insbesondere auf einen deutlichen Rückgang der Exporte vor allem in die Vereinigten Staaten zurückgeführt werden. Hiervon waren vor allem die Automobil- und Stahlindustrie betroffen.

Zu Beginn des Jahres 2009 ist die Weltfinanzkrise in Japan angekommen. Die deutliche Aufwertung des Yen im Zuge des Rückflusses von Finanzanlagen von den USA nach Japan hat die Warenexporte binnen kurzer Frist nach der Jahreswende 2008/2009 im Vergleich zum Vorjahr um 45% einbrechen lassen. Der Rückgang der preislichen Wettbewerbsfähigkeit japanischer Unternehmen kann derzeit nicht durch andere Nachfragekomponenten ausgeglichen werden. Die Konsumausgaben verharren bei einer hohen Sparquote der privaten Haushalte auf einem niedrigen Niveau. Impulse durch eine Anhebung von Löhnen sind nicht in Sicht (Deutsche Bundesbank 2009, S. 14 f.). Im Gegenteil: In den letzten Jahren hat sich in Japan ein deutlicher Wandel auf dem Arbeitsmarkt vollzogen. Auf der einen Seite stehen gewachsene Beziehungen in inhabergeführten Unternehmen mit stabilen Beschäftigungsverhältnissen. Auf der anderen Seite stehen unsichere und schlecht entlohnte Arbeitsverhältnisse, die hemmend auf den Verbrauch wirken (DIW 2010, EZB 2012, S. 105).

Japan hat zwar ein umfangreiches Konjunkturprogramm beschlossen, das in ähnlicher Weise strukturiert ist wie das deutsche des Jahres 2008. Es hat immerhin einen Schutz der Binnenwirtschaft vor den Produktionsausfällen in der Exportwirtschaft bewirken können. Gleichwohl bleiben die Aussichten auf mittlere Sicht unsicher.

Auch die derzeitigen Prognosen sind nach wie vor mit großen Unsicherheiten belastet. Eine robuste Einschätzung der wirtschaftlichen Lage in Japan sowie der Zukunftsaussichten sind durch die schwierige Abschätzung der makroökonomischen Folgen der ökologischen Katastrophen des Jahres 2011 mit Unsicherheiten belastet. Insgesamt ergeben sich aber Signale für einen vorsichtigen Optimismus. Die Prognosen gehen davon aus, dass die Wachstumsraten des japanischen BIP – nach einem (deutlichen) Minus in 2011 – im laufenden Jahr 2012 wieder mit einem positiven Vorzeichen versehen sein werden. Optimistische Schätzungen nehmen ein Wachstum von mehr als zwei Prozent an, allerdings ausgehend von einem niedrigeren Niveau. Die deflatorische Entwicklung scheint ebenfalls zum Erliegen gekommen zu sein, im laufenden Jahr wird ein Preisindex um 0 % herum erwartet und in künftigen Jahren eine Steigerungsrate der Verbraucherpreise von circa 1 %. Auch für die Bodenpreise, die seit nahezu 20 Jahren immer wieder kontinuierlich gesunken sind, wird angenommen, dass dieser Trend unterbrochen wird und die Bodenpreise zu-

mindest nicht weiter sinken werden. Diese Entwicklung wird allgemein als sehr positiv bewertet, wird doch in der deflatorischen Entwicklung eine der Hauptursachen für die jahrzehntelange, krisenhafte Entwicklung in Japan gesehen.

Auch vom Arbeitsmarkt gibt es hinsichtlich der Arbeitslosenquote Erfreuliches zu vermelden. Es wird davon ausgegangen, dass die Arbeitslosenquote auf 4,5 % sinken wird. Dies wird allerdings von einem weiterhin steigenden Anteil unsicherer Arbeitsverhältnisse und durch einen massiven demografischen Wandel mit einer hohen Verrentungsrate begleitet sein. Durch die gesunkene Produktion sind auch die japanischen Exporte zurückgegangen, so dass auch der Leistungsbilanzsaldo im Jahr 2011 auf einen Anteil von circa 2,5 % am japanischen BIP gesunken ist (2010: ca. 3,6 %). Für das laufende Jahr 2012 wird eine moderate Steigerung auf 2,8 % erwartet. Für die Zukunft wird eine geringfügige Verringerung des japanischen Außenhandelsüberschusses vermutet.

Die japanische Fiskalpolitik sieht sich nach wie vor vielen Aufgaben und ungelösten Problemen ausgesetzt. Der Staatshaushalt wird belastet durch Konjunkturpakete, die vor und nach der ökologischen Katastrophe auf den Weg gebracht wurden in Verbindung mit Steuererleichterungen. Die Staatsverschuldung beläuft sich auf etwa 200 % des jährlichen BIP. Die Mobilisierung von Wachstumskräften, die für den mittel- bis langfristigen Abbau der Staatsverschuldung erforderlich sind, und der ökologische Wiederaufbau werden auch in naher Zukunft Mittel erfordern, die kurz- bis mittelfristig zu einem weiteren Anstieg der Staatsverschuldung führen.

Die Eindämmung der Staatsverschuldung in Verbindung mit der Bewältigung der gewachsenen Aufgaben der Fiskalpolitik wird eine der Hauptaufgaben der japanischen Wirtschaftspolitik der nächsten Zeit sein.

4. Osteuropa und die Verschuldung

Die Länder Osteuropas haben in der Wirtschaftskrise einen deutlichen Rückgang ihres Bruttoinlandsprodukts hinnehmen müssen. Verschärfend kommt hinzu, dass sich diese Länder in der vergangenen Boomphase im Zuge steigender Leistungsbilanzdefizite in Fremdwährungstiteln verschuldet haben. Genährt von Erwartungen hinsichtlich eines bevorstehenden Beitritts zum Euro-Gebiet kam es zu hohen Kapitalzuflüssen und recht stabilen Wechselkursentwicklungen. Leistungsbilanzdefizite werden somit durch devisenzufließende Kapitalimporte finanziert. So wertete der Zloty im letzten Fünfjahreszeitraum bis zum Ausbruch der Finanzkrise gegenüber dem US-Dollar deutlich auf. Die Wechselkursrisiken für westeuropäische Kreditgeber erschienen als vergleichsweise gering. Der Carry Trade in Richtung Osteuropa kam ebenso wie im Falle Japan mit dem Zusammenbruch der Finanzmärkte zum Erliegen. Die Folge davon war insbesondere für die baltischen Staaten ein abruptes Ende kreditfinanzierter Leistungsbilanzdefizite innerhalb von zwei Jahren.

Tabelle 1. Verschuldungssituation in den neuen EU-Mitgliedsländern außerhalb des Euro-Raums während der Finanzkrise 2007/2009

Land	Leistungs-Bilanzsaldo ¹⁾		Nettoauslandsverschuldung ²⁾	Fremdwährungskredite ³⁾ 2008
	2007	2009		
Bulgarien	-25,2	-11,4	-34,9	57,2
Estland	-17,8	1,9	-68,8	86,1
Lettland	-21,6	4,5	-57,6	89,5
Litauen	-14,6	1,0	-41,5	64,6
Polen	-4,7	-2,2	-15,4	35,0
Rumänien	-13,5	-5,5	-32,5	50,9
Tschechische Republik	-3,1	-2,1	-13,1	21,8
Ungarn	-6,5	-3,0	-50,2	65,7

1) In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in laufenden Preisen

2) Gegenüber Banken und in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in laufenden Preisen

3) In Relation zu den gesamten Krediten

Quelle: SVR 2009, Tab. 14

Tabelle 2a. Leistungsbilanzsaldo in ausgewählten Ländern ^{1),2)}

	92-07	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bulgarien	-6,4	-23,2	-9,0	-1,0	1,6	1,4	0,9
Estland	-	-9,1	4,6	3,8	3,1	1,5	0,8
Lettland	-5,7	-13,1	8,6	3,0	-0,4	-1,1	-2,0
Litauen		-13,0	2,8	1,1	-1,7	-1,9	-2,3
Polen	-2,9	-6,6	-3,9	-4,6	-5,0	-4,3	-4,8
Rumänien	-	-11,4	-4,2	-4,2	-4,1	-5,0	-5,3
Tschechische Republik	-3,2	-2,9	-3,4	-4,4	-3,6	-3,2	-3,5
Ungarn		-6,9	-0,2	1,0	1,7	3,2	3,8

1) In Prozent des BIP

2) +: Nettogläubiger, -: Nettoschuldner gegenüber ROW

Tabelle 2b. Nettoauslandsverschuldung¹⁾ in ausgewählten Ländern

	92-07	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bulgarien	-6,4	-22,4	-7,6	-0,3	2,1	2,0	1,6
Estland	-	-7,9	8,1	7,4	6,2	4,0	3,2
Lettland	-3,4	-11,6	11,1	4,9	1,7	1,0	0,5
Litauen		-3,3	-9,5	-7,0	-5,0	-3,0	-3,4
Polen	-2,2	-5,4	-2,2	-2,8	-2,2	-1,4	-2,3
Rumänien	-5,4	-11,0	-3,6	-4,0	-3,9	-4,8	-5,1
Tschechische Republik	-3,3	-2,0	-1,3	-2,3	-1,5	-1,2	-1,6
Ungarn		-5,9	1,0	2,8	3,6	6,5	7,1

1) +: Nettogläubiger, -: Nettoschuldner gegenüber ROW

Tabelle 2c. Handelsbilanzsaldo¹⁾ in ausgewählten Ländern

	92-07	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bulgarien	-9,2	-24,3	-12,0	-6,7	-4,6	-4,4	-4,6
Estland	-	-12,1	-4,0	-2,3	-2,7	-3,0	-3,1
Lettland	-14,5	-17,8	-7,1	-7,1	-8,2	-9,1	-10,0
Litauen	-	-12,9	-3,2	-4,6	-5,2	-5,2	-5,7
Polen	-3,0	-4,9	-1,0	-1,8	-1,8	-1,3	-1,6
Rumänien	-7,3	-13,6	-5,8	-4,8	-3,8	-3,9	-4,0
Tschechische Republik	-2,8	0,6	2,3	1,3	2,3	2,6	2,9
Ungarn	-4,3	-1,2	2,5	3,2	4,6	6,2	6,7

1) +: Nettogläubiger, -: Nettoschuldner gegenüber ROW

Quellen für Tab. 2a-2c: OECD Economic Outlook, November 2011

Eine Folge des Rückzugs der Kreditlinien sind wiederum Abwertungen der nationalen Währungen. So hat beispielsweise Polen diese Entwicklung insbesondere im Frühjahr 2009 deutlich zu spüren bekommen. Um sich nicht einer ähnlichen Gefahr eines sich selbst verstärkenden Abwertungskreislaufs wie in der Asienkrise 1997/98 auszusetzen, haben die Europäische Union und das IWF Rettungspakete verabschiedet. So hat die EU Lettland im Dezember 2008 mit einem Finanzvolumen von insgesamt 3,1 Milliarden Euro unter die Arme gegriffen. Gemeinsam mit dem Internationalen Währungsfonds, Tschechien, Polen und Estland erhielt Lettland insgesamt 7,5 Milliarden Euro Hilfe. Allerdings waren mit der Bereitstellung von Hilfe Bedingungen an eine deutliche Reduktion der staatlichen Schulden geknüpft. Eine weitere Budgetrestriktion kommt hinzu: Der Wechselkursmechanismus II (European Exchange Rate Mechanism II) auf dem Weg zur Aufnahme in die Währungsunion. Neben Dänemark nehmen derzeit nur Lettland und Litauen an diesem Mechanismus teil. Dänemark weist eine Schwankungsbreite von 2,25%, der lettische Lats lediglich von 1% auf. Der Vorteil der Teilnahme am WK II (englisch: ERM II) ist die Möglichkeit, kurzfristig auf unbegrenzte Euro-Kredite zurückgreifen zu können. Aller-

dings müssen diese Kredite innerhalb weniger Monate in Form von Euro-Guthaben oder anderen internationalen Reservewährungen, vor allem in US\$, getilgt werden. Ob eine Ausweitung des WKII auf die übrigen osteuropäischen Länder in Zeiten der Finanzkrise eine wirkungsvolle Hilfe gewesen wäre, scheint angesichts der Budgetrestriktionen eher fraglich.

5. Deflationsprozesse in der Krise: Einige keynesianische Anmerkungen

Rund 80 Jahre nach dem Beginn der Großen Depression suchte die Weltwirtschaft eine neue Krise heim, die den deutschen Sachverständigenrat zu der dramatischen Einschätzung veranlasst hat, die Weltwirtschaft habe kurz vor einer Kernschmelze gestanden (SVR 2009). Damals wie heute musste sich die herrschende ökonomische Lehre mit dem Vorwurf auseinandersetzen, dass ein naives Vertrauen in die Mikroökonomie der allokativen Logik unregulierter Märkte die Krise erst möglich gemacht hat. Dabei können Japan, die Schwellenländer und Osteuropa als ein Lehrstück für Einsichten in die Funktionsweise entwickelter moderner monetärer Produktionsökonomien dienen, in denen nicht der Arbeitsmarkt, sondern anderen, den Güter- und Geldmärkten, Verantwortung für Nachfrage, Wachstum und Beschäftigung zukommt. Ein Blick auf die Keynesische Welt der Erklärung monetärer Produktionswirtschaften könnte hier weiterhelfen.

Wer Keynes für die Erklärung und Therapie von Verwerfungen auf Güter- und Faktormärkten bemüht, wird gemeinhin auf die Kreislauftheorie rekurrieren mit der Gegenüberstellung von hoher privater Ersparnis und unzulänglichen privaten Investitionen. Produktion, Einkommen und Beschäftigung werden in ihren sie bestimmenden Faktoren auf die Verhältnisse der Geld- und Gütermärkte verwiesen. Der Arbeitsmarkt, so die in die Lehrbücher eingegangene Erkenntnis, ist gegenüber den anderen Märkten nachgelagert. Nicht zuletzt deswegen hat sich Keynes in seinem Hauptwerk, der *General Theory*, vorrangig mit dem Güter- und Geldmarkt befasst und nur wenig Augenmerk auf den Arbeitsmarkt verwandt. Hicks hat in seiner bahnbrechenden Rezeption des Keynesschen Gedankengutes der *General Theory* überhaupt keine eigenständige Gedanken auf den Arbeitsmarkt verwendet, sondern die Essenz der Keynesschen Überlegungen auf zwei einfache Gleichgewichtsbeziehungen auf den Geld- und Gütermärkten reduziert. Es reichte der Hinweis, dass bei sich verändernder Produktionsmenge auch die Nachfrage nach Arbeitskräften verändert wird. Noch einfacher: auf eine proportionale Beziehung zwischen Produktion und Arbeitseinsatz und daher auf eine konstante Arbeitsproduktivität und kurzfristig konstante Preise.

Wer Keynes nach Jahren der Marginalisierung seiner theoretischen Einsichten in die Funktionsfähigkeit privater, dezentraler Produktions- und Konsumentenentscheidungen eines marktwirtschaftlichen Systems wieder in das öffentliche Bewusstsein transportiert, sucht gemeinhin nach Auskünften zu den tiefgreifenden Krisenerscheinungen, die in gleicher Weise die Finanzmärkte wie die Güter- und Faktormärkte erfasst hat. Für diesen Zweck erscheint es nützlich, Keynes eher aus seiner Analyse monetärer Produktionswirtschaften zu interpretieren als aus der Welt des IS-LM-Gleichgewichts. Den Anfang nahm die Beachtung von Keynes kurzem Beitrag zur

Spiethoff-Festschrift aus dem Jahr 1933 (Keynes 1933b). In ihr mahnt Keynes an, dass sich die herrschende (neoklassische) Theorie nicht mit einer Geldwirtschaft moderner Prägung auseinandersetze, Geld nur die Funktion eines Tauschmittels habe. Seine – Keynes – Absicht sei es hingegen, eine Volkswirtschaft zu erklären, in der Produktion und Beschäftigung durch Entscheidungen über Geld gesteuert werden. Diese Auffassung findet sich, was in der Rezeptionsgeschichte immer wieder aus dem Blickfeld geraten ist, auch in Keynes Hauptwerk wieder.⁴

Es sind die wechselnden Zukunftserwartungen, die als Bestimmungsfaktor der Gesamtbeschäftigung hinzukommen. Geld und Unsicherheit hängen eng miteinander zusammen. Geld ist das Bindeglied zwischen sicherer Gegenwart und unsicherer Zukunft. Je unsicherer sie erscheint, um so eher werden Geldvermögensbesitzer geneigt sein, Geld liquide oder geldnah zu halten. Was Keynes damit ausgedrückt hat, ist nichts weiter als ein fundamentaler Gegensatz zu einem neoklassischen Zinsverständnis, das dafür sorgt, dass in Höhe der Ersparnisse als Ergebnis erzielter Einkommen Investitionen getätigt werden. Der Zinssatz bringt hingegen nach Keynes-cher Sicht der Liquiditätspräferenz des Geldes wohl Geldangebot und Geldnachfrage in Übereinstimmung, nicht aber zugleich Sparen und Investieren.

Soweit, so gut. Was Keynes aber weniger im Auge hatte, ist die Bestimmung des Geldangebots. Sie wird schlicht exogenisiert. Hicks hat daraus die Konsequenz gezogen, dass die IS-LM-Diagrammatik die Geldmenge variieren lässt und über sie die Vollaustastung der Ressourcen erreicht werden kann. Man kann gut darüber spekulieren, ob diese Einsicht Pate gestanden haben könnte bei der Politik der japanischen Zentralbank, die ihre Zinspolitik schon seit Jahren auf eine Null-Prozent-Zinsmarge eingependelt hat. Die geld- und realwirtschaftlichen Folgen sind bekannt und hätten, bei Licht betrachtet, auch ex ante bekannt sein können. Denn schließlich war es auch Keynes, der den Verdacht offen aussprach, es könne Situationen geben, bei denen selbst ein Zinssatz von null nicht die von den Unternehmen als rentabel erachteten Investitionsprojekte hervorbringe, um eine Ersparnis zu induzieren, die der Vollbeschäftigung entspricht. Es ist dies die Situation einer inversen Liquiditätsfalle, in der auch negative Realzinsen nicht zur Aufgabe von zinslos gehaltener Liquidität zwecks kreditfinanzierter Investitionen verführen. Keynes hatte allerdings einschränkend eingewandt, er kenne bislang kein Beispiel dafür, wohl aber könne sie in der Zukunft bedeutsam werden (Keynes 1936, S. 207). Die japanischen Erfahrungen scheinen Keynes Zukunftsvorstellungen Recht zu geben. Es sieht so aus, dass die gegebenen schlechten Ertragserwartungen den Marktzinssatz nicht dazu angehalten haben, auf ein Niveau zu sinken, bei dem die Investitionen vollbeschäftigungs- und wachstumsfördernd wirken können. Geldvermögensbesitzer misstrauen offenbar einer Sachinvestition in die Zukunft, weil deren Grenzleistungsfähigkeit als geringer

⁴ So heißt es denn auch im Vorwort zur General Theory: “This book (...) has evolved into what is primarily a study of the forces which determine changes in the scale of output and employment as a whole; and, whilst it is found that money enters into the economic scheme in an essential and peculiar manner, technical monetary detail falls into the background. A monetary economy (...) is essentially one in which changing views about the future are capable of influencing the quantity of employment and not merely its direction” (Keynes 1936, S. XXII).

eingeschätzt wird als die der zinslosen Geldhaltung oder der alternativen Verwendung in Finanzkapital.

Was die japanische Wirtschaft seit den neunziger Jahren vorexerziert hat und in einer schuldenfinanzierten Vermögenswirtschaft droht, ist der realwirtschaftliche Umgang mit dem Verfall von Vermögenswerten, der auf der Gegenseite einen realen Anstieg der Schuldenwerte mit sich bringt. Auch wenn diese ihre Ursache in einem spekulativ aufgeblasenen Finanzmarkt hatte – pikanterweise im Immobilieninvestment – bleibt dieser nicht auf den Finanzmarkt und auf die finanziellen Kapitalgesellschaften beschränkt, sondern wird zu einem Grundproblem einer Investitionsfinanzierung. Bilanzwertberichtigungen im Zuge eines Vermögensverfalls können auch für Unternehmen gelten, die sich eigentlich als wettbewerbsstark erweisen und hinreichend Gewinne als Finanzierungsmittel ausweisen. Schuldenreduzierungen in einer Welt des Vermögensverfalls sind das Gebot der Stunde. Fallende Vermögenspreise zwingen Unternehmen vom Weg der Profitmaximierung in den Ausweg einer Schuldenminimierung, dies um so mehr, je mehr Aktiva mit Fremdkapital finanziert sind. Eine Deflation ist die Folge.⁵

Es gehört zu den Lehren aus den japanischen Erfahrungen, dass angesichts des strukturellen Bedarfs an Bilanzanpassungen des privaten Sektors im Zuge der Verschuldungsreduktion geldpolitische Lockerungen ins Leere laufen. Von einem wirkungsvollen Transmissionsprozess der Zinsen kann keine Rede sein. Angesichts des Verfalls von Vermögenswerten werden Unternehmen keine Bereitschaft zeigen, zur Sicherung von Werten neue Schulden aufzunehmen (EZB 2012, S. 120).

Der Rückzug ausländischer Kapitalströme aus Osteuropa spricht gleichfalls eine deutliche Sprache. Insbesondere deutsche und österreichische Banken waren im Osteuropa-Geschäft überdurchschnittlich engagiert. Das inländische Bankensystem in Osteuropa befindet sich überwiegend im Mehrheitsbesitz ausländischer Finanzinstitute (SVR 2009, TZ 151 ff.).

Es verdient angesichts der finanzwirtschaftlichen Verwerfungen, denen die Weltwirtschaft ausgesetzt war und ist, durchaus Beachtung, dass Keynes Rückgriff auf die Spezifika moderner Produktionswirtschaften nicht ohne Widerhall in der Rezeptionsgeschichte geblieben sind. So hat Minsky schon in den siebziger Jahren sich in seiner Sicht der Instabilität des privaten Sektors auf das spekulative Moment künftiger Investitionsentscheidungen konzentriert. Blieb Keynes noch vage hinsichtlich der Rolle der Langfristerwartungen und deutete lediglich an, dass Entscheidungen über Produktion und Beschäftigung einem Kasinospiegel gleichkommen könne, wenn sich die Langfristerwartungen in spekulative verwandeln⁶, so war es Minsky, der die Investitionsentscheidungen auf entwickelten Finanzmärkten als Konkurrenzsituation zu Investitionen auf Gütermärkten erstmals deutlich formulierte: Nicht allein die Ei-

⁵ Vgl. dazu auch die Ausführungen von Kalmbach (2009)

⁶ „Speculators may do no harm as bubbles on a steady stream of enterprise. But the position is serious when enterprise becomes the bubble on a whirl-pool of speculation” (Keynes 1936, S. 159) und sich die Liquiditätspräferenz der Kapitaleigentümer verstärkt.

enschaften des Geldes machen Zukunftsentscheidungen unsicher. Vielmehr ergeben sich neue Unsicherheiten aus der Fremdfinanzierung von Investitionen und damit der Verschuldungsstruktur von Unternehmen. Die insbesondere durch spekulative Investitionen erhöhte Verschuldung von Unternehmen mache sie anfällig für Erwartungsumbrüche, weil die Vorstellungen von Geldgebern über normale Verschuldungsrelationen diese zu einem konservativen Finanzgebaren veranlassen und damit eine Finanzkrise auslösen können. Je höher beispielsweise eine Investmentbank einen Hebel ansetzt (gemessen als Relation von Fremd- zu Eigenkapital), desto empfindlicher reagiert der Hebel auf einen Wertverlust der Aktiva bei unverändertem Fremdkapital. Um den Hebel wieder auf seinen ursprünglichen Wert zu reduzieren, müssen Aktiva verkauft werden, um das Fremdkapital zu reduzieren. Geringe Ausgangsstörungen führen hier zu einem erheblichen Verkaufsdruck für den Fonds. Kurseinbrüche sind die unabwiesbaren Folgen.⁷ Die Erfahrungen mit den Leverage-Effekten steigender Fremdfinanzierungen bei vorwiegend amerikanischen Investment-Banken scheinen Minsky Recht zu geben.⁸ In Minskys Sichtweise: Finanzierungsrisiken sorgen selbst bei kleineren Störungen für eine Neubewertung der Kapitalvermögen, die in einen Investitionsrückgang und in einen Verkauf von Vermögenswerten (Flucht in die Liquidität) einmünden.⁹ Sie dürften mit dafür verantwortlich sein, dass sich Osteuropa in Fremdwährungen verschulden konnte und die Finanzströme des Yen in amerikanische Anlagen über Jahre hinweg bilden konnten und nach dem Platzen der Immobilienblase abrupt weltweit aufgelöst haben.

6. Keynesianische Politik nach der Finanzkrise: Kann es sie geben?

Bei allen Unterschieden zwischen Japan und den Ländern der Europäischen Union einigt sie doch eines: Die Verwerfungen, hervorgerufen durch die weltweite Finanzkrise. Japan, hatte ihre Vorboten schon in den neunziger Jahren am Ende des Immobilienbooms zu spüren bekommen, Europa erst nach dem Überschwappen aus Übersee in den Jahren 2007 und 2008. Inzwischen steht Japans Wirtschaft nach den ersten zarten Pflanzen der Besserung Mitte des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends noch immer mitten in einer Trockenperiode. Aber auch die osteuropäischen Länder erleben derzeit das Ende ihrer Blühträume. Japan als ein wirtschaftlich robustes Land stand und steht gemeinsam mit den aufstrebenden neuen Ländern der Europäischen Gemeinschaft inmitten der Weltfinanzkrise. Der Carry Trade hat Japan und Osteuropa einen nachhaltigen Schaden zugefügt. Damit ist am japanischen und am osteuropäischen Beispiel die systematische Überakkumulation von Kapitalmassen sichtbar geworden, die sich auf die Suche nach rentablen Anlagemöglichkeiten gemacht haben. Ein liberalisierter weltweiter Kapitalverkehr, die Privatisierung von Alterssicherungssystemen in den USA, Japan und anderen industrialisierten Ländern, aber auch die anstehenden Umbauprozesse in den osteuropäischen

⁷ In Minskys Worten: „Furthermore when effective demand is sufficient, so that full employment is first achieved and then sustained, market processes will take place which lead to a speculative investment and financial boom that cannot be sustained” (Minsky 1982, S. 98).

⁸ Vgl. hierzu auch die Ausführungen des SVR im Jahresgutachten 2008/09, TZ 185.

⁹ Vgl. hierzu das Nachwort von Dirk Gerlach zu Minsky (1990)

Ländern haben gemeinsam mit einer zurückhaltenden Lohnpolitik den Weg für das Entstehen dieser Kapitalmassen bereitet.

Ob die Weltwirtschaft mit den Einsichten von Keynes versehen aus der Krise herausfindet, kann nicht ohne weiteres beantwortet werden. Die Frage ist möglicherweise auch falsch gestellt. Keynes' Anliegen auf eine Rezeptur in Zeiten brachliegender Konsum- und Beschäftigungsdynamik zu konzentrieren, wird ihm nicht gerecht. Seine Analyse ist tiefgehender. Sie argumentiert mit Kategorien der sicheren und unsicheren Zukunftserwartungen, der Rolle des Geldes und des Zinses und der Hierarchie von Märkten, in denen die Verhältnisse auf dem Geldmarkt auf den Gütermarkt einwirken und in denen die Spielregeln spekulativen Verhaltens auf international vernetzten Märkten herrschen. Ein weiteres Konstrukt kommt hinzu: Nicht allein die Unsicherheit, vermittelt über die Geldnachfrage als Wertaufbewahrungsmittel, verdient besondere Beachtung in Keynes' Sicht moderner Geldwirtschaften, sondern ebenso die Verfügung über das institutionell knapp gehaltene Geld als Vermögen begründet die angebotsseitige Nichtneutralität des Geldes.

Paradigmatisch wird an Japans lang anhaltender wirtschaftlicher Flaute deutlich, dass sich moderne Volkswirtschaften nicht mehr mit dem methodologischen Konstrukt einer neoklassischen Tausch- und Allokationsökonomie erklären lassen und es nicht unbedingt neuer, wohl aber revitalisierter Erklärungen insbesondere zur Nichtneutralität des Geldes bedarf, um besser verstehen zu können, warum marktwirtschaftliche Gleichgewichte auf Geld-, Güter- und Faktormärkten zwar möglich, aber nicht zwingend die Regel sein müssen.

Auf der Agenda steht zunächst, ganz in Keynes'scher Tradition, das makroökonomische Instrumentarium der Deflationsbekämpfung: Eine expansive Fiskalpolitik, die die realen privaten Investitionen angesichts des Vermögensverfalls in der Finanzwirtschaft auffängt und eine Geldpolitik, die den Wert von Kapitalvermögen und damit den Investitionsanreiz aufrechterhalten kann und gemeinsam dafür sorgen, dass es angesichts steigender finanzieller Störanfälligkeit des Vermögensbildungsprozesses nicht zu einem Schuldendeflationsprozess im Ausmaß der dreißiger Jahre kommen kann.

Das klingt leichter gesagt als getan. Japan hat schließlich seine Zinsen auf null gesenkt und darüber hinaus den Staatshaushalt in den Dienst der Konjunkturanhebung gestellt, bislang allerdings ohne durchschlagenden Erfolg. Im Gegenteil: Ein Konsolidierungserfolg für die japanischen Staatsfinanzen ist noch lange nicht in Sicht. Der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte hat inzwischen ein Niveau von mehr als 200% erreicht. Europäische Länder sind davon noch weit entfernt. Die Beitrittskandidaten zum Euroraum sind demgegenüber auf die Verschuldungskriterien nach dem Maastricht-Vertrag verwiesen, wollen sie innerhalb der nächsten Jahre dem Euro-System beitreten. Sind wir somit am Ende des keynesianischen Lateins der aktiven Intervention mittels Einnahmen-Ausgabenpolitik und können nur noch buchstäblich abwarten und Tee trinken? Sicherlich wäre das in der zugespitzten Lage der Weltfinanzkrise zu wenig, und es ist auch noch nicht das Ende der Anti-Deflationspolitik erreicht. Was zu allererst auffällt, ist der Umstand, dass sich

die japanische Wirtschaft seit Jahren im Zustand der Liquiditätsfalle befindet (Krugman 2009, S. 90; Erber 2008). Keynes argwöhnte, dass unter diesen Umständen eine große Zunahme der Geldmenge den Zinsen nichts anhaben könne. Die Meinung über den künftigen Zinssatz könne so einheitlich sein, dass eine kleine Änderung in den Zinssätzen eine Massenbewegung ins Bargeld verursachen könne (Keynes 1936, S. 172), und dies nur, weil die Vorliebe für Liquidität im Publikum mehr zunehme als die Geldmenge (Keynes 1936, S. 173). Fehlende Inflationserwartungen können in einer Phase lang andauernder Deflation dafür sorgen, dass eine Wirtschaft, auch die japanische, den Anreiz zum Konsum und zur Investition nicht verspürt. Offenbar hat aber die Politik der quantitativen Lockerung durch die Bank von Japan in den letzten Jahren dazu beigetragen, dass Japan inzwischen wieder geringfügig positive Inflationsraten ausweist. Wie es scheint, hat diese maßvolle Inflation, ganz im Keynesschen Sinne dazu beigetragen, der Ersparnisbildung entgegenwirken durch eine Abwertung künftigen statt des jetzigen Vermögens. Für die Länder der Europäischen Währungsunion stellt sich derzeit (noch) nicht das Problem einer Reflation. Die Teuerungsraten haben innerhalb der Europäischen Währungsunion ihren Referenzwert von 2% erst wieder im Jahr 2012 unterschritten im Zuge sinkender Rohstoffpreise.

Wenn schon die Vermehrung der Geldmenge keine zinssenkenden Effekte mit sich bringen kann, gilt dies in besonderem Maße für die Lohnpolitik. In einer Währungsunion mit einer einheitlichen Geldpolitik wird die Preispolitik zu einem wichtigen Wettbewerbsparameter. Damit gerät die Lohnpolitik in das Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Japan hat den Weg der Lohnpolitik als Wettbewerbspolitik beschritten. Aber auch Deutschlands relative Stärke innerhalb der Europäischen Währungsunion wird immer wieder mit einer zurückhaltenden Lohnpolitik des vergangenen Jahrzehnts in Verbindung gebracht. Japans Reallöhne sind seit Mitte der neunziger Jahre jährlich durchschnittlich um 0,7% gestiegen, obschon die Nominallöhne im gleichen Zeitraum jährlich um durchschnittlich 0,3% unter denen des Vorjahres lagen. Sinkende Preise und Produktivitätssteigerungen sind für dieses Auseinanderfallen verantwortlich zu machen (Flassbeck; Spieker 2007, S. 66). Hier auf eine Politik der weiteren Nominallohnsenkungen zu setzen, läuft auf dasselbe hinaus wie auf eine noch forciere Politik der Geldmengenausweitung. Was wir dann vorfinden, wären negative Realzinsen. Der Weg in die Sackgasse Deflation wäre bis auf weiteres zementiert. Die griechischen Versuche der Lohnpolitik als Wettbewerbspolitik sprechen eine deutliche Sprache, wenn mit ihr die Hoffnung verbunden wird, auf den Pfad der Wettbewerbsfähigkeit zu gelangen. Lohnpolitik wird in einer Währungsunion zur Sackgasse der Austeritätspolitik in der Krise, wenn alle dasselbe tun. Lohnpolitik in der Deflation kann nur heißen, Einkommenspolitik zu betreiben und sich einer Taylor-Regel für die Lohnpolitik zu bedienen. Ähnlich wie für die Festlegung eines nominalen Zinssatzes durch die Zentralbank könnten für die angestrebte nominale Lohnzuwachsrate gewichtete Parameter definiert werden, die aus den Elementen Auslastungsgrad im Sinne einer Produktionslücke sowie aktueller und einer positiv definierten Zielinflationsrate bestehen könnten. Lohnpolitik bliebe dann nicht bei einer bloß produktivitätsorientierten Lohnpolitik stehen, sondern ginge den offensiven Weg in eine angestrebte Wachstums- und Inflationsrate. Wenn es schon

einen unterstellten Trade Off zwischen Lohnhöhe, Beschäftigung und Inflation gibt, dann wäre es sicherlich sinnvoll, die vermutete, beschäftigungsstiftende Rolle sinkender Reallöhne über das Instrument der Preissteigerungen und der Ausweitung der Geldmenge zu realisieren als über Nominallohnsenkungen. Keynes hatte entsprechende Ausführungen bereits in seinen Means to Prosperity gemacht: „We must aim increasing aggregate spending power. If we can achieve this, it will partly serve to raise prices and partly to increase employment“ (Keynes 1933a S. 351).

Bleiben nach der Geld- und Lohnpolitik noch zwei Politikfelder: Die Fiskalpolitik und – neu hinzugekommen – die Reform des Finanzsystems¹⁰. Nachdem die Geldpolitik das Ende der Fahnenstange erreicht hat, scheint auch der expansiven Fiskalpolitik die Stunde geschlagen zu haben. Japan hat seine fiskalpolitischen Möglichkeiten ausgereizt. Der Schuldenstand beträgt inzwischen mehr als 200% des nominalen BIP, die osteuropäischen Beitrittsländer zur EWU haben die Drohkulisse der Maastricht-Kriterien vor Augen. Bleibt noch der Blick auf die Neuordnung des Weltfinanzsystems.

Nicht zuletzt die japanischen und die osteuropäischen Erfahrungen mit dem Carry Trade haben deutlich werden lassen, dass das System der weltweit flexiblen Wechselkursen nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems im Jahr 1973 in eine Legitimationskrise geraten ist. Gleichgewichtige Kapitalmärkte mit ausgeglichenen Devisenbilanzen sind nicht das erwartete Ergebnis einer Wechselkursfreigabe in einer Welt ohne Devisenmarkt Eingriffe; vielmehr haben sie zu einer Verstärkung finanzieller Instabilität beigetragen. Sie haben die Diskussion um eine neue Weltwährungsordnung mit angefacht.

Mit der Ausbreitung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 und 2009 werden häufig Rufe nach einer verstärkten Bankenaufsicht laut. An unseren Ausführungen wird jedoch auch deutlich, dass eine verstärkte Bankenaufsicht zwar hilfreich sein mag, aber zur Lösung der gesamten hier geschilderten Probleme zu kurz greift. In Kreisen des deutschen Sachverständigenrates wird der weitergehende Vorschlag nach einem neuen Weltfinanzsystem im Sinne eines „managed floating“ erörtert (Bofinger 2008, S. 7). Ein direkter Weg zurück zu einem System fester Wechselkurse würde, so sein Befürworter Bofinger, ein weltweit einheitliches oder zumindest angenähertes Zinsniveau erfordern – ein System, das zur Spannungsanfälligkeit neigt. Das managed floating vereinigt eine zinspolitische Autonomie mit staatlich beeinflussten Wechselkursen. Die Aufgabe der Zentralbanken besteht darin, die Wechselkurse an den Zinsdifferenzialen zwischen den einzelnen Ländern zu orientieren. Diese Wechselkurspolitik würde die Auswirkungen der Zinsdifferenzen über die Wechselkurse verringern und im Idealfall sogar auf Null reduzieren. Bofinger sieht hier vor allem diejenige Notenbank in der Pflicht, deren Währung zur Auf-

¹⁰ Japan hatte bereits in den neunziger Jahren als Reaktion auf das zusammengebrochene Kreditgeschäft der Banken im Anschluss an das Ende der Immobilienblase nicht nur eine Nullzinspolitik praktiziert, sondern als Bankenrettungsplan von den Banken Vorzugsaktien im Umfang von über 500 Mrd. US\$ gekauft (Krugman 2009, S. 215). Eine Neuauflage dieser Politik steht derzeit in Japan nicht zur Debatte.

wertung neigt, da sie das benötigte Zahlungsmittel gegebenenfalls selbst drucken kann. Anders als in der traditionellen Theorie des Wechselkurses, die sich der Kaufkraftparitäten bedient, ist es hier die Zinsparität, die für die Festlegung des Wechselkurses sorgt. Der Vorteil dieses Konstruktes bestünde – neben dem Eindämmen von Spekulation und Carry Trade sowie der Stabilisierung der Zahlungsbilanz – in einer Stabilisierung der Konjunktur.

Was dieses Szenario für Japan und für die osteuropäischen Länder bedeutet, liegt auf der Hand: Das Geschehen auf Geld-, Devisen- und Gütermärkten ist es, was auf der Agenda der Stabilisierungspolitik steht. Der Kostendruck in Osteuropa, der dem Boom sein abruptes Ende bereitet hat, besteht in der Bindung der Kredite an den Dollar und seine Verzinsung, ausgerichtet an den LIBOR. Beide haben im Zuge der Aufwertung des Dollar zu einer realen Aufwertung der Verschuldung geführt. Hier ein managed floating anzusetzen, würde im Zuge der positiven Zinsunterschiede zwischen Osteuropa und der übrigen Welt bedeuten, dass osteuropäische Währungen um die positive Zinsdifferenz gegenüber dem Euro- oder Dollarraum abwerten müssten, als gezielte Maßnahme zur Herstellung einer Zinsparität, die die Verschuldung in Fremdwährung unattraktiv macht.

So wie die Dinge liegen, wird Europa nicht den gleichen Weg gehen müssen wie Japan, wenn sichergestellt ist, dass die Neuordnung des weltweiten Finanzsystems auf der Tagesordnung steht. Ein hoch verschuldeter Finanzsektor, der auf Hebelgeschäfte setzt, hat sich in der Finanzkrise als dysfunktional erwiesen. Er hat mit dazu beigetragen, dass sich öffentliche Haushalte verschuldeten. Bei allen Unterschieden zwischen den Volkswirtschaften Japans und (Ost-)Europas gehören strukturelle Reformen der Finanzverfassung der Privatwirtschaft und des Währungssystems auf die Liste der gemeinsam zu bearbeitenden Aufgaben.

Der Arbeitsmarkt ist aus dem Fokus gerückt, er hat sich an die Taylor-Regeln für die stabilitätsorientierte Lohnpolitik zu halten: Eine alles andere, als nur Zaungastrolche. Die Dynamik des Marktgeschehens wird von den zuerst geräumten Märkten bis zu den zuletzt geräumten Märkten bestimmt. In ihrer Hierarchie sind es die mit den zuerst geräumten Geld-, Devisen und Realgütermärkten verbundenen Erwartungsänderungen, die zu einem neuen Niveau der effektiven Nachfrage führen, das seinerseits die Beschäftigungshöhe neu definiert. Die Fiskalpolitik – sie hat ihre Schuldigkeit getan. Die Lohnpolitik – keine Nebenrolle. Aber sie ist erst dann auf der Bühne gefordert, wenn alle übrigen Marktakteure ihr Stück aufgesagt haben.

Literatur

1. **Becker, J. (2011):** Wachstumsmodelle und Krisenmuster in Osteuropa, in: WSI-Mitteilungen, 64.Jg., Nr. 6, S. 270-277)
2. **Bofinger, P. (2008):** Zeit für zweites Bretton Woods, in: Frankfurter Rundschau vom 15.11.2008. Ausgabe S Stadt. S. 7
3. **De Grauwe (2009):** Keynes' Savings Paradox, Fisher's Debt Deflation and the Banking Crisis,

- http://www.econ.kuleuven.be/ew/academic/intecon/Degrauwe/PDG-papers/Work_in_progress_Presentations/Flow-Stock%20Deflations.pdf
4. **Deutsche Bundesbank (2009)**: Monatsbericht, Nr. 5, Mai, 61. Jg.
 5. **DIW (2010)**: Wochenbericht, Nr. 1-2, 77. Jahrgang
 6. **Erber, G. (2008)**: Zentralbanken: In der inversen Liquiditätsfalle gefangen, <http://www.readers-edition.de/2008/10/05/zentralbanken-in-der-inversen-liquidi-taetsfalle-gefangen/print/>
 7. **EZB (2012)**: Vergleich der jüngsten Finanzkrise in den Vereinigten Staaten und im Euro-Währungsgebiet mit den Erfahrungen Japans in den 1990er-Jahren, in: EZB-Monatsbericht Mai, S. 103-123
 8. **Fabrizi, D. (2011)**: Currency Carry Trades – Anwendungsmöglichkeiten und Auswirkungen von Zinsdifferenzspekulation. Saarbrücken
 9. **Flassbeck, H. (2007)**: Carry Trade – Der Devisenmarkt führt die Ökonomie ad absurdum und die Ökonomen schweigen, in: Financial Times Deutschland vom 08.02.2007. <http://www.flassbeck.de/pdf/2007/28.2.07/Carry%20Trade.pdf>
 10. **Flassbeck, H; Spieker, F. (2007)**: Das Ende der Massenarbeitslosigkeit. Mit richtiger Wirtschaftspolitik die Zukunft gewinnen. Frankfurt/M.
 11. **Horn, G.A.; Joebes, H. (2009)**: Anatomie der Finanzkrise aus keynesianischer Sicht, in: Chaloupek, G.; Kromphardt, J. (Hrsg.): Finanzkrise und Divergenzen in der Wirtschaftsentwicklung als Herausforderung für die Europäische Währungsunion, Marburg, S. 23-38
 12. **Kalmbach, P. (2009)**: Das auch noch? Deflation als Folge der Finanzkrise, in: Wirtschaftsdienst 4/2009, 89. Jg., S. 236-242
 13. **Keynes, J.M. (1933a)**: The Means to Prosperity. Zitiert nach Moggridge, D. (Hrsg.) (1972): The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. IX, S. 335-366. London
 14. **Keynes, J.M. (1933b)**: A Monetary Theory of Production, in: Clausen, G.; Af-talion, A. (Hrsg.) (1933): Der Stand und die nächste Zukunft der Konjunkturforschung: Festschrift für Arthur Spiethoff (1933). Zitiert nach Moggridge, D. (Hrsg.) (1973): The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. XIII, S. 408-411. London
 15. **Keynes, J.M. (1936)**: The General Theory of Employment, Interest and Money. London
 16. **Krugman, P. (2009)**: Die neue Weltwirtschaftskrise, Frankfurt/M
 17. **Minsky, H.P. (1982)**: Inflation, Recession, and Economic Policy, Brighton
 18. **Minsky, H.P. (1990)**: John Maynard Keynes. Finanzprozesse, Investition und Instabilität des Kapitalismus. Mit einem Nachwort von Dirk Gerlach. Marburg.
 19. **Pojarliev, M. (2009)**: Trading the Forward Rate Puzzle, in: The Journal of Alternative Investments, Vol. 11(3), S. 26-36
 20. **Sauer, T; Ötsch, S; Wahl, P. (Hrsg.) (2009)**: Das Casino schließen! Analysen und Alternativen zum Finanzmarktkapitalismus. Reader des Wissenschaftlichen Beirats von Attac, Hamburg
 21. **SVR**: Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, verschiedene Jahrgänge. Wiesbaden.

ÖFFENTLICHE RECHENSCHAFTSLEGUNG ALS INSTRUMENT ZUR STÄRKUNG DES BÜRGERVERTRAUENS

Dorothea Greiling
Johannes Kepler Universität Linz (Österreich)

Zusammenfassung

Im vergangenen Jahrzehnt fand nicht nur eine Ausweitung der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung, sondern auch der Formen des bürgerschaftlichen Engagements statt. Je nach Standpunkt werden beide Instrumente als Ansatz gesehen, um verloren gegangenes Bürgervertrauen wieder zu gewinnen. Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag verschiedene Formen bürgerschaftlichen Engagements auf die darin enthaltenen Rechenschaftslegungsinstrumente und ob diese dazu beitragen kann das Bürgervertrauen zu stärken. Um dies in einer systematischen Weise zu tun, wird der Zusammenhang zwischen Rechenschaftslegung und Bürgervertrauen unter Rückgriff auf verschiedene Dimensionen öffentlichen Vertrauens untersucht, wie sie sich in der relevanten Literatur finden.

Keywords: public accountability, public trust, citizen participation, state and local governments

JEL Classification: H11, H70, H72

1. Problemstellung und Forschungsfragen

Obwohl es sich um ein missverständliches, vieldeutiges, komplexes und heterogenes Konzept handelt, ist die öffentliche Rechenschaftslegung im New Public Management (NPM) ein zentrales Instrument (z.B. Bovens 2005; Halligan 2007). Da NPM Kostenkontrolle, finanzielle Transparenz und Dezentralisierung von Managementkompetenzen betont, ist eine verbesserte Rechenschaftslegung für Kunden oder Bürger, laut Power (1997, S. 43), ein notwendiges Instrument um die Qualität von öffentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten. Außerdem konnte man in den vergangenen Jahrzehnten eine Ergänzung der bürokratischen Rechenschaftslegung um eine manageriale Rechenschaftslegung und eine politische Rechenschaftslegung beobachten. Letztere kann sich, vertikal nach oben, auf die Beziehungen zwischen der politischen Ebene und den Bürgern bzw. Wählern erstrecken oder aber vertikal nach unten auf die Rechenschaftslegung der öffentlichen Verwaltungen und sonstigen Einrichtungen (z.B. öffentliche Unternehmen, Quangos, ausgegliederte Behördenteile) beziehen.

Innerhalb der Literatur über öffentliche Rechenschaftslegung findet man eine weite und eine enge Begriffsbestimmung. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) betrachtet die Rechenschaftslegung als einen Hauptpolitikhebel (OECD 2005, S. 11). In einem weiten Sinne wird die Rechenschaftslegung oft als ein Synonym für „gute Regierungen“ oder

„tugendhaftes Verhalten“ (Bovens 2007, S. 449) verwendet. Eine engere Auffassung, der dieser Beitrag folgt, betrachtete die Rechenschaftslegung als eine Beziehung zwischen einem Akteur und einem Forum, in welchem der Akteur die Verpflichtung hat, seine oder ihre Handlungsweisen zu erklären und zu rechtfertigen. Das Forum kann Fragen stellen und ein Urteil fällen. Der Akteur muss mit Konsequenzen für sein Handeln rechnen (Bovens 2007, S. 450).

In Hinblick auf die Beziehung zwischen öffentlicher Rechenschaftslegung und Bürgervertrauen gibt es Autoren, welche die öffentliche Rechenschaftslegung als einen wesentlichen Faktor für wachsendes Bürgervertrauen ansehen (Kim 2005, S. 622; Fard/Rostamy 2007, S. 322). Im Gegensatz kann mit Hilfe der Principal-Agenten Theorie argumentiert werden, dass die öffentliche Rechenschaftslegung von Misstrauen getrieben ist und daher auf die Identifizierung von Leistungserbringungsmängeln von Politikern oder öffentlichen Managern ausgerichtet ist. Dadurch wird das Misstrauen der Leistungserbringung des öffentlichen Sektors erhöht. Eine weitere Gruppe betrachtet es als Ironie des Schicksals, dass ausgerechnet das NPM, welches ursprünglich angetreten war, sinkendes Bürgervertrauen in den 1980ern zu bekämpfen, so viel Misstrauen verursacht hat. Um das Bürgervertrauen zu verbessern, führte das NPM komplexe Vertragsarrangements, Dezentalisierungsmaßnahmen, kurzfristige explizite Performancestandards, zahlreiche Prüfungs- und Auditierungsmechanismen ein, mit der Konsequenz, dass das Misstrauen in die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors institutionalisiert wurde (Dubnick 2005; Van de Walle 2011).

Ergänzend zur Ausweitung der öffentlichen Rechenschaftslegung konnte man im vergangenen Jahrzehnt eine Expansion von Bürgerbeteiligung als eine zentrale Gegenmaßnahme um dem sinkenden Bürgervertrauen entgegenzuwirken, beobachten. Anhörungen, Bürgergremien, partizipatorische Budgetierung, beratende Umfragen, Bürgerfokusgruppen, regelmäßige Meetings zwischen den Top-Politikern einer Stadt und den Bürgern mögen als Beispiele dienen. Damit einher geht der vermehrte Einsatz von Elementen der direkten Demokratie.

Im Folgenden fokussiert dieser Beitrag auf den Zusammenhang zwischen öffentlicher Rechenschaftslegung und Bürgervertrauen. Damit setzt der Beitrag an zwei Forschungslücken an. Erstens wurde viel über die Funktionalitäten und Dysfunktionalitäten von bürokratischer und managerialer Rechenschaftslegung geschrieben. Die externe Rechenschaftslegung zwischen der politischen Ebene und den Bürgern/Wählern wurde im Vergleich dazu viel weniger untersucht. Daher konzentriert sich der Artikel nachfolgend auf diese Form der Rechenschaftslegung. Zweitens wird das Verhältnis zwischen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung und dem Bürgervertrauen thematisiert. Hier besteht ebenfalls eine Forschungslücke. Die damit einhergehenden Forschungsfragen lauten:

- Erhöht oder senkt die bürgerbezogene Rechenschaftslegung das Bürgervertrauen oder besteht keine Beziehung zwischen den beiden Konstrukten?
- Gibt es bestimmte Formen der öffentlichen Rechenschaftslegung, die sich eher eignen, um das Bürgervertrauen zu erhöhen?

Um diese Forschungsfragen zu bearbeiten, sind die nachfolgenden Ausführungen wie folgt aufgebaut: Punkt 2 behandelt terminologische Aspekte der öffentlichen Rechenschaftslegung. Im Anschluss daran werden verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung präsentiert und es wird analysiert in welchem Ausmaß sie Elemente einer öffentlichen Rechenschaftslegung inkludieren. Punkt 4 beinhaltet einen terminologischen Teil über Vertrauen im Allgemeinen und Bürgervertrauen im Speziellen. Anschließend werden in Punkt 5 mögliche Beziehungen zwischen öffentlicher Rechenschaftslegung und Vertrauen vorgestellt. Punkt 6 widmet sich der Evaluation der verschiedenen Formen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung im Hinblick auf ihr Potenzial Bürgervertrauen zu erhöhen. Zum Abschluss werden die wichtigsten Untersuchungsergebnisse zusammengefasst. Von der Ausrichtung handelt es sich um einen theoretischen Beitrag, der keine eigenständige empirische Erhebung enthält. Methodisch basiert der Beitrag auf einer umfangreichen Literaturanalyse. Sofern auf empirische Studien verwiesen wird, folgt dies in einer sehr knappen Form. Die empirischen Verweise, welche sich vor allem auf Deutschland und die USA beziehen, haben eine illustrierende Funktion.

2. Öffentliche Rechenschaftslegung

In den beiden vergangenen Jahrzehnten sind Formen der internen Rechenschaftslegung zwischen der politischen Ebene und der administrativen Führungsebene um Formen der externen Rechenschaftslegung ergänzt worden.

Bei letzterem geht es um die Beziehung zwischen der politischen Ebene auf der einen Seite und den Wählern oder Bürgern auf der anderen Seite. Eine weitere Form der externen Rechenschaftslegung, die der Beitrag nicht behandelt, ist die Rechenschaftslegung zwischen nationalen Regierungen und supranationalen Einrichtungen (z.B.: EU oder UN-Gremien).

Hinsichtlich der Frage wem gegenüber der Rechenschaftspflichtige zu berichten hat, konzentriert sich der Artikel auf die öffentliche Rechenschaftslegung gegenüber den Bürgern. Die Rechenschaftslegung der Bürger ist eine Untergruppe innerhalb der politischen Rechenschaftslegung, die, wie eingangs bereits ausgeführt, vertikal aufwärts oder abwärts ausgerichtet sein kann. Bei der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung ist die politische Ebene diejenige, die Rechenschaft geben muss. Initiator einer solchen Rechenschaftspflicht kann einerseits der öffentliche Sektor sein. Dies wird im Folgenden als öffentlich-initiierte Rechenschaftslegung bezeichnet. Geht hingegen die Initiative von den Bürgern aus, die von der politischen Ebenen Rechenschaft einfordern, handelt es sich um eine bürger-initiierte öffentliche Rechenschaftslegung. Als Beispiele mögen Initiativen der (deutschen) Wutbürger dienen. Die politische Rechenschaftslegung kann allerdings auch vertikal nach unten ausgerichtet sein. Hier ist die politische Ebene der Empfänger der Rechenschaftslegung. Diese Untergruppe wird teilweise auch als demokratische Rechenschaftslegung bezeichnet, da sie sich auf die Rechenschaftslegung öffentlicher Verwaltungen oder verselbstständigter Einheiten gegenüber demokratisch legitimierten Gremien bezieht. Die demokratische Rechenschaftslegung wird im Folgenden nicht mehr betrachtet.

In der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung kann der Rechenschaftspflichtige zum Beispiel ein Bürgermeister, ein Minister, eine Gruppe von Politikern oder ein öffentlicher Manager sein. Bezüglich der Frage nach dem Rechenschaftslegungsverhalten, deckt die bürgerbezogene Rechenschaftslegung ein breites Themenspektrum ab. Dieses reicht von einer finanziellen, wie einer nicht-finanziellen Rechenschaftslegung, bis hin zu einer prozessbezogenen oder programmbezogenen Rechenschaftspflicht. Anders als in anderen Formen von vertikaler Rechenschaftslegung, ist die formale Gewalt der Bürger um Sanktionen zu verhängen, geringer. Die Rechenschaftslegung gegenüber dem Bürger kann ex ante sein (z.B.: im Budgetierungsprozess) oder ex post (z.B.: in der Form von Rechenschaftslegungsreports).

Aus Systematisierungsgründen folgt der Artikel der Unterscheidung, den Rechenschaftslegungsprozess in drei verschiedene Phasen zu unterteilen: Informationsphase, Diskussionsphase und Phase der Konsequenzen bzw. Sanktionen (Bovens 2007; Schillemans 2008). In der Informationsphase ist der Rechenschaftspflichtige verpflichtet Informationen über den Gegenstand der Rechenschaftspflicht bereit zu stellen. Dies kann zum Beispiel eine öffentliche Präsentation des Budgets, des Jahresabschlusses, ein Ranking öffentlicher Dienstleistungen, eine öffentliche Anhörung sein. Normalerweise hat der Rechenschaftspflichtige einen großen Spielraum bezüglich der Berichterstattungsinhalte (Greiling/Spraul 2010). Bestrebungen die Bürger aktiver in die Identifikation der Leistungsmaßstäbe einzubeziehen, sind nach wie vor in einem Anfangsstadium. Das ist nur zum Teil die Schuld der öffentlichen Hände, da die Bereitschaft der Bürger sich politisch zu engagieren, oft niedrig ist (Pollitt 2006). Analog zu Politikern, ist die Mehrheit der Bürger nicht an ex post Informationen interessiert, außer wenn es sich um ein politisch sensibles Gebiet handelt, oder Skandale aufgetreten sind. Als eine zweite Phase folgt die Diskussionsphase. Hier muss der Rechenschaftspflichtige in aller Regel erklärende Informationen nachliefern. Nur in formalisierten Formen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung kann so etwas wie eine Debatte entstehen. Falls die Rechenschaftslegungsprozedur damit endet, dass öffentliche Rechenschaftslegungsinformationen im Internet verbreitet werden oder in Form von schriftlichen Berichten veröffentlicht werden, kommt keine echte Diskussionsphase zu Stande. Im Vergleich zu vielen Formen der internen Rechenschaftslegung, sind die Möglichkeiten der Bürger, die bereitgestellte Information kritisch zu hinterfragen, gering. In der Sanktionsphase bildet sich der Rechenschaftsempfänger ein Urteil über die Performance des Rechenschaftspflichtigen. Im Vergleich zu vielen Formen der internen Rechenschaftslegung ist das Sanktionspotential der Bürger gering. Lediglich bei Wahlen besitzen die Bürger eine „exit or voice“ – Option. Häufig ist die Rolle der Bürger bei den Formen bürgerschaftlichen Engagements auf eine beratende Funktion reduziert.

3. Bürgerbeteiligung und bürgerbezogene Rechenschaftslegung

Im vergangenen Jahrzehnt konnte man einen Bedeutungszuwachs von Ideen der Public Governance beobachten. Damit einher ging eine verstärkte Bürgerbeteiligung und eine stärkere Gewichtung direkter Demokratie als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie. Die Bürger sollen als aktive Partner und nicht nur als Konsumenten von öffentlichen Dienstleistungen agieren. Es lassen sich vor allem auf kommunaler Ebene eine Vielzahl von Formen der Bürgerbeteiligung beobachten. Die Stärkung der direkten Demokratie wird von jenen Politikwissenschaftlern, die Ideen der partizipatorischen Demokratie begrüßen, so wie jenen, welche den positiven Einfluss von sozialen Kapitals betonen, positiv bewertet (Michels 2011, S. 279). Im Kontrast dazu gibt es eine weitere Gruppe von Politikwissenschaftlern, welche die repräsentative Demokratie verteidigen und es sogar als gefährlich betrachten, wenn es zu einer größeren Bürgerbeteiligung von Schichten mit einem geringen sozialökonomischen Status kommt (Dahl 1956; Sartori 1987). Dahl ist fest davon überzeugt, dass die Mitwirkung der unteren Schichten zu autoritäreren Ideen führen kann und Sartori fürchtet, dass eine massive (direkte) Beteiligung dieser Schichten, den Totalitarismus Vorschub leistet. Dieser Artikel folgt dieser negativen Sicht der Bürgerbeteiligung nicht.

In Einklang mit den Ideen von Public Governance wird die Bürgerbeteiligung grundsätzlich als etwas Positives eingestuft. Wie ein Beitrag von Michels (2011, S. 277) zeigt, sehen Vertreter einer partizipatorischen Demokratie, eine Bürgerbeteiligung als ein adäquates Instrument an, um der Politikverdrossenheit der repräsentativen Demokratie entgegenzusteuern. Bürgerbeteiligungen geben Bürgern ein Mitspracherecht in der Entscheidungsfindung und können dazu beitragen, dass das Gefühl ein „citoyen“ und Teil einer Gemeinschaft zu sein, steigt. Das Verantwortungsgefühl der Bürger als Mitgestalter steigt. Darüber hinaus werden Bürgerbeteiligungen als ein Weg gesehen, um Regeln für das gemeinschaftliche Miteinander zu entwickeln. Eine freie öffentliche Argumentation, Gleichheit, Einbezug verschiedener Interessen und gegenseitigen Respekt sollen die öffentlichen Diskurse prägen (Michels 2011; S. 279). Putnam (2000) stellt Bürgerbeteiligungen in den Kontext des sozialen Kapitals einer Gesellschaft.

Da es viele Formen der Bürgerbeteiligung gibt, ist es notwendig, diese zu typologisieren. Im Folgenden wird zum einen das Kriterium, ob es sich um eine einmalige Mitwirkung oder ein kontinuierliches Engagement handelt, herangezogen. Bezüglich der Rechenschaftslegung gegenüber Bürgern wird zum anderen differenziert, wer den Rechenschaftslegungsprozess initiiert (öffentlich-initiiert oder bürger-initiiert). **Error! Reference source not found.** liefert einen Überblick über mögliche Formen der Bürgerbeteiligung. Hierbei handelt es sich um eine idealtypische Klassifizierung, um in einem besseren Ausmaß verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung unterscheiden zu können.

Tabelle 1. Arten von Bürgerbeteiligung und Rechenschaftslegung gegenüber den Bürgern

Arten von Bürgerbeteiligung	Beispiele	Art der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung		Ausmaß der Rechenschaftslegung	Initiative
Anlassgesteuerte, diskontinuierliche Beteiligung	öffentliche Anhörungen, Referenden, Bürgerbefragungen	Rechenschaftslegung im Einzelfall		anlassgesteuerte Rechenschaftslegung	öffentlich initiiert
Kontinuierliche Formen der Bürgerbeteiligung	runder Tisch, kommunale Planungszellen, partizipatorische Budgets	dyadische Rechenschaftslegung	Rechenschaftslegung als Nebenprodukt	Vergangene Leistungen als ein potentieller Indikator für notwendige, zukünftige Entwicklungsprozesse	
	Bürger als Akteure des E-Government		Dynamische E-Rechenschaftslegung	Prozessüberwachung und Politikevaluierung via Web 2.0 Technologien	
	beratende Gremien, Bürgerausschüsse		beratende Rechenschaftslegung	Rechenschaftsempfänger ohne wirkliche Sanktionsgewalt	
	Bürger als Koproduzenten		Gemeinsame Rechenschaftslegung	hybride, sektorenübergreifende Rechenschaftslegung	
Bürgerinitiierte watchdogs	Kafka Brigade, taxpayer for common sense	Bürgergetriebene Rechenschaftslegung		Schuld- und Schandorientierte Rechenschaftslegung	bürgerinitiiert

In der ersten Gruppe sind jene Formen zusammengefasst, die zu den anlassbezogenen, diskontinuierlichen Formen zählen. Bürgerreferenden, öffentliche Anhörungen, Bürgerbefragungen, beratende Umfragen und Kundenumfragen bezogen auf die Dienstleistungsqualität einer Stadt oder der Stadtwerke lassen sich hier einordnen. Spezielle öffentliche Politikaspekte oder eine Politik der Regierung im Allgemeinen stehen im Mittelpunkt. In Referenda sind alle Bürger dazu eingeladen ihre Meinung zu bestimmten Politikschwerpunkten an einem bestimmten Tag kundzutun. Aktuelle Beispiele in Deutschland bilden z.B. das Großprojekt Stuttgart 21, die Volksabstimmung zur Schulpolitik der Hansestadt Hamburg oder zu Privatisierungsprojekten von Stadtwerken, die stets von den Bürgern abgelehnt wurden. In Karlsruhe hat man die Bürger so oft über einen U-Bahnbau abstimmen lassen bis ein positives Votum heraus kam. Insgesamt kann man in Deutschland in den vergangenen Jahren einen deutlichen Ausbau von Bürgerbefragungen und

Referenden als Element der Stärkung der direkten Demokratie beobachten. Ein auch in der Schweiz beobachtbarer Nachteil kann sein, dass die Beteiligung an solchen Referenden sehr mager ausfällt. Selbst in so gut in der direkten Demokratie eingetübten Ländern wie der Schweiz hat es in jüngster Zeit eine Panne bei der Registrierung der für die Einleitung eines Bürgerentscheides notwendigen Stimmen gegeben. Die für das Erreichen des Mindestquorums notwendigen Stimmen wurden von einigen Kommunen per Post zweiter Klasse verschickt, so dass zum Stichtag das notwendige Quorum nicht erreicht wurde. In beratenden Umfragen, als weitere Form der anlassgesteuerten, diskontinuierlichen Beteiligung, wird eine (zufällig) ausgewählte Gruppe von Bürgern eingeladen, ihre Meinung kundzutun. Die dort artikulierte Meinung ist für die Politiker nicht bindend. Bei dieser Form handelt es sich weniger um ein Instrument zur Förderung der direkten Demokratie als um einen Ansatz im Rahmen der kooperativen Demokratie (Roß 2012). Manchmal wird dieselbe Gruppe von Bürgern erneut gebeten ihre Meinung zu äußern. Dies ermöglicht zu beurteilen, ob sich das Meinungsbild verändert (Michels 2011). Bei Kundbefragungen zur Qualität öffentlicher Dienstleistungen steht der Rechenschaftslegungsaspekt nicht im Zentrum. Vielmehr geht es darum, die Zufriedenheit mit den öffentlichen Dienstleistungen (z.B. Müllsammlung, Standesamt) zu erheben, um so einen Eindruck über die Dienstleistungsqualität zu bekommen. Eventuell werden die Ergebnisse dazu genutzt, um die Dienstleistungsqualität zu verbessern. Abhängig von der Art der öffentlichen Dienstleistung haben Bürger oft eingeschränkte Möglichkeiten, schlechte Leistungen zu sanktionieren, vor allem wenn es sich um hoheitliche Leistungen handelt. Roß (2012, S. 52) diagnostiziert mit dem Blick auf Erfahrungen in Deutschland ein Partizipationsparadoxon. Sofern die Beteiligung öffentlich-initiiert ist, wird häufig nach dem St. Florians Prinzip bei der Auswahl der Gegenstände verfahren. Schwerer wiegt jedoch, dass je größer das Bürgerinteresse ist, desto geringer sind die Möglichkeiten der kontinuierlich mitgestaltenden Möglichkeiten der Einflussnahme. Während die gesellschaftliche Dimension der Bürgergemeinde, beispielsweise in Form von Bürgerstiftungen oder den Tafeln für Bedürftigen in Deutschland in den vergangenen Jahren eine deutliche Stärkung erfahren hat, ist die politische Dimension der Bürgergemeinde mit dem Bürger als Mitgestalter und Mitentscheider in Deutschland wesentlich schwächer entwickelt (Roß 2012, S. 259).

Eine zweite Gruppe von Bürgerbeteiligung umfasst jene Formen, in denen die Beteiligung eine größere Kontinuität aufweist. Hierzu zählen erstens jene Formen der Bürgerbeteiligung die einen zeitlich begrenzten öffentlichen Dialog vorsehen. Runde Tische, kommunale Planungszellen oder Formen der partizipatorischen Budgetierung mögen als Beispiele dienen. Wie das Beispiel der kommunalen Planungszellen zeigt existieren formale Strukturen, wie die Bürger einzubeziehen und der Beteiligungsprozess zu organisieren ist. Solche Formen der Bürgerbeteiligung können einen intensiven Dialog zwischen Bürgern und Politikern oder der Verwaltungsspitze fördern. Das Ziel dieser Formen ist nicht so sehr die Evaluation der vergangenen Leistung, sondern einen partizipativen Prozess in einem bestimmten Politikfeld in Gang zu setzen. Dies gilt auch für die Bürgerhaushalte. Aktuelle deutsche Beispiele sind Franzke und Kleger (2010) zu entnehmen. Die Quintessenz der beiden Autoren lautet, dass für die Akzeptanz der Bürgerhaushalte

in Deutschland durch die Bürgerinnen und Bürger die Rechenschaftslegung von Politik und Verwaltung über die Umsetzung entscheidend sei (Franzke/Kleger 2011, S. 76). Abhängig vom Umfang kann die Rechenschaftslegung in dieser ersten Option innerhalb der zweiten Gruppe breiter und enger sein. In diesen Formen der *Rechenschaftslegung als Nebenprodukt* kann die Evaluierung der vergangenen Leistung ein Bestandteil sein, um zukünftige öffentliche Politiken zu identifizieren. Manchmal sind gewählte Themen aber derart einschneidend, dass sie radikale Änderungen verlangen. Die Themen der runden Tische in der früheren Deutschen Demokratischen Republik in der Zeit zwischen Ende 1989 und der Wiedervereinigung mögen als Beispiel dienen, in denen radikale Änderungen nötig waren und die Bewertung der vergangenen Performance nicht weiterführend war.

Eine zweite Option innerhalb der kontinuierlichen Formen der Bürgerbeteiligung beinhaltet Formen, welche Schillemans, Twist und Vanhommering (2013) als dynamische Rechenschaftslegung bezeichnen. Die dynamische Rechenschaftslegung bezieht sich auf alle Formen, bei denen Regierungen oder Behörden den Bürgern regelmäßig Daten via Internet zur Verfügung stellen (Schillemans/Twist/Vanhommering 2013). Web 2.0 Technologien ermöglichen dies. Da soziale Netzwerke und Web 2.0 Technologien eine zunehmend wichtigere Rolle spielen, werden diese Formen im Folgenden als *E-Rechenschaftslegung* bezeichnet. Regierungsinitiativen wie die Recovery.org in den USA, data.gov.org in Großbritannien oder open.gov.org und spendig.gc.ca seien als Beispiele angeführt. Bei diesen Formen der E-Rechenschaftslegungen werden enorme Datenmengen veröffentlicht und die Öffentlichkeit ist eingeladen, diese Daten kritisch zu hinterfragen (Schillemans/Twist/Vanhommering 2013). Diese Formen der E-Governance werden durch Halachmi und Holzer (2010) als ein vielversprechender Weg die Transparenz und Demokratie zu stärken angesehen und um bürgerorientierte Innovationen voranzutreiben. Die Gretchenfrage dabei ist jedoch, ob diese Rohdaten tatsächlich für die Bürgerinnen und Bürger verwertbare Informationen darstellen, oder ob es zu einem information overload nach dem Motto: „Fed them garbage and keep them in the dark“ kommt. In Deutschland fallen die Bewertungen der E-Governance Initiativen eher gemischt aus, insbesondere was Aspekte der E-Participation (in Abgrenzung zur E-Administration) angeht. Für Roß (2012, S. 52) hat auch heute noch die kritische Bewertung der Online-Partizipation in Deutschland Gültigkeit, welche 2004 (in einer gemeinsamen Studie der Bertelsmannstiftung mit der RWTH Aachen) folgendes feststellte. Die Online-Bürgerbeteiligungen sind zu häufig ein Anhängsel der E-Administration, die als technischer Arm nicht in eine Gesamtstrategie eingebunden seien. Die soziale Selektivität durch die überrepräsentative Beteiligung von Menschen aus höheren Bildungsschichten ist ein weiteres Problem in Deutschland bei den E-Participation (Roß 2012, S. 52). Nach wie vor gehört der „Digital Divide“ zu den Realitäten des bundesdeutschen Alltags (Karger/Rüß/Scheidt 2011, S. 189). Bezogen auf eine Bewertung der bundesdeutschen Projekte stellen Karger, Rüß und Scheit (2011, S. 194 f.) fest, dass es einen Ausbau von E-Democracy-Angeboten jenseits der Technologiefixierung bedarf. Vielmehr sollte in Formen investiert werden, die ein aktives, dialogisches Mitgestalten der Bürger ermöglichen. Bezogen auf die Nutzung neuer sozialer Medien stellt Roß (2012) fest, dass die von der Politik oder

den öffentlichen Verwaltungen initiierten E-Participation-Angebote wenig erfolgsversprechend sind. Dagegen können bürgerinitiierte Initiativen durchaus erfolgreich sein, wie dies beispielsweise die Mobilisierung des Protestes zu Stuttgart 21 zeigt.

Als dritte Option der kontinuierlichen Formen der Bürgerbeteiligungen, sind Bürgerberatungskomitees, Bürgergremien, Bürgerfokusgruppen und beratende Gremien für Migranten, ältere Mitbürger, Leute mit speziellen Bedürfnissen, Jugendparlamente und Bürgerkonsenskonferenzen und Ombudsleute anzuführen. (Dryzek/Tucker 2008; Dougherty/Easton 2011; Kim/Schachter 2013). In den meisten Fällen werden solche Gremien für ein spezielles Politikfeld oder ein spezielles Politikprogramm gebildet. Durch diese Formen soll das Verhältnis zwischen Regierung und Bürgern verbessert werden und die direkte, partizipative Demokratie gestärkt werden (Baker 2006; Dougherty/Easton 2011). Wie eine kürzlich durchgeführte US-Umfrage von Dougherty und Easton zeigte, sind die Bürgerberatungsgremien nicht repräsentativ zusammengesetzt im Bezug auf Rasse, Alter und Geschlecht. Die Einbeziehung von Minderheiten stellt eine substantielle Herausforderung dar (Ebdon/Franklin 2004; Schachter/Liu 2005). Die Mehrheit der Gremiumsmitglieder, die Dougherty und Easton interviewten, haben kein Training erhalten und der Auftrag und die Rolle dieser Gremien im Bezug auf die Stärkung der Public Governance sind in aller Regel unklar. In Bezug auf die Rechenschaftslegung hat eine umfangreiche empirische Studie von Handely und Howell-Moroney (2010) herausgefunden, dass sich nur 34 Prozent der lokalen Programmmanager in den US-Städten den Bürgern gegenüber verantwortlich fühlen, aber dass sich die Bürgereinbindung erhöht, falls die öffentlichen Manager das Bürgerengagement bejahen. Diese Ergebnisse decken sich auch mit der Evaluation von Roß (2012, S. 501 ff.), der die Programme des deutschen Bundeslandes Baden-Württemberg zur Gestaltung des Sozialraumes evaluiert hat. In diesem deutschen Bundesland haben sowohl das Land Baden-Württemberg als auch die Hans Böckler Stiftung und die Bertelsmannstiftung Programme zur Gestaltung des Sozialraumes in der Bürgerkommune aufgelegt. Als Problemfelder traten dabei immer wieder einen Exklusionsverdopplung durch ein höheres Engagement besser gestellter Bürger und Bürgerinnen sowie große Vorbehalte aus dem Kreis der hauptamtlichen Sozialarbeiter auf, die eine Entprofessionalisierung ihrer Arbeit fürchteten.

Eine vierte Option innerhalb der dyadischen Formen der Bürgerbeteiligung ist jene, dass der Bürger als Koproduzent der öffentlichen Dienstleistung auftritt. Laut Bovaird (2007) existiert diesbezüglich eine große Vielfalt von Engagementformen: von der traditionell-professionellen Serviceerbringung mit Partizipation von Nutzern im Planungs- und Designprozess, über die gemeinsame Planung öffentlicher Dienstleistungen bis hin zu nutzererstellten öffentlichen Dienstleistungen. International stellen Yang (2005, 2006) und Bovaird (2007) eine Zurückhaltung der öffentlichen Manager gegenüber der gemeinsamen Koproduktion mit den Bürgern in ihren Fallstudien fest. Als eine Grundvoraussetzung erfordert die Koproduktion, dass beide Seiten eine gemeinsame vertrauensvolle Beziehung entwickeln. Einerseits müssen die Dienstleistungsanwender auf den Expertenratschlag und die

Unterstützung vertrauen, andererseits müssen die Experten den Entscheidungen und dem Verhalten der Nutzer vertrauen (Bovaird 2007, S. 856). Anstelle von paternalistischen, bevormundendem Verhalten der Experten müssen auch die Wünsche der Nutzer gleichberechtigt miteinbezogen werden. Dies ist schwierig im Vergleich zu der Herrschaft von Expertendominanz. Bovaird beobachtete, dass Experten Angst haben ihren Status und ihre Macht über die öffentliche Dienstleistungseinstellung zu verlieren. Weiters hatten öffentliche Manager ihre Zweifel an der Kompetenz der Nutzer. In den von Bovaird geleiteten Fallstudien waren vor allem zu Beginn klare Anzeigen von anbieterzentriertem Verhalten zu erkennen (Bovaird 2007). Bezogen auf die Rechenschaftslegung gegenüber den Bürgern sind die Grenzen zwischen dem öffentlichen, dem privaten und dem freiwilligen Sektor unscharf, da die Bürger die Rolle eines Koproduzenten einnehmen (Bovaird 2007). Die Ergebnisse von Bovaird decken sich auch mit denen in Baden-Württemberg (Roß 2012). Als weiteres Defizit zeigen auch andere Studien aus Deutschland, dass es leichter ist die Bürger von passivem Agieren zu einem aktiven Mitgestalter des Gemeinwesens zu machen als die Politiker zur Einschränkung auf eine Rahmenkompetenz bei der Politikfeldgestaltung zu bewegen. Damit werden zwar Bürgerressourcen erschlossen, aber der alte Vorwurf der Sandkastenpartizipation konnte nicht entkräftet werden, da den Bürgern und Bürgerinnen zu wenig aktive Mitgestaltungsmöglichkeiten eingeräumt wurden (Roß 2012, S. 307 ff.). Nach Roß kommt es zu einer zweigeteilten Demokratieverwirklichung: Während unten aktive, produktive aber parteipolitisch distanzierte Bürger agieren, entscheidet oben eine abgekoppelte (partei-)politische Klasse (Roß 2012, S. 278).

Der Terminologie von Schillemans, Twist und Vanhommering (2012) zufolge ist eine *bürgerindizierte Rechenschaftslegung* eine weitere Form. Hier geht die Initiative von den Bürgern aus, welche Rechenschaftslegungsinformationen nachfragen. Initiativen wie die Kafka-Brigade und „taxpayers for common sense“ mögen hier als Beispiele dienen. Bei diesen Formen des Bürgerengagements gründen sich häufig gemeinnützige watchdogs oder Aktionsforschungsgruppen, um lokale, regionale oder nationale Regierungsaktivitäten kritisch zu hinterfragen. Als watchdogs sehen sie ihre Aufgabe darin, öffentliche Verschwendung, Korruption und Ineffizienz in Regierungen und öffentlichen Verwaltungen zu bekämpfen. Es findet dabei eine unabhängige, bürgerindizierte Form der Überprüfung des öffentlichen Aufgabengebarens statt. Auf ihrer Homepage bezeichnet sich die Kafka-Brigade als ein unabhängiges, gemeinnütziges Aktionsforschungsteam, bestehend aus Akademikern und Experten. Die Kafka-Brigade will bürokratische Dysfunktion durch Aktionsforschung aufzeigen und sieht sich als Gruppe, um die Bürgerbeteiligung des Verwaltungshandelns zu erhöhen. Ihr Ziel ist eine Verbesserung der öffentlichen Leistungserstellung und eine Erhöhung des Bürgernutzens. Außerdem geht es darum, die Bürokratieeffizienz zu erhöhen (www.kafkabrigade.org.uk).

4. Vertrauen als diffuses Konzept

Bürgervertrauen wird in den westeuropäischen Forschungstraditionen als unverzichtbar für das Funktionieren der Demokratie betrachtet (Bouckaert/Van de Walle 2003, S. 333). Folglich wird das Fehlen von Bürgervertrauen in diesem Teil der Welt als ein Signal für eine demokratische Krise gewertet. Das ist in der angelsächsischen Forschungstradition anders, wo ein geringes Vertrauen oft als Ausdruck einer gesunden demokratischen Haltung betrachtet wird (Bouckaert/Van de Walle 2003). Aus der Angst vor Machtmissbrauch ist dort ein kompliziertes System der Gewaltenteilung entstanden. In dem US-politischen System kommt der Rechenschaftslegung eine zentrale Rolle zu (Kim 2005). Die Faktoren, welche das Vertrauen in der Regierung bestimmen sind nach Bouckaert und Van de Walle (2003, S. 334) nicht für jedes Land oder jede politische Kultur gleich. Des Weiteren weichen sie möglicherweise über die Zeit ab, wie die veränderte öffentliche Haltung im Bezug auf das Weberianische Bürokratiemodell zeigt. Während es in den Hochzeiten des NPM negativ besetzt war, gewinnt es heute als post-weberianische Reformagenda wieder an Popularität. Wenn wir die Definition von Vertrauen betrachten, zeigt sich das Fehlen einer begrifflichen Klarheit (Hosmer 1996, S. 380; Luhmann 2000, S. 123). Umgangssprachlich existiert keine klare Abgrenzung zwischen Vertrauen, Hoffnung und Zuversicht (Rippberger 1998). Laut Dasgupta wird Vertrauen als eine Art allzeit bereites Gleitmittel gesehen, welches das Zusammenarbeiten vereinfacht (Dasgupta 1988, S. 49). Seit den 1990ern kommt dem Vertrauen im Kontext des sozialen Kapitals von Gesellschaften eine Bedeutung zu (z.B. Putnam 1993). Furubotn und Richter betonen die Bedeutung von Vertrauen als Mittel, um Transaktionskosten zu reduzieren (Furubotn/Richter 2003, S. 64-65). Im Public Management wird Vertrauen als ein Element von Good Governance und institutioneller Glaubwürdigkeit sowie als Befähiger für ein kooperatives Verhalten der Bürger gesehen (Kim 2005, S. 612).

Ein Literaturüberblick von Hosmer (1996, S. 381) zeigt, dass es in den Wirtschaftswissenschaften kein allgemeingültiges Verständnis von Vertrauen gibt (für eine Zusammenfassung siehe Greiling 2007). Inhaltlich lassen sich aus organisationstheoretischer Perspektive folgenden Ansätze unterscheiden:

- Vertrauen als eine *optimistische, individuelle Erwartung*: Vertrauen ist eine optimistische Erwartung des Vertrauensgebers bezüglich eines unsicheren Ereignisses. Vertrauen geht mit persönlicher Verletzbarkeit einher, weil es das Risiko der Ausnutzung des Vertrauensempfängers beinhaltet. Diese Art von Vertrauen basiert auf vergangenen Erfahrungen und zukünftigen Erwartungen.
- Vertrauen als eine *zwischenmenschliche Beziehung*: Vertrauen wird geformt auf Basis gegenseitiger abhängiger Interaktionen. Vertrauen setzt auf ein wechselseitiges Verhalten, das für beide Seiten nutzenstiftend ist.
- Vertrauen als Basis für *volkswirtschaftliches Transaktionen*: Diese Ansicht fokussiert auf die Transaktionskostenvorteile des Vertrauens (z.B. Rippberger 1998; Furubotn/Richter 2003). Vertrauen vermindert die Transaktionskosten, weil eine geringere Absicherung gegen eine opportunistische Ausbeutung notwendig ist.

- Vertrauen als ein Element der *sozialen Struktur*: Hier wird auf die gesellschaftliche Ebene fokussiert. Einige Autoren verbinden Vertrauen auch mit sozialem Kapital (z.B. Coleman 1984; Putnam 1993). Ist dieses vorhanden, gestalten sich gesellschaftliche Austauschbeziehungen durch einen faireren Umgang untereinander einfacher.

Für Hosmer (1996) geht Vertrauen klar über ein negatives Versprechen hinaus, die Interessen des Vertrauensgebers nicht zu verletzen. Vertrauen inkludiert einen positiven Moment, da die Rechte und Interessen der anderen Beteiligten respektiert werden (Hosmer 1996, S. 392). Persönliches Vertrauen ist, laut Yang (2006, S. 574) ein psychologischer Zustand, welcher Individuen dazu befähigt, Verwundbarkeit zu akzeptieren und ihr Wohlergehen in die Hände anderer Beteiligter zu legen, in der Hoffnung auf ein positives Verhalten der anderen Beteiligten. Vertrauen in anderen Menschen variiert sehr stark personenabhängig und auch in Zeit und Raum (Rahn et al. 2009, S. 1647).

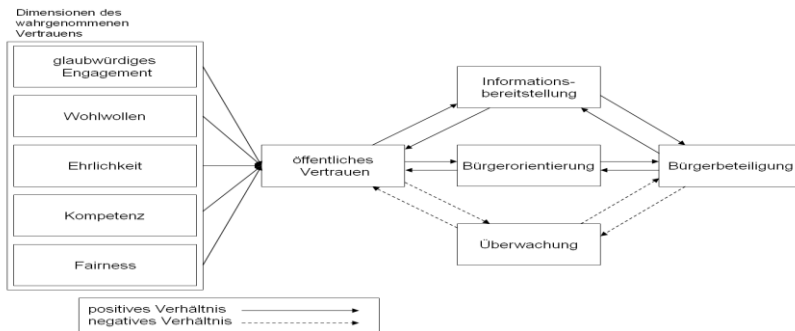
Viele der angeführten Definitionen fokussieren auf persönliches oder zwischenmenschliches Vertrauen. Luhmann ist davon überzeugt, dass persönliches Vertrauen nur in einfachen sozialen Strukturen wirkt. In komplexeren Strukturen ist ergänzend ein Systemvertrauen notwendig (Luhmann 2000). Für Luhmann hat Systemvertrauen viel mit der Zuversicht in das Funktionieren eines Systems und mit dem Glauben, dass Systeme wiederholend zuverlässige Ergebnisse generieren können, zu tun (Luhmann 2000, S. 90). In Bezug auf Organisationen sprechen manche Autoren nicht von Systemvertrauen sondern von Organisationsvertrauen. Basierend auf einem Literaturüberblick über Vertrauen und Vertrauenswürdigkeit haben Caldwell und Clapham (2003) eine Typologie entwickelt, die kontrastierende, zwischenmenschliche und organisatorische Vertrauenswürdigkeit gegenüber stellt (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2. Vergleich von zwischenmenschlicher und organisatorischer Vertrauenswürdigkeit

Vertrauenswürdigkeitsfaktoren	Elemente der zwischenmenschlichen Vertrauenswürdigkeit	Elemente der organisatorischen Vertrauenswürdigkeit	Gemeinsamkeiten
Fähigkeit	Fähigkeiten, Kompetenzen, Fachkenntnisse	Kompetenz, finanzielle Balance, Qualitätssicherung	auf die Pflichten/Aufgaben fixiert, Excellence und Ergebnisse
Wohllollen	Menschlichkeit, Absichten/Vorsätze, der Wunsch Gutes zu tun	gegenseitige Gefälligkeit, die Pflicht zu informieren	demonstrieren-der Respekt, Aufmerksamkeit und Beteiligung
Integrität	Charakter, Integrität, Fairness, Glaubwürdigkeit	Legale Zustimmung, prozessuale Fairness	Ehren, ethische Ansprüche und andere Leute fair behandeln

Quelle: Caldwell/Clapham 2003, S. 353

Laut Kim (2005) erfordert organisatorische Vertrauenswürdigkeit in öffentlichen Verwaltungen Gemeinwohl gesinnte Mitarbeiter, welche kompetent, glaubwürdig und willig sind, im Interesse der Öffentlichkeit zu handeln (Kim 2005, S. 616). Basierend auf einer Analyse des relevanten Schrifttums hat Kim (2005) fünf Dimensionen der öffentlichen Vertrauenswürdigkeit (Abb. 1) entwickelt.



Quelle: Kim 2005, S. 662

Abbildung 1. Modell zum verwaltungsbezogenen Vertrauen.

Nach der von Kim (2005, S. 622) durchgeführten Literaturanalyse ist „*glaubwürdiges Engagement*“ die am häufigsten genannte Dimension. Für Kim beinhaltet das glaubwürdige Engagement nicht nur ein Versprechen sondern erfordert eine Konsistenz zwischen dem, was die öffentlichen Akteure sagen und was sie tun. Weiters beinhaltet glaubwürdiges Engagement, dass öffentliche Akteure sich für das Gemeinwohl einsetzen (Kim 2005, S. 624). Unter *Wohlwollen* versteht man, dass die Bürger subjektiv davon überzeugt sind, dass die öffentlichen Akteure die Bürgerbelange ernst nehmen (Kim 2005, S. 625). *Ehrlichkeit* oder, um etwas präziser zu sein, der Mangel an Ehrlichkeit öffentlicher Bediensteter ist ein intensiv diskutiertes Thema im NPM. Wenn Bürger das Gefühl haben, dass öffentlich Bedienstete nicht gemeinwohlorientiert handeln sondern versuchen ihren eigenen Vorteil zu verfolgen, wirkt sich das negativ auf das öffentliche Vertrauen aus (Kim 2005, S. 626). *Kompetenz* im Sinne von Wissen und Fähigkeiten ist eine andere wichtige Dimension (Kim 2005 mit weiteren Referenzen). *Fairness* hat mit der Tatsache zu tun, dass die Bürger das Gefühl haben, dass alle gleich behandelt werden und es keine Bevorzugung spezieller Interessensgruppen gibt (Kim 2005, S. 627). Kims fünf Dimensionen der Vertrauenswürdigkeit beinhalten sowohl Elemente der persönlichen als auch der organisatorischen Vertrauenswürdigkeit. Das wird deutlich, wenn Kim von einem „Verwaltungsakteur“ oder einem „öffentlichen Bediensteten“ spricht. Impliziert wird eine kausale Verknüpfung zwischen persönlicher und organisatorischer Vertrauenswürdigkeit. Das ist nicht gerade unproblematisch, da eine hohe persönliche Vertrauenswürdigkeit nur sehr bedingt organisatorische Defizite kompensieren kann.

Da Vertrauen sich in interdependenten Beziehungen bildet, ist es wichtig, auch auf die Dimensionen des Vertrauens von öffentlichen Akteuren gegenüber den Bürgern zu schauen. Yang (2006) sieht Letztere als gegeben an, wenn die Verwaltungsakteure überzeugt sind, dass die Bürger in einer Art agieren, die hilfreich oder nützlich für die öffentliche Leistungserstellung (oder für die Zielerreichung) ist (Yang 2005, S. 276). Gemäß Yang (2006) gibt es vier Hauptdimensionen, welche einen positiven Einfluss auf das Vertrauen der Verwaltungsakteure in Bürger haben (siehe Abbildung 2).

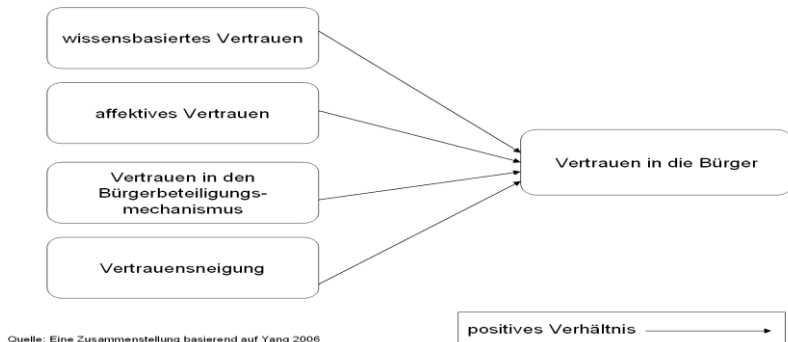


Abbildung 2. Konzeptuelles Modell des öffentlichen Vertrauens in die Bürger.

Während das wissensbasierte Vertrauen mit dem Wissen und den Fähigkeiten zu tun hat, bezieht sich das affektive Vertrauen auf eine Reihe von gewünschten Einstellungen (z.B. das Aufrechterhalten der Integrität und Ehrlichkeit im Entscheidungsprozess) (Yang 2006). Das Vertrauen in Bürgerbeteiligungsmechanismen wird von Yang als Mittler zwischen Vertrauen in die Bürger und der Bereitschaft Bürgerbeteiligung zu fördern betrachtet (Yang 2006, S. 569). Je weniger die öffentlichen Akteure den Bürgern vertrauen, umso seltener werden Bürgerbeteiligungsmechanismen als eine effektive Form der Politikfeldgestaltung angesehen. Vertrauen öffentlicher Akteure gegenüber dem Bürger hängt auch von der generellen Vertrauensneigung des jeweiligen öffentlichen Akteurs ab (Yang 2006). Yang stuft dies als eine persönliche Charaktereigenschaft ein (Yang 2006, S. 580).

Im Rahmen des NPM wird das Thema des öffentlichen Vertrauens teilweise unter einem negativen Vorzeichen diskutiert. Eine von Bouckaert und Van de Walle (2003) entwickelte Systematik identifiziert verschiedene Gründe für ein geringes öffentliches Vertrauen und benennt Instrumente, um öffentliches Vertrauen aus der Sicht der Bürger wieder zurück zu gewinnen (Tabelle 3).

Tabelle 3. Bezugstheorien für Vertrauen

Forschungs-paradigma	Gründe für niedriges Vertrauen in die Regierung	Wiederherstellen des Vertrauens/Heilmittel
Managementansatz	fehlende Performance	qualitative Verbesserung der öffentlichen Leistung
Public Management Ansatz	fehlende Leistungserbringung wegen Regierungsüberlastung	Erwartungsmanagement
Soziologie	mangelnde Legitimität	Sozialkapital, gemeinsame Werte
Volkswirtschafts-lehre	Prinzipal Agenten Probleme	Anreizsysteme, Berichtspflichten

Quelle: In Anlehnung an Bouckaert und Van de Walle 2003, S. 335

Im Einklang mit dem Managementansatz hängt ein hohes oder niedriges Vertrauen mit guter oder schlechter Leistungserbringung zusammen. Diese gilt es zu verbessern. Van de Walle und Bouckaert stehen der Kausalität der Leistungserbringung und Vertrauen skeptisch gegenüber (Van der Walle/Bouckaert 2003, Van de Walle 2011) da das bestehende Vertrauensniveau ebenfalls einen Einfluss auf die Wahrnehmung der öffentlichen Leistungserbringer hat. Für diese Autoren ist eine Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungserbringung nur eine Teilstrategie, da dieser Lösungsmechanismus die gesellschaftspolitische Dimension regiert (Van de Walle/Bouckaert 2003, S. 909). Der Public Management-Ansatz im Sinne einer Public Governance führt den Mangel an Vertrauen auf die Unfähigkeit des öffentlichen Sektors, die wachsenden und manchmal widersprüchlichen, Bedürfnisse der Bürger zu befriedigen, zurück. Ein angemessenes Gegenmittel wäre ein Erwartungsmanagement, welches den Bürgern bewusst macht, was eine Regierung leisten kann und was nicht (Bouckaert/Van de Walle 2003, S. 335). Soziologische Theorien verbinden Misstrauen mit sinkender Legitimität. Regierungen sind nicht in der Lage komplexe und widersprüchliche Erwartungen der Gesellschaft zu erfüllen. Außerdem wird der Grad des Vertrauens in Regierungen durch die Höhe des Sozialkapitals in einer Gesellschaft beeinflusst. Volkswirtschaftliche Theorien analysieren das öffentliche Vertrauen und Misstrauen aus einer Prinzipal Agenten-Perspektive (Bouckaert/Van de Walle 2003). Berichtspflichten sollen als Vertrauenssignale wirken. Außerdem setzt dieser Ansatz auf Anreizsysteme.

Öffentliches Vertrauen ist kein eindimensionales Konzept. Für Choudhury (2008, S. 590) basiert Vertrauen auf einem komplexen Mix aus kognitiven, affektiven und moralischen Faktoren. Vertrauen hat etwas mit positiven Erwartungen, Verletzbarkeit und Risiko zu tun (Choudhury 2008, S. 594). Öffentliches Vertrauen basiert auf positiven Erwartungen, dass öffentliche Bedienstete ihre Spielräume dazu nutzen das Gemeinwohl zu fördern.

Van de Walle (2011) unterscheidet zwischen kalkülbasiertem, wissensbasiertem und identifikationsbasiertem Vertrauen. Gemäß Van de Walle basiert kalkülbasiertes Vertrauen auf Vorteilhaftigkeitsüberlegungen. Die negativen Auswirkungen auf die Reputation werden höher eingeschätzt als der potentielle Vorteil aus einem nicht-vertrauensbasiertem Verhalten (Van de Walle 2011, S. 315). Wissensbasiertes

Vertrauen kann durch eine erhöhte Transparenz gefördert werden (Van de Walle 2011, S. 316). Identifikationsbasiertes Vertrauen basiert auf gemeinsamen Werthaltungen. Im Gegensatz zum kalkülbasierten Vertrauen und zum wissensbasierten Vertrauen ist das identifikationsbasierte Vertrauen ein emotionsbasiertes Vertrauen (Van de Walle 2011, S. 316). Mit Verweis auf Lewicki und Bunker (1996), argumentiert Van de Walle, dass identifikationsbasiertes und kalkülbasiertes Vertrauen sich nur auf wenige Beziehungen beschränkt, während wissensbasiertes Vertrauen auf viele Beziehungen anwendbar ist (Van de Walle 2011, S. 316).

Grimmelikhuijsen (2012, S. 42) weist zurecht darauf hin, dass das Bürgervertrauen kein monolithischer Block ist, sondern verschiedene Ebenen zu unterscheiden sind.

Tabelle 3. Ebenen und Formen des Bürgervertrauens

	<i>Politisches Systemvertrauen</i>	<i>Vertrauen in Institutionen des öffentlichen Sektors</i>
Makroebene	Vertrauen in das demokratische System	Vertrauen in die Regierung, Vertrauen in die öffentliche Verwaltung
Mesoebene	Vertrauen in politische Institutionen (z.B in die Parlamente)	Vertrauen in eine einzelne Regierung, Vertrauen in eine einzelne öffentliche Verwaltung
Mikroebene	Vertrauen in Politiker allgemein oder in einen einzelnen Politiker	Vertrauen in Beamte, Vertrauen in Polizisten, Vertrauen in Richter

Quelle: Grimmelikhuijsen 2012, S. 42

Bürgervertrauen gilt im NPM als Schlüssel, damit Bürger sich kooperativ verhalten und öffentliche Entscheidungen akzeptieren. Derzeit müssen sich die demokratischen Regierungen auf allen Ebenen verstärkt um das Bürgervertrauen bemühen. Dies fängt angesichts der Staatsfinanzierungskrise bei den Regierungen an und bezieht sich auch auf einzelne öffentlichen Verwaltungen sowie öffentliche Unternehmen. Während beispielsweise in Deutschland öffentliche und freigemeinnützige Krankenhäuser Jahrzehnte einen Vertrauensvorschuss hatten, gelten heute die privatkommerziellen Anbieter häufig im Bürgerurteil als die besseren Krankenanstalten. Die steigende Volatilität des Bürgervertrauens, wie sie im vergangenen Jahrzehnt auch empirisch zu beobachten war, führen Bowens und Wille (2011, S. 58) auf folgende Ursachen zurück: Veränderungen im Konsumentenvertrauen, Veränderungen im politischen Prozess, internationale Krisen, Veränderungen in der Gesellschaft und den Einstellungen der Bürger, Veränderungen in den Regierungen und Veränderungen in der Medienlandschaft.

5. Öffentliche Rechenschaftslegung und Vertrauen

Öffentliche Rechenschaftslegung und Vertrauenswürdigkeit haben einige Gemeinsamkeiten. Die von Caldwell und Clapham (siehe Tabelle 3) identifizierten Elemente der organisatorischen Vertrauenswürdigkeit sind teilweise auch für die öffentliche Rechenschaftslegung relevant. Die Verpflichtung des Rechenschaftspflichtigen zu informieren ist eine essentielle Voraussetzung. Organisatorische Kompetenz, verfahrenstechnische Fairness, die Einhaltung von Qualitätsstandards oder sonstiger Compliance Anforderungen können ebenso wie eine finanzielle Rechenschaftslegung Gegenstand von der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung sein. Wenn man die Dimensionen der öffentlichen Vertrauenswürdigkeit von Kim betrachtet, braucht öffentliche Rechenschaftslegung, als ein sozialer Prozess, eine persönliche Vertrauenswürdigkeit als Voraussetzung für die organisatorische Vertrauenswürdigkeit. Öffentliche Rechenschaftslegung kann darauf ausgerichtet werden, zu zeigen in welchem Ausmaß öffentliche Zusagen eingehalten wurden. Auch die Demonstration der Kompetenzen ist eine relevante Dimension innerhalb der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung. Das Wohlwollen gegenüber den Bürgern ist, als subjektive Erwartung, durch öffentliche Rechenschaftslegung nur sehr schwer zu bedienen. In einem gewissen Ausmaß trifft das auch auf die persönliche Ehrlichkeit und persönliche Fairness zu.

Wenn wir die Vertrauenswürdigkeitsdimensionen von Yang betrachten, ist es einleuchtend, dass sie auch für die öffentliche Rechenschaftslegung relevant sind. Das gilt besonders für das wissensbasiertes Vertrauen. Falls kein Vertrauen in die rechenschaftslegenden Institutionen vorliegt, ist die öffentliche Rechenschaftslegung entweder ein sehr zäher Prozess oder nur eine Feigenblattaktion. Affektbasierendes Vertrauen und die Neigung zu Vertrauen haben ihre Wurzeln im persönlichen Glauben und in persönlichen Charakterzügen. Wie das Vertrauen in teilnehmenden Organisationen sind sie ebenfalls Voraussetzung für vertrauenswürdige Beziehungen. Bei der öffentlichen Rechenschaftslegung verhindert der Kontrollfokus häufig das Entstehen vertrauenswürdiger Beziehungen. Hinsichtlich möglicher Beziehungen zwischen der öffentlichen Rechenschaftslegung und dem Bürgervertrauen können die folgenden drei Optionen identifiziert werden:

- Fall 1: Bürgervertrauen als abhängige Variable
- Fall 2: Bürgervertrauen als unabhängige Variable
- Fall 3: Öffentliche Rechenschaftslegung und öffentliches Vertrauen als unabhängiges Konzept

Im *ersten Fall* basiert das Bürgervertrauen auf der öffentlichen Rechenschaftslegung. Diese kann sowohl unter einem positiven, als auch einem negativen Vorzeichen stehen. Das liberale Misstrauen in das Regierungshandeln hat zu einer intensiven Verankerung öffentlicher Rechenschaftslegungspflichten, mit dem Ziel das Bürgervertrauen wiederherzustellen, geführt (Choudhury 2008, S. 602). Kontrollen sind dann vertrauensfördernd, wenn sie regelbasiert, unpersönlich und gut strukturell verankert sind (Choudhury 2008, S. 594). Umfangreiche Verpflichtungen zur öffentlichen Rechenschaftslegung können helfen die Gründe

des Misstrauens zu minimieren. Wie bereits angeführt würde ein negatives Präfix im Einklang mit der Prinzipal-Agenten-Theorie sein. Unter NPM haben wir eine Explosion der Rechenschaftslegung, häufig verbunden mit einem Schuld- und Schamansatz beobachten können. Dies war häufig nicht förderlich für das Vertrauen der Bürger.

Im *zweiten Fall* braucht die öffentliche Rechenschaftslegung ein gewisses Maß an Bürgervertrauen. Die Anforderungen an eine öffentliche Rechenschaftslegung lassen sich nicht vollständig *ex ante* spezifizieren. Daraus resultieren Gestaltungsspielräume für den Rechenschaftspflichtigen. Die Probleme werden durch Unsicherheits- und Deutungsprobleme verschärft. Es gibt zahlreiche öffentliche Dienstleistungen, bei denen das Ergebnis nicht leicht zu messen ist und es daher schwierig ist klar und eindeutig zu berichten. Die Festlegung des Ergebnisses ist oft ein hoch politischer Prozess. Jahrzehnte der Erfahrung mit Programmevaluationen, mit deren unzähligen Problemen bezüglich der Leistungs- und Ergebnismessung zeigen, dass es unwahrscheinlich ist, dass die Leistung nach objektiven Kriterien gemessen werden kann.

Der *dritte Fall* lässt sich damit begründen, dass sowohl das Bürgervertrauen, als auch die öffentliche Rechenschaftslegung vielschichtige und mehrdeutige Konzepte sind. Es wäre naiv anzunehmen, dass sich kausale Beziehungen zwischen den beiden nachweisen lassen. NPM hat durch Regionalisierungen, Dezentralisierungen und Privatisierungen den Koordinationsaufwand bei der Erstellung erhöht. Die Public Governance-Ansätze haben ebenfalls zu einer neuen Unübersichtlichkeit geführt.

6. Bürgerbezogene Rechenschaftslegung und Bürgervertrauen

In diesem Abschnitt werden die verschiedenen Formen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung, im Hinblick auf ihr Potenzial Bürgervertrauen zu fördern, untersucht. Gemäß der Vertrauensstypologie von Van der Walle (2011) zielt die öffentliche Rechenschaftslegung primär darauf ab, wissensbasiertes Vertrauen zu erzeugen. Mehr und bessere Informationen können Transparenz erhöhend wirken und, im positiven Fall, dazu beitragen die Vertrauenswürdigkeit der öffentlichen Dienstleistungsproduzenten zu erhöhen. Vor dem Hintergrund der Erfahrung aus Neuseeland mit NPM, betrachtet Norman (2003, S. 203) das identifikationsbasierte Vertrauen als Kollateralschaden im NPM. Anstelle gemeinsamer Werte hat NPM auf die Rivalität als Methode der Kontrolle und antagonistischen Beziehungen gesetzt. Während kalkülbasiertes Vertrauen, mit seinen Kontrollmechanismus, sich auf kurzfristige Verträge und auf Beziehungen beschränkt, kann wissensbasiertes Vertrauen für zahlreiche Aktivitäten (Van de Walle 2011, S. 317) und für einen breiten Kreis gebildet werden.

Indem man detaillierte Leistungserbringungsinformationen für die Bürger zugänglich macht, trägt die bürgerbezogene Rechenschaftslegung möglicherweise dazu bei, dass die Bildung von wissensbasiertem Vertrauen erleichtert wird (Van de Walle und Roberts 2008). Im Einklang mit Kims Modell des öffentlichen Vertrauens

kann die bürgerbezogene Rechenschaftslegung einen positiven Effekt auf die Glaubwürdigkeit, die Leistungsbereitschaft, die wahrgenommene Ehrlichkeit und Demonstration der Kompetenzen und prozessualen Fairness haben. Dies ist nur möglich, wenn die Bürger nicht den Eindruck haben, dass die Information, die sie bekommen, parteiisch oder gefiltert sind. Wenn man die Informationsasymmetrien zwischen den öffentlichen Bediensteten und den Bürgern als Informationsempfänger nicht ganz ausblendet, ist es offensichtlich, dass die Rechenschaftslegenden ein hohes Maß an Diskretionsfreiheit haben, um ein positiveres Bild seines Leistungsvermögens als jenes, dass der Realität entspricht, zu zeichnen. Falls die Rechenschaftsgeber diesen Spielraum für offen-manipulative Managementpraktiken missbrauchen, ist ein Vertrauensaufbau unmöglich (Choudhury 2008, S. 605).

Um das Potenzial der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung für die Bildung von wissensbasiertem Bürgervertrauen zu interpretieren, ist es notwendig, zwischen den verschiedenen Formen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung zu differenzieren. Im Falle einer einmaligen, anlassindizierten Bürgerbeteiligung, wurde argumentiert, dass die bürgerbezogene Rechenschaftslegung einen Nebeneffekt darstellt. Speziell im Fall eines Bürgerreferendums kann der Gegenstand hoch kontrovers sein. In so einer Situation ist es unwahrscheinlich, dass die Rechenschaftslegung gegenüber den Bürgern ein Bürgervertrauen schafft, auch wenn Referenden selbst ein angemessenes Instrument sein können, um Bürgervertrauen herzustellen. Wie die Auswertung von Michels (2011) von 120 Fällen von Bürgerbeteiligungen aus den Jahren 2000 bis 2009 zeigt, hat die Bürgerbeteiligung in den USA einen positiven Einfluss auf die Einstellung der Bürger gegenüber der Politik. Vertrauen wird nicht durch die bürgerbezogene Rechenschaftslegung hergestellt, sondern dadurch, dass die Voten der Referenden durch die Politiker ernst genommen werden. In Fällen in denen die Bürger öffentliche Dienstleistungen evaluieren, dominiert der Rechnungslegungsaspekt ebenfalls nicht. Solche Umfragen können nur dann zu einem erhöhtem Bürgervertrauen beitragen, wenn sie nicht nur habituell durchgeführt werden, sondern zu Innovationen der öffentlichen Dienstleistungserstellung führen, die von den Bürgern als echte Serviceverbesserung wahrgenommen werden. Auch hier ist es nicht die Rechenschaftslegung, die das Bürgervertrauen verbessert. Umfragen, die nur einen eingeschränkten Kreis der Bürger einbeziehen, haftet der Nachteil an, dass die nicht-einbezogenen Bürger skeptisch den Umfrageergebnissen gegenüber stehen (Michels 2011). Eine solche Skepsis schlägt schnell in Misstrauen um.

Innerhalb der stärker kontinuierlichen Formen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung muss man ebenfalls differenzieren. Kommunale Planungszellen, eine partizipatorische Budgetierung, Bürgerkonferenzen und runde Tische analysieren möglicherweise die vergangene Leistungserbringung, mit dem Ziel etwas für die zukünftige Politikgestaltung zu lernen. Somit können Elemente der ex-post Rechenschaftslegung eingebettet sein. Abhängig von den Ergebnissen der Leistungserbringung und der allgemeinen Neigung der Bürger Politikvertretern zu vertrauen, können solche ex-post Rechenschaftslegungen vertrauens- oder misstrauensfördernd sein. Selbst wenn die ex-post Leistungsbewertung positiv ausfällt, hängt es eher vom Umgang der Politik mit den Bürgervorschlägen ab, ob

das Bürgervertrauen steigt (bezogen auf Deutschland siehe Karger/Ruß/Scheidt 2011).

Bei der dynamischen E-Rechenschaftslegung ist die Antwort wiederum: es hängt ganz davon ab. Die Tatsache, dass Informationen öffentlich zugänglich gemacht werden, kann als Transparenzmaßnahme gedeutet werden. Ob öffentliche Institutionen als transparenter empfunden werden, hängt unter anderem davon ab, wie verständlich diese Informationen aus Sicht der Bürger sind. Falls das nicht oder nur teilweise der Fall ist, kann das öffentlich zur Verfügung gestellte Datenmaterial kein Bürgervertrauen schaffen. Ob Bürgervertrauen durch diese Formen des open Government erzeugt wird, hängt auch davon ab, ob die Bürger die öffentliche Information nutzen. Falls sie die Information nutzen, um öffentliche Ineffizienzen aufzudecken, ist das Potenzial Bürgervertrauen zu bilden gering. Die Hoffnungen, dass eine vermehrte Rechenschaftslegung vertrauensfördernd wirkt, ist, anders als dies Transparenzoptimisten erwarten, häufig eher gering. Aus empirischer Sicht zeigt dies die 2012 erschienene Dissertation von Grimmelikhuijsen der in Form von Experimenten das Verhältnis zwischen E-Transparenz (in Form von Entscheidungsprozesstransparenz politischer Informationstransparenz und politischer Ergebnistransparenz) und Bürgervertrauen untersucht hat. In sieben von neun Fällen wurde das Bürgervertrauen durch die E-Transparenz nicht gesteigert. Negativ auf das Bürgervertrauen wirkten sich Informationen zur Entscheidungsprozesstransparenz aus. Die ernüchternde Schlussfolgerung von Grimmelikhuijsen lautet, dass, anders als erwartet, eine verbesserte (leistungs- und wirkungsbezogene) Ergebnistransparenz nicht generell zu einer Steigerung des Bürgervertrauens führt (Grimmelikhuijsen 2012, S. 202). Bezogen auf das Verhältnis zwischen Bürgervertrauen und öffentlicher Rechenschaftslegung kann man daraus die Schlussfolgerung ableiten, dass Instrumente, die allein an der Wissensbasis ansetzen nicht ausreichen, sondern auch die emotionale und affektive Dimension zu beachten ist. Von den Bürgerbeteiligungsformen dürften die dyadischen, kontinuierlichen Formen, die einen direkten Austausch mit den Bürgern vorsehen, durch affektive und identifikationsbasierte Komponenten ein größeres Potential haben, das Bürgervertrauen zu fördern als das bloße Bereitstellen von (Roh-)Daten über das Internet.

Sofern sich Bürger in beratenden Gremien engagieren, verbessert sich deren Informationsbasis und trägt möglicherweise zu einer Steigerung von wissensbasierendem Vertrauen für jene Bürger, die aktiv involviert sind, bei (Michels 2010). Solche beratenden Gremien können potenziell die Distanz zwischen Politikern und Bürgern reduzieren. Vertrauen wird durch Familiarität geschaffen, aber nur für jene, die in die beratenden Gremien berufen sind. Sofern die Koproduktion zwischen Bürgern und öffentlichen Stellen funktionieren soll, ist das gegenseitige Vertrauen eine *conditio sine qua non*. Der Beitrag der Rechenschaftslegung ist zum Aufbau des Bürgervertrauens im Fall einer gemeinsamen Leistungserstellung gering, da es sich um eine gemeinsame Rechenschaftslegung handelt.

Das Potenzial der bürgerinitiierten Rechenschaftslegung mit seinem Schuld- und Schamansatz Bürgervertrauen zu schaffen, liegt bei Null. In diesen Fällen ist die Neigung der Bürger, die öffentlichen Leistungen zu bewerten, sehr gering. Tendenziell verstärken solche bürgerinitiierten Rechenschaftslegungsinitiativen eher das Misstrauen in die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors.

7. Zusammenfassung

Im Bezug auf die erste Forschungsfrage lässt sich festhalten, dass keineswegs von einem automatisch positiven Verhältnis zwischen bürgerbezogener Rechenschaftslegung und Bürgervertrauen auszugehen ist. Beide Konstrukte sind mehrdimensional und deswegen scheitern Versuche, diese Beziehung auf eine eindimensionale Kausalkette zu reduzieren. Dies trägt der Komplexität der Determinanten zu wenig Rechnung. Selbst die simple Frage, ob eher das Bürgervertrauen als abhängige oder als unabhängige Variable fungiert, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Erschwerend wirkt, dass gerade bei den vorwärts gewandten Formen der Bürgerbeteiligung, bei denen Bürger in Planungs- und Designprozesse einbezogen werden, die Rechenschaftslegung in den allermeisten Fällen nachrangig ist.

Die wenig überraschende Antwort auf die zweite Forschungsfrage lautet: „Es hängt davon ab“. Inhaltlich gilt es die verschiedenen Formen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung zu differenzieren. Die bürgerinitiierte Rechenschaftslegung mit ihrem Schuld- und Schamansatz ist gewiss nicht die Art von Rechenschaftslegung, welche Bürgervertrauen aufbaut. In den Fällen, in denen antagonistische Strukturen zwischen Rechenschaftspflichtigen und Rechenschaftsempfänger bestehen, ist das vertrauensschaffende Potenzial einer bürgerbezogenen Rechenschaftslegung eher gering. Folgt man den Klassifikationen von Van de Walle (2011) zeigt sich, dass das Potenzial der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung größer ausfällt, wenn es um den Aufbau von wissensbasiertem Vertrauen geht.

Die Ausführungen legen außerdem nahe, dass es zu einfach ist davon auszugehen, dass ein Ausbau der Rechenschaftslegung zu mehr Transparenz und damit zu einer Zunahme des Bürgervertrauens führt. Eine solche Kausalität gibt es nicht. Differenziert man nach den verschiedenen Formen bürgerschaftlichen Engagements, zeigt sich ebenfalls eine komplexe Gemengelage. Der achtsame Umgang, das Initiieren von kommunalen Diskussionsforen oder die Beteiligung von Bürgern an Politikgestaltungsprozessen können alles Ansatzpunkte sein, um das Bürgervertrauen zu erhöhen. Allerdings sind Zweifel angebracht, ob die öffentliche Rechenschaftslegung ein zentraler Moderator ist. Häufig spielt der Aspekt der öffentlichen Rechenschaftslegung in den Formen bürgerschaftlichen Engagements eine eher nachrangige Rolle. Aus demokratiepolitischer Sicht ist die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements sehr zu begrüßen, wobei zumindest in Deutschland noch eine Nachholbedarf bei der politischen Dimension der Bürgerkommune besteht.

Literaturverzeichnis

1. **Backer, John R.**, 2006 „Recruitment to Boards and Commissions in Small Cities. Individual versus Contextual Explanations”. *State and Local Government Review*, 38(3): 142-155.
2. **Bouckaert, Geert/Van de Walle, Steven**, 2003 “Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of “Good Governance”: Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators”. *International Review of Administrative Sciences*, 69: 329-343,
3. **Bovaird, Tony**, 2007. “Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services”. *Public Administration Review*, 67: 846-860.
4. **Bovens, Mark**, 2005. “Public Accountability”. In: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. and Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: 182-208.
5. **Bovens, Mark**, 2007. “Analysing and Assessing Accountability. A Conceptual Framework”. *European Law Journal*, 13: 447-468.
6. **Bovens, Mark and Ancrit Wille, A.**, 2011. “Falling or fluctuation trust levels? The case of the Netherlands” In: Sonja Zmerli and Marc Hooghe, *Political trust: Why context matters*, Colchester: pp. 47-66.
7. **Caldwell, Cam/Clapham, Steven E.**, 2003. “Organizational Trustworthiness: An International Perspective”. *Journal of Business Ethics*, 47: 349-364.
8. **Choudhury, Emanuel**, 2008. “Trust in Administration: An Integrative Approach to optimal Trust”. *Administration & Society*, 40: 586-620.
9. **Coleman, James S.**, 1984. “Introducing Social Structure into Economic Analysis”. *American Economic Review*, 74(2): 84-88.
10. **Dahl, Robert A.**, 1956. “A Preface to Democratic Theory”. Chicago, IL.
11. **Dasgupta, Partha**, 1988. “Trust as a Commodity”. In: Diego Gambetta (ed) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford: 49-72.
12. **Dougherty, George W./Easton, Jennifer**, 2011. “Appointed Public Volunteer Boards: Exploring the Basics of Citizen Participation Through Boards and Commissions”. *The American Review of Public Administration*, 41: 519-541.
13. **Dubnick, Melvin**, 2005. “Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanism”. *Public Performance & Management Review*, 28: 376-417.
14. **Ebdon, Carol/Franklin Aimee L.**, 2004. “Searching for a Role for Citizens in the Budget Process”. *Public Budgeting & Finance*, 24: 32-49.
15. **Fard, Hassan Danaee/Rostamy Ali Anvary**, 2007. “Promoting Public Trust in Public Organizations: Explaining the Role of Public Accountability” *Public Organization Review*, 7: 331-344.
16. **Franzke, Jochen and Heinz Kleger**. 2010. *Bürgerhaushalte: Chancen und Grenzen*, Berlin.
17. **Greiling, Dorothea**, 2007. “Trust and Performance Management in Nonprofit Organisations”. *The Innovation Journal*, 12: article 9.
18. **Grimmelikhuijsen, Stephan G.**, 2012. *Transparency and Trust*, dissertation, University of Utrecht, Utrecht.

19. **Halachmi, Arie/Holzer, Marc**, 2010. "Citizen Participation and Performance Measurement. Operationalizing Democracy through Better Accountability". *Public Administration Quarterly*, 34: 378-399.
20. **Handley, Donna Milam/Howell-Moroney Michael**, 2010. "Ordering Stakeholder Relationships and Citizen Participation: Evidence from the Community Development Block Grant Program". *Public Administration Review*, 70: 601-609.
21. **Hardin, Russell**, 1998. "Trust in Government". In: Valerie Braithwaite and Margaret Levi (eds) *Trust and Governance*, New York: 9-27.
22. **Hosmer, Larue Tone**, 1995. "Trust: The Connecting Link between Organizational Theory and Philosophical Ethics". *The Academy of Management Review*, 20: 379-403.
23. **Karger, Pia, Oliver Rüß und Nadia von Scheidt** (2011), „E-Government“. In: Bernhard Blanke et al. (Hrsg.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden: 186-195.
24. **Kim, Soojin/Schachter, Hindy L.**, 2013. „Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability: Case Studies of organisational learning from the United States and South Korea". *Public Performance and Management Review*, 36(1) (publication forthcoming).
25. **Luhmann, Niklas**, 2000. *Vertrauen ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität*. 4. Auflage, Stuttgart.
26. **Michels, Ank**, 2011. „Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?“. *International Review of Administrative Sciences*, 77: 275-293.
27. **Norman, Richard**, 2003. *Obidient Servants? Management Freedom as and Accountabilities in the New Zealand Public Sector*, Wellington.
28. **OECD**, 2005. *Modernizing Government, The Way Forward*, Paris.
29. **Pollitt, Christopher**, 2006. "Performance Management in Practice. A Comparative Study of Executive Agencies". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 25-44.
30. **Power, Michael**, 1997. *The Audit Society, Rituals of Verification*, Oxford.
31. **Putnam, Robert D.**, 1993. *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton.
32. **Rahn, Wendy M./Kwang Suk Yoon**, 2009. "Geographies of Trust". In: *American Behavioral Scientist*, 52: 1646-1663.
33. **Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik G.**, 2003. *Neue Institutionenökonomik, Eine Einführung und kritische Würdigung*, 3. Auflage, Tübingen.
34. **Ripperger, Tanja**, 1998. *Ökonomik des Vertrauens*, Tübingen.
35. **Roß, Paul-Stephan**, 2012, *Demokratie weiter denken. Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune*, Baden-Baden.
36. **Sartori, Giovanni**, 1987, *The Theory of the Democracy Revisited*, Chatham, NJ.
37. **Schachter, Hindy Lauer/Rongfang, Rachel Liu**, 2005. „Policy Development and New Immigrant Communities. A Case Study of Citizen Input in Defining Transit Problems". *Public Administration Review*, 65: 614-623.

38. **Schillemans, Thomas**, 2008. "Accountability in the Shadow of Hierachy. The Horizontal Accountability of Agencies" *Public Organizations Review*, 8: 157-194.
39. **Schillemans, Thomas/Van Twist, Mark/Vanhommering, Iris**, 2013. "Innovation in accountability: Content, form and symbolism of new accountability arrangements" *Public Performance and Management Review*, 36(1) (publication forthcoming).
40. **Walle, Steven Van de**, 2011. "New Public Management. Restoring the Public Trust through Creating Distrust?". In: Tom Christensen and Per Laegreid (eds), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Farnham and Burlington: 309-320.
41. **Walle, Steven Van de/Bouckaert, Geert**, 2003. "Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality". *International Journal of Public Administration*, 26: 891-913.
42. **Walle, Steven Van de/Roberts, Alasdair, S.**, 2008. "Publishing Performance Information: An Illusion of Control?" In: Wouter van Dooren and Steven Van de Walle (eds) *Performance Information in the public Sector*, Basingstoke: 211-226.
43. **Yang, Kaifeng**, 2005. "Public Administrators" Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts". *Public Administration Review*, 65: 273-285.
44. **Yang, Kaifeng**, 2006. "Trust and Citizen Involvement Decisions. Trust in Citizens, Trust in Institutions and Propensity to Trust". *Administration & Society*, 38: 573-595.

PERFORMANCE INDICATORS TO SUPPORT EVALUATION OF ROAD INVESTMENTS

Kati Kõrbe Kaare, Ott Koppel
Department of Logistics and Transport
Tallinn University of Technology

Abstract

Transportation planning recognizes the critical links between mobility and other goals of society. Strategies supporting infrastructure investments lead to substantial public interest because they relate to public expenditures. Decision processes related to transport projects involve considerations on environmental, economic, technical and safety issues, and are characterized by many actors and multiple objectives in feasibility studies.

This paper compares performance measurement approach in road management and compares them with current practice in Estonia emphasizing the importance of feedback from previous projects. The need to compare predicted inputs, outputs, costs and benefits with actual performance is brought up. Lifecycle approach performance measures are presented that allow government and transportation agencies to consider road construction and rehabilitation strategies more effectively.

Keywords: transport policy, infrastructure investments, feasibility studies, road network, performance indicators

JEL Classification: O18, R42

Introduction

A modern transport system must be sustainable from an economic, social and environmental viewpoint. The performance of the transportation system affects public policy concerns like economic development, safety, and security, air quality, consumption of other environmental resources, social equity, land use, and urban growth. Transportation helps shape an area's economy and quality of life being a major component of economic activity, both in itself and as an input factor to most other sectors.

Transport systems need to be reliable and sustainable to support economic growth. Freight and passenger services strongly support international trade. Infrastructure investments are a key determinant of performance in the transport sector. Governments' ability to provide infrastructure is limited by the availability and scarcity of resources. Precisely because of these resource limitations, the pursuit of efficiency – i.e. the best possible use of available resources – is at the core of the decision regarding which project to finance (Haas *et al*, 2009).

Due to the social impact, determining role in economic growth and the scale of these investments the risk of errors in judgment should be minimized. During the last decade performance measurement systems have been studied particularly as it applies to road and transportation systems to avoid transport investment risk. Several factors have encouraged this trend toward using performance measures in transportation planning and programming, including:

- desire to increase the accountability of public expenditures;
- need to communicate results to public and to get their support for investments by focusing on results in the face of reduced resources;
- responsiveness of state and municipal statutes (Performance..., 2006).

In this paper the authors have reviewed practices of performance measurement in road construction in different countries, what the appraisal methods for road investments like and how feedback is gathered. Based on the results of other countries practices a set of performance indicators are presented to be considered for evaluation of the road network condition and feedback.

In the United States, United Kingdom, Australia, Canada, Belgium, Denmark, Finland, Hungary, Japan, Netherlands, New Zealand, Portugal, Sweden and Switzerland transportation agencies have conducted research as to why performance measurement in road construction is important, how it should be undertaken, and what is typically measured. This has led to developing and implementing performance measurement indicators for road agencies to evaluate their whole road networks (Performance..., 2001; Transport..., 2008).

These implemented performance measurement systems focus on agencies strategic goals and the outcome of individual road construction projects cannot be identified. Over the past decades, pressures (axle load, number of vehicles, traffic frequency) on the road networks have increased. This has resulted in accelerated road damage and increased demand to develop and upgrade the road network. There is a need to report and communicate how public funds are used to maintain and develop the system and the effect of expenditures upon it.

The ability to perform life-cycle economic analysis associated with infrastructure assets is important to long-term sustainability. To be able to identify if finalized development projects have met estimated financial, environmental and social indicators as predicted is essential to that process. The ability to measure the success of finished projects can help governments or road agencies to use their limited resources more effectively. Performance measures offer a powerful tool for setting objectives, focusing resource allocation decisions, measuring results and improving accountability. This paper aims to emphasize the importance of continuous performance feedback from transportation projects throughout the lifecycle due to the rich support of decision process it can give to new transport projects and development of policies.

1. Transportation Policy and Planning

Transport policies arise because of the extreme importance of transport in virtually every aspect of national life. Transport is taken by governments of all types as a vital factor in economic development. Transport is seen as a key mechanism in promoting, developing and shaping the national economy.

Transportation policy planning is a cooperative process designed by the governmental or local agencies to foster involvement by all users of the system such as the general public, the business community, community groups, environmental organizations, the traveling public and freight operators through a proactive public participation process (Rodrigue *et al*, 2009; Litman, 2011) This co-operation and input from all interest groups results in developing and implementing a regional or state transportation policy (see Figure 1).

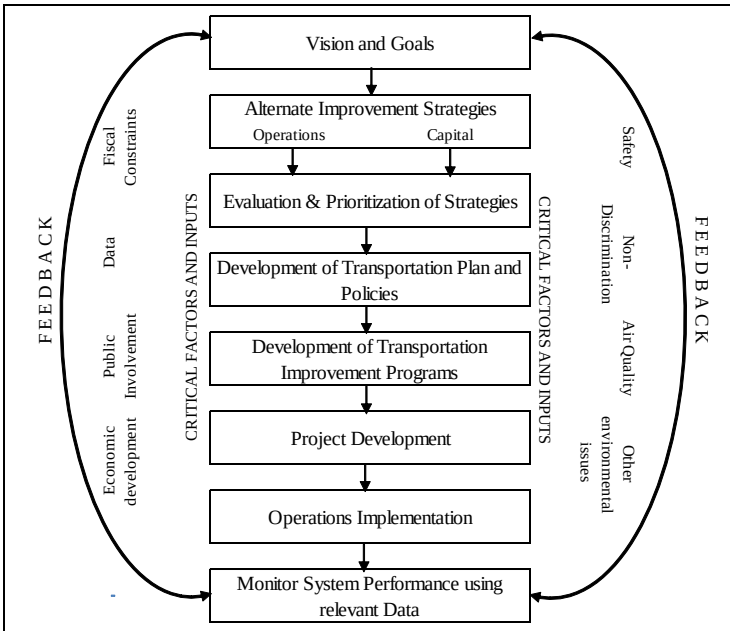


Figure 1. The transportation policy-making and implementation process (Adapted from The Transportation..., 2007).

Transport policy is the development of a set of constructs and propositions that are established to achieve particular objectives relating to social, economic and environmental development, and the functioning and performance of the transport system. Transport planning deals with the preparation and implementation of actions designed to address specific problems. A major distinction between the planning and

policy is that the latter has a much stronger relation with legislation. Policies are frequently, though not exclusively, incorporated into laws and other legal instruments that serve as a framework for developing planning interventions (Rodrigue *et al*, 2009).

Transportation policy should state the government's primary goals for transport system investments. Four key goals are recommended to be set by national transportation policy, all of which are critical to the national interest, require state level leadership and action and are intrinsically of national nature:

- Economic Growth – producing maximum economic growth per monetary unit of investment;
- Metropolitan Accessibility – providing efficient access to jobs, labor, and other activities throughout metropolitan areas;
- Energy Security and Environmental Protection – integrating energy security and environmental protection objectives with transportation policies and programs;
- Safety – improving safety by reducing the number of accidents, injuries and fatalities associated with transportation (Performance..., 2009).

International experience indicates that diverse problems of transport sector are closely related with each other as they have similar causes and do not necessarily depend on the peculiarities of a transport mode. The main obstacles to the sustainable development of transport arise from one of the following four issues:

- Inadequate planning;
- Inadequate infrastructure quality;
- Issues of safety and security;
- Adverse environmental effects (Campbell *et al*, 2008).

Consequently, transportation policy needs to be performance-driven, directly linked to a set of clearly articulated goals and accountable for results. If a transportation policy has lost direction and a clear sense of purpose, it has substantial costs to collective prosperity, security, environment, and quality of life. In many countries the extensive investments into highway networks, begun more than 50 years ago, that are now nearing or beyond their intended lifespan. Existing systems are dated, in many cases strained to (or beyond) capacity, and increasingly fall short of delivering transportation services at the level of quality, performance, and efficiency the public demands. Current funding mechanisms are not sufficient to maintain existing infrastructure, let alone provide the investments needed to expand and modernize the transportation systems. The broader fiscal outlook is suggesting that public resources will be more constrained than ever in the years ahead. Available resources cannot be distributed without a strong sense of national priorities, and recognition of the link between transportation investments, energy, and climate (Performance..., 2009).

For example, in the United States the importance of performance measurement in transportation projects was clearly stated in 2009 during the development “The New

Performance Driven Vision for U.S. Transportation Policy”. Previously there was no federal requirement to optimize returns on public investments, and current programs were not structured to reward positive outcomes, or even to document them. Without clearly articulated goals, there was little accountability for the performance of most federal transportation programs and projects to that date. The result had been an emphasis on revenue sharing and process, rather than on results (Performance..., 2009).

However, as the pre-existing problems on the list, is placed in the centre of the need to learn from past projects carried out in order to avoid irrational spending of resources. The same questions can be posed whether and how to develop a performance measurement system for road transport and to carry out the investment follow-up audit linkage with formal decision-making procedures, incl. use of appraisal methods.

2. Interaction between feasibility studies and performance measurement systems

2.1. Appraisal methods for road projects

Investment appraisal is an important issue in transport planning and policy. The investments are usually long lasted, practically irreversible, costly and may at the same time have great impact on people’s lives and the development of communities and regions. The evaluation of projects should identify key consequences of proposed project and provide quantitative information about them. The various types of effects should then be made comparable, so that a choice can be made in the typical case where different project alternatives would score better on different criteria, and no strictly dominant alternative is available. Investment decisions should therefore be well thought through, and various alternatives should be compared carefully before making final choice.

Public sector investment appraisal has to take into account externalities generated by proposed transport projects. The range of effects that have to be taken into account with the investments of a road is wide (see Appendix 1). The wide range of effects may make it very difficult for policy makers to decide whether a project is worthwhile to undertake, or to rank competing projects. A skillfully performed projects appraisal will structure the information. The rise in the development of appraisal techniques for transport projects came in the late 1960s and early 1970s. Cost-benefit analysis (CBA) is the common bases for most appraisal networks (Grant-Muller *et al*, 2001).

CBA offers a framework for evaluating all social costs and social benefits of an investment project - including externalities. CBA essentially compares the projected future stream of benefits from project with its initial and future costs. It thus allows a ranking of several competing projects or project variants, or a decision not to undertake any of these. Investment decisions on transport investment are usually made by public authorities, often motivated by infrastructure’s “public good” character. Two major weaknesses often mentioned are the unavailability of accurate

estimates of shadow prices for various effects, and the method's assumption that different types of effects can be regarded as they can be traded off on "dollar to dollar bases" (Nijkamp *et al*, 2002). As a consequence several complementary approaches have been deployed, such as cost effectiveness analysis, planning balance sheet methods and shadow project approaches. Multi-criteria analysis (MCA) is often seen as competing with CBA, even though there is no fundamental reason why these two approaches may not be used in an entirely complementary manner within an overall framework (Grant-Muller *et al*, 2001).

Therefore, investments in road infrastructure development may not be evaluated using only traditional appraisal methods such as the Net Present Value (NPV), Internal Rate of Return (IRR), Accounting Rate of Return (ARR), Payback Time etc. This is due to the fact that road infrastructure comes with other social and economic benefits that are difficult to quantify in monetary terms. Development projects impose a series of costs and benefits on recipient communities or countries. Those costs and benefits can be social, environmental, or economic in nature, but may often involve all three. Public investment typically occurs through the selection, design and implementation of specific projects to achieve the goals of policy (Adu, 2009).

An international effort to develop improved road investment appraisal methods was undertaken in 2001 by the British Overseas Development Administration, the Asian Development Bank, the Swedish National Road Administration, The Inter-American Federation of Cement Manufacturers, and the World Bank. Since then the Highway Design and Maintenance Standards Model (HDM-III), developed by the World Bank has been used to combine technical and economic appraisals of road investment projects, and to analyze strategies and standards (Archondo-Callao, 2008).

HDM-IV broadens the scope of such models beyond traditional project appraisal, providing a powerful system for the analysis of road management and investment alternatives. A completely new software package was developed and associated documentation which will serve as the primary tool for the analysis, planning, management and appraisal of road maintenance, improvements and investment decisions that will supersede HDM-III. The HDM-IV model is based on the concept of pavement life-cycle analysis and uses three sets of models: a) road deterioration - which predicts pavement deterioration; b) works effects - which simulate the effects of road works on pavement condition and determines the corresponding costs; and c) road user effects - which determine costs of vehicle operation and travel time (Gerbrandt and Berthelot, 2007).

HDM-IV simulates total life cycle conditions and costs for an analysis period under a user-specified scenario of circumstances. The primary set of costs for the life cycle analysis include the costs of capital investment, maintenance, vehicle operation, travel time, and accidents as an option. The cost of environmental pollution is not currently included, but will be added in a later release. The broad concept of the life cycle analysis is illustrated in Appendix 1. Interacting sets of costs, related to those

incurred by the road agency and those incurred by the road user, are added together over time in discounted present values. Costs are determined by first predicting physical quantities of resource consumption and then by multiplying these quantities by their unit costs or prices. Economic benefits are then determined by comparing the total cost streams for various maintenance and construction alternatives with a base case (do nothing or do minimum alternative), usually representing minimal routine maintenance.

In the infrastructure project economic evaluation, two project alternatives are evaluated: a “without project scenario” and a “with project scenario”. Annual road agency and road user costs are computed for both alternatives over a defined evaluation period, and total costs to society are compared for the two scenarios. It is desirable that more than two project alternatives can be evaluated per project, which permits the economic comparison of the project alternatives and the recommendation that the project alternative that maximizes the project’s NPV can be implemented.

Hereby project analysis of road investments is concerned with the evaluation of one or more road projects or investment options. The application analyses a road link or section with user-selected treatments, and associated costs and benefits, projected annually over the analysis period. Economic indicators are calculated for the different investment options. Project analysis may be used to estimate the economic or engineering viability of road investment projects by carrying out the following (Kerali et al, 1998):

- Life cycle predictions of pavement performance;
- Estimation of maintenance and improvements effects and their costs;
- Calculation of road user costs and benefits;
- Prediction of environmental effects;
- Economic comparisons of project alternatives.

The primary effects are reduced vehicle operating and capital costs, reduced journey time, changes in road maintenance costs, changes in accident costs, increased travel, environmental effects, change in value of goods moved. Secondary effects are changes in agricultural output, changes in services, industrial output changes, changes in consumer behavior, change in land values. Benefits from road investments are changes in transport costs which occur because of lower road roughness, shorter trip distance, faster speeds, reduced chance of impassability, reduced traffic ability problems, change in mode (Hine, 2008).

2.2. Performance measurement in road management

Measurement of performance and productivity has gained significant interest recently among both academics and practitioners. Much progress has been made on establishing performance management systems (PMeS-s) which include a portfolio of measures aimed to balance the more traditional, single focus view on profitability. In this article the following definitions are used (Neely *et al*, 1995):

- Performance measurement can be defined as the process of quantifying the nature of operation;
- A performance measure can be defined as a metric used to quantify the nature of operation;
- A performance measurement system can be defined as the set of metrics used to quantify and qualify the nature of operation.

Performance measurement describes the feedback or information on activities with respect to meeting strategic objectives. They are used to measure and improve the efficiency and the quality of the production processes, and identify opportunities for progressive improvements in process performance. Traditional measures, however, are usually ineffective barometers of performance because they do not isolate non-value-added costs. In addition, most measures overlook key non-financial performance indicators (Wegelius-Lehtonen, 2001).

The traditional distinction of good and poor project performance focused on the meeting of cost, time and quality criteria, which has been described as the iron triangle (good-fast-cheap) of project management. Using the iron triangle as a measure has led the construction industry to witness examples of poor performance. Since 1980 other measures of performance have been developed, with the redefining of what constitutes good and poor project performance. Performance is now rather measured using various criteria, by different groups of people, at different stages in a project's life, which has been described as a multi-dimensional and multi-observational approach (Shenhar and Dvir, 2007).

According to literature contemporary PMeS should meet the following criteria: support strategic objectives; have an appropriate balance; have a limited number of performance measures; be easily accessible; consist of performance measures that have comprehensible specifications (Tangen, 2004). Other issues that should be considered selecting performance measures to evaluate a road network include forecast ability, clarity, usefulness, ability to diagnose problems, temporal effects and relevance (Performance..., 2006).

Generalizing previous authors argue that the factors that definitely should be PMeS-s for Road Management to consider are: the purpose of the measurement; the level of detail required; the time available for the measurement; the existence of available predetermined data; the cost of measurement.

Performance measures are classified in several ways in the literature. Measures are grouped, for example, into improvement and monitoring measures. Improvement measures are vital when starting new development and cooperation projects. The need for that kind of measures is obvious: if you do not know your current practices, you can not develop your operations further effectively.

The second group of measures consists of monitoring measures. These measures are needed for screening and controlling every-day actions continuously. Commonly the

literature treats only these measures. There are several very good examples of PMeS amongst road agencies, which all monitor the existing network and give feedback about the conditions but do not give any feedback to the appraisal models in order to improve the decision making process (Wegelius-Lehtonen, 2001).

Performance measures are often described as input, output or outcome measures too. Input measures look at the resources dedicated to the project, output measures look at the product delivered, and outcome measures look at the impact of the products on the goals of the agency. Although outcome measures are generally preferred, transportation agencies need to consider data availability, cost and validity when developing their system measures. Some agencies are trying to implement performance measures in an integrated manner to set policy, allocate resources, and measure and report results. Thus, as transportation planning becomes more closely related to broadly defined policy goals, there needs to be greater participation by numerous disciplines in defining terms and in designing measurement approaches.

Over the past two decades, transportation agencies worldwide have developed various highway asset management systems such as pavement, bridge, maintenance, safety, and congestion management systems as analytical tools to help them make cost-effective investment decisions. In general, each road management system generally performs the following tasks:

- establishing highway system goals and performance measures;
- monitoring the performance of physical highway assets and system operations;
- predicting performance trends over time;
- recommending candidate projects to address system needs;
- carrying out project evaluation;
- conducting project selection;
- providing feedback to refine the analysis in subsequent decision cycles (A Guidebook..., 2012; Li et al, 2011; Multi-criteria..., 2009).

The underlying rationale for having performance indicators or measures is that the limited availability of resources for road infrastructure makes it necessary to allocate these resources as efficiently as possible among competing alternatives. Consequently, any framework for performance indicators should be comprehensive enough to incorporate functional, technical, environmental, safety, economic and institutional considerations. Cost, performance, service delivery and safety are front and centre in most transportation decision-making.

Studies that measure the impacts of planning before and after implementation can help determine whether specific forecasts are accurate and what investment decisions and planning efforts should be addressed or reevaluated. In practice, however, there is variation in the terminology. It includes performance measures, which is the term used in survey of Canadian Road Networks (Performance..., 2006), key performance indicators, which is a term originated in Australia for the performance specified road network contracts (Australian..., 2011), performance indicators, which is used in the European Harmonization on Performance Indicators

in their COST-Action 354 for Road Pavements, and others. The usage herein is the term performance indicators, which accords with World Bank performance based contracting practices. In essence though, performance measures, performance indicators and key performance indicators have been used commonly and interchangeably in the roads sector.

3. Performance measurement in Estonian road industry

3.1. Estonian transport policy and road management

Given the infrastructure investment as a key prerequisite of economic development, in Estonian transportation policy is incorporated into the following legal instruments that serve as a framework for developing planning interventions: Estonian National Strategic Reference Framework 2007-2013, Operational Program for the Development of Economic Environment, Operational Program for the Development of the Living Environment and State Budget Strategy 2012-2015, Estonian Transport Development Plan for years 2007-2013.

The basic goals of the national transport policy are focused on sustainable development of the road and railway infrastructure of national and international importance, improvement of the traffic safety, encouragement of maritime navigation, integration of national transport system in the EU transport networks, achievement of balance and development of links between different transport modes. Achievement of these goals is a pre-condition for sustainable and balanced long-term economic growth (Transport..., 2007).

Estonian Transport Development Plan has been approved by the Parliament as a national development plan in the field on transportation. It is developed for introducing consistent measures at national or local level in the context of other policies:

- economic policy to be formulated to take account of certain factors which contribute to increasing demand for transport services;
- urban and land-use planning policy to avoid unnecessary increases in the need for mobility caused by unbalanced planning;
- social and education policy, with better organization of working patterns and schools' locations to avoid overcrowding roads;
- urban transport policy in major conurbations, to strike a balance between modernization of public services and more rational use of the car;
- budget and fiscal policy to achieve full internalization of external – in particular environmental – costs and completion of a transport network worthy of the name;
- research policy to make the various efforts made on national and regional level more consistent, along the lines of the European research area.

The Transport Development Plan 2007-2013 comprise two main parts – a descriptive analysis of the existing situation and the objectives set and measures and lines of action foreseen in the Development Plan. The list of the measures is not

exhaustive as concrete actions are determined in annual implementation plans (Transport..., 2007). Figure 2 shows that during 2008-2010 the yearly average budget of road management was 312 mln EUR, comprising 174 mln EUR of investments in reconstructing national roads per annum. In Estonia, during the past years, 20 % of all investment made into the real sector have been investments in road management.

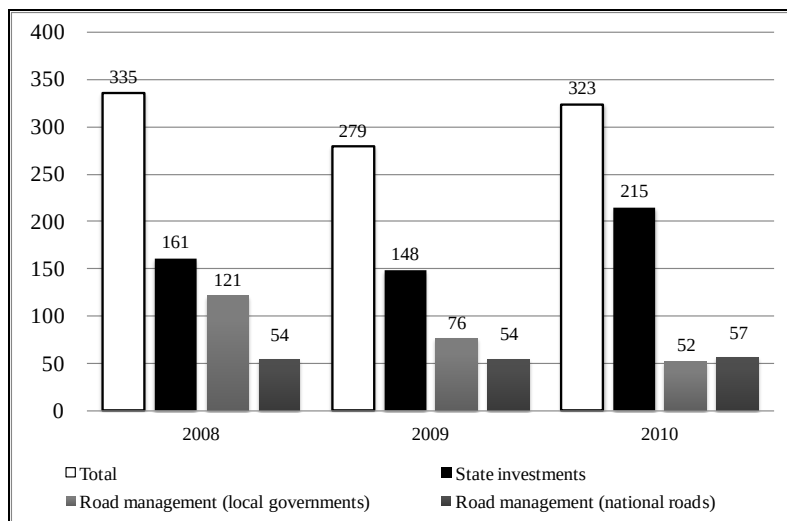


Figure 2. Expenditures for road management in Estonia 2008...2010 (mln euros) (Adapted from Sikk, 2008; Annual..., 2011).

According to the White paper of the European Transport Policy (2011) 30 % of road freight over 300 km should shift to other modes such as rail or waterborne transport by 2030, and more than 50 % by 2050, facilitated by efficient and green freight corridors. To meet this goal will also require appropriate infrastructure to be developed. This can be concluded that EU structural funds in the new financial perspective will be decreasing notably in road network development and increased notably in rail and maritime transport.

The significance of social benefits gained with the investment is planned to play a more determining role in investment decisions. In February 2012 the Ministry of Economic Affairs and Communication of Estonia (MoEC) started the drawing process of Transport Development Plan within the EU's new financial perspective, which has critical implications for transport infrastructure investment prioritization in avoiding the mistakes of earlier periods.

There are initially two key drivers for infrastructure investment requirements. One is GDP growth which, in turn, is a function of such factors as population increase, per

capita income and productivity growth. The second is the existing stock of infrastructure, which creates a demand for periodic renewal. Therefore, as stated in previously, infrastructure investments are a key determinant of performance in the transport sector.

In Estonia the existing infrastructure network covers all areas from the accessibility goal, also due to low density of population we have very few areas where is congested and new developments do not give significant savings in travel times. New developments currently focus on upgrading the existing roads to highway standards or creating city bypasses - the greatest task is to maintain the existing road network and ensuring its sustainability.

3.2. Current performance measurement practice and implications for the future

The work of road administration authorities involves evaluating the technical and economic feasibility of undertaking alternative road construction techniques. The Estonian Road Administration (ERA) is a government agency operating under the auspices of the MoEC. It has a management functions, it carries out state supervision, applies the enforcement powers of the state and provides public services on the basis and to the extent prescribed by law. In performing its duties the ERA represents the state. One of the main tasks of the ERA is road management and creation of safe traffic conditions on roads. To achieve that aim, it is essential to get feedback from road users. Since 2002, the ERA has conducted surveys of the drivers' satisfaction with the driving conditions on national roads (Annual..., 2011).

Measurements of road surface roughness (according to the International Roughness Index, IRI) have been carried out and inventories of defects on paved roads have been made since 1995. The load bearing capacity (Falling Weight Deflectometer, FWD) of the roads has been measured since 1996 and rut depth since 2001. These four indicators of road surface condition together with the traffic volume are the main indicators of the Pavement Management System (PMS). Data about the condition of road surface is a part of the data in the National Road Databank and is publicly available. Two kinds of software – Estonian Pavement Management System (EPMS) and HDM-IV are used for analyzing the condition of road surface (Annual..., 2011).

The developed road construction projects are monitored and supervised very tightly during the construction process and also during the liability period. After the end of liability period regular surveillance of the road conditions as described before is carried out in a well regulated way, but without any feedback and comparison to the initial analyses, including meeting the feasibility calculations and durability of materials and comparing estimated repair span to the actual need during the lifecycle (see Figure 3).

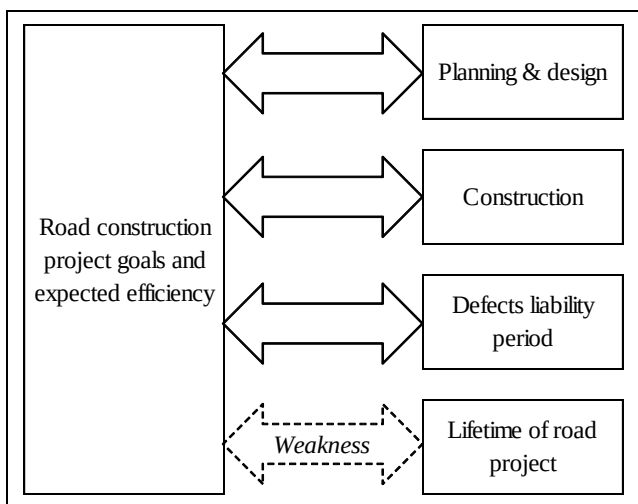


Figure 3. Current practice of road construction projects evaluation in Estonia (Kaare and Koppel, 2012).

Performance measures and corresponding data can be used to provide feedback to the relevant decisions (see Appendix 2). Good decision making requires a continuous reassessment of choices made in the past. Individual decision makers may learn from their own mistakes, but it is important that lessons be learned in a more formal and systematic way, and communicated to others, so that they can inform future decisions (Multi-criteria..., 2009).

Therefore, monitoring and feedback are critical components of performance-based planning that includes the ongoing monitoring of system performance and the appropriate feedback to the planning and decision making processes. This step is usually completed with observed data of actual system conditions and performance. Synthesized or forecasted data may be substituted for observed data in some cases, for example, where it is desirable to track the expected future outcome of an investment decision with a long-term payback period. At all levels of government, effective, performance-oriented project management is needed – management that focuses on project quality and on the results achieved through the use of tax revenue and other public resources (Wholey and Hatry, 1992).

Transportation agencies like ERA have usually a wealth of data available related to the services they provide and the infrastructure they maintain. The challenge facing managers is to gather and analyze data in a way that provides timely information on whether they are consistently meeting their strategic goals. Whenever the goals are not being met, management must use information to identify changes (Kaare and Koppel, 2012). Taking into account the abovementioned the following performance

indicators are proposed to be gathered in Estonia throughout the life-cycle of a project (see Appendix 3).

The selection of indicators was performed by studying international practices, taken into account the special features of Estonia and the availability and accessibility of data. The presumption that the authors made was that the necessary data was already exist in databases or very easily collected, so that extra costs will be not created for the road agency. The proposed database has to take into account the rapid development of technology allowing the system to be flexible in implementation. Two issues which are of key importance and need to be addressed in future work are determining the appropriate design for the data collection activity are the anticipated use of, and planned method of storage of the collected data.

Information technology (IT) provides the means to store, manipulate, and disseminate massive amounts of data. The integration of IT at all levels of the transportation system creates the intelligence in intelligent transportation systems (ITS). But this integration is a long and difficult process of searching for and exploiting opportunities in the interconnected operations, planning, and funding of today's transportation systems (Varaiya, 2002).

For example, the proposed indicators emphasize temperature, both of pavements from the safety aspect and in bound layers as an important technical indicator. This is due to the severe climatic conditions in Estonia with sometimes several melt-thaw cycles per day call for new IT solutions in road monitoring. Many technologies are not suitable due to shifting and subsiding effect of melt thaw cycles causing unsustainable failure of these solutions. By contrast, recent tests using sensor based RFID tags have given positive feedback and have proven to be sustainable (Kaare and Koppel, 2012). Also the use of different accelerometers to measure the overall pavement condition and roughness is widely spreading and is recommended for implementation due to the solutions' low cost and wide accessibility.

Different countries, regions or road agencies have developed their PMeS that vary in chosen indicators due to on transportation policy goals, regional diverseness and inequalities, but the majority of them focus on overall performance measurement of the road network. Constructions companies measure the financial and organizational performance of individual road construction projects concluding the evaluation when the final acceptance certificate is issued or when the liability period ends. For the road agencies who take over the responsibility to maintain the constructed road during its lifetime it is important to monitor the performance to get feedback about the roads' sustainability.

Conclusions

Transport policies arise because of the extreme importance of transport in virtually every aspect of national life. Several countries have recently stated that their transport policy needs to be performance-driven, directly linked to a set of clearly articulated goals and accountable for results. Road agencies face funding constraints

and limitations, therefore performance measures are needed to evaluate the state of assets, which leads to developing priorities and allocating resources amongst competing projects.

Investment appraisal is extremely significant in transport planning and policy. The effectiveness of a road investment is determined by the costs of construction, annual maintenance and the reduction in user costs; components that, in general, constitute the total transport cost or life cycle cost of the road. Feedback in reporting about successes, opportunities, environmental impacts of the constructed or renewed road an essential in planning and evaluating new developments. Indicators proposed by authors are a tool to assess the road construction projects performance from technical, environmental, safety, and also socioeconomic viewpoint.

On the basis of performance predictions and projected structural performance that are conducted using feedback from the life-cycle analysis of previous projects, resource allocation can be optimized more reliably across limited resources and alternative road strengthening systems, providing technically sound solutions that are more economically attractive. The ability to perform accurate whole-life economic assessments associated with long-term infrastructure assets is important to sustainability.

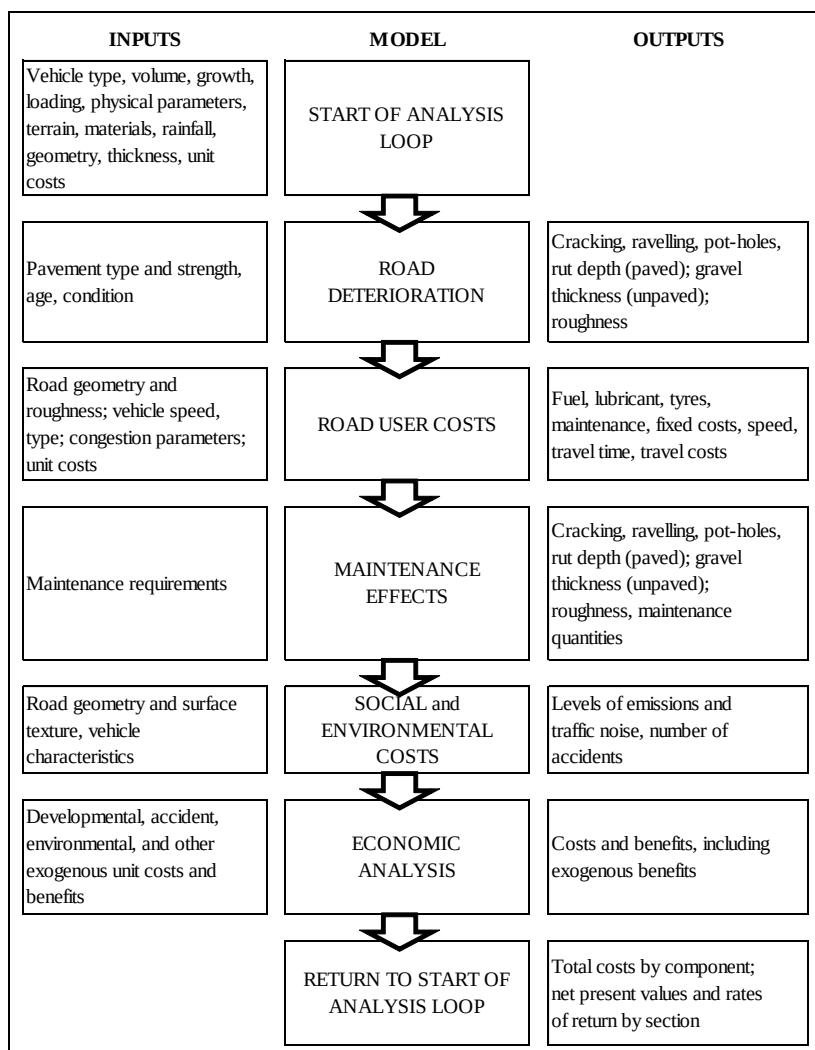
References

1. A Guidebook for Sustainability Performance Measurement for Transportation Agencies. 2012. National Cooperative Highway Research Program, Open Space Institute, Inc. [<http://www.infrastructureusa.org/a-guidebook-for-sustainability-performance-measurement-for-transportation-agencies/>, 07.02.2012].
2. A primer on Safety Performance Measures for the Transportation Planning Process. 2012. U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration. [<http://safety.fhwa.dot.gov/hsip/tsp/fhwahep09043/process.cfm>, 07.02.2012].
3. **Adu, J.** 2009. Financing and evaluation of investments in road infrastructure development. K. N. University of Science and Technology, 67 pp.
4. Annual report 2010. 2011. Tallinn: Estonian Road Administration, 78 pp.
5. **Archondo-Callao, R.** 2008. Applying the HDM-4 Model to Strategic Planning of Road Works. – The World Bank Group. Transport Papers, no. 20, 77 pp.
6. Australian and New Zealand Road System and Road Authorities National Performance Indicators. 2011. Austroads, Inc. [<http://algin.net/austroads/site/Index.asp?id=5>, 10.12.2012].
7. **Campbell J. L., Richard, C. M., Graham, J.** 2008. Human Factors Guide-lines for Road Systems. Washington, D.C: Transportation Research Board.
8. **Gerbrandt, R., Berthelot, C.** 2007. Life-Cycle Economic Evaluation of Alternative Road Construction Methods on Low-Volume Roads. – Journal of the Transportation Research Board, No. 1989, Vol. 1, pp. 61-71.
9. **Grant-Muller, S., Mackie, P., Nellthorp, J., Pearman, A.** 2001. Economic Appraisal Of European Transport Projects. – Transport Reviews, Vol. 21, no. 2.

10. **Haas, R., Felio, G., Lounis, Z., Cowe Falls, L.** 2009. Measurable Performance Indicators for roads: Canadian and international practice. – Annual Conference of the Transportation Association of Canada, Vancouver, 23 pp.
11. **Hine, J.** 2008. The Economics of Road Investment. [<http://go.worldbank.org/7AOJSHGXR0>, 07.02.2012].
12. Indicators of sustainable development. Tallinn: Statistics Estonia, 2011. 165 pp.
13. **Kaare, K., Koppel, O.** 2012. Improving the Road Construction Supply Chain by Developing a National Level Performance System: the Case of Estonia. – International Journal of Social and Human Sciences, no. 6, pp. 225-231.
14. **Kerali, H. R., Robinson, R., Paterson, W. D. O.** 1998. Role of the new HDM-4 in highway management. – 4th International Conference on Managing Pavements, Durban, South Africa. [<http://pavementmanagement.org/icmpfiles/icmp.htm#1998>, 01.02.2012].
15. **Li, Z., Madanu, S., Lee, S. H.** 2011. Highway Transportation Project Evaluation and Selection Incorporating Risk and Uncertainty. – Stochastic Optimization. Ed. by I. Drietas. Rijeka: InTech, pp. 321-350.
16. **Litman, T.** 2011. Comprehensive Transport Planning Framework. Victoria Transport Policy Institute, 58 pp.
17. Multi-criteria analysis: a manual. 2009. London: Department for Communities and Local Government, 168 pp.
18. **Neely, A., Gregory, M., Platts, K.** 1995. Performance Measurement System Design. – International Journal of Operations and Production Management, Vol. 15, no. 4, pp. 80-116.
19. **Nijkamp, P., Ubbels, B., Verhoef, E.** 2002. Transport Investment Appraisal and the Environment. – Tinbergen Institute Discussion Paper, no. 104/3, 19 pp.
20. Performance Driven: A New Vision for U.S. Transportation Policy. 2009. Washington: Bipartisan Policy Center, 122 pp.
21. Performance Indicators for Road Sector. Summary of field tests. 2001. Paris: OECD Publications, 88 pp.
22. Performance Measures for Road Networks: A Survey of Canadian Use. 2006. Transportation Association of Canada, 67 pp.
23. **Rodrigue, J.-P., Comtois, C., Slack, B.** 2009. The Geography of Transport Systems. London and New York: Routledge, 352 pp.
24. **Shenhar, A. J., Dvir, D.** 2007. Reinventing project management. Boston: Harvard Business School Press, 276 pp.
25. **Siggerud, K.** 2002. Preliminary Information on the Timely Completion of Highway Construction Projects. Washington, D.C: United States General Accounting Office, 17 pp.
26. **Sikk, I.** 2011. Eesti teehoiu finantseerimine. – Konverents „Eesti teedega Euroopasse? Probleemid ja lahendused teehoiu finantseerimisel“. Tallinn, 22.02.2011. [<http://www.tktk.ee/teedekonverents2011>, 04.02.2012].
27. **Tangen, S.** 2004. Performance management: from philosophy to practice. – International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 53, No. 8, pp. 726-737.
28. The Transportation Planning Key Issues. A Briefing Book for Transportation Decision makers, Officials, and Staff. 2007. US Federal Highway Administration and US Federal Transit Administration, 72 pp.

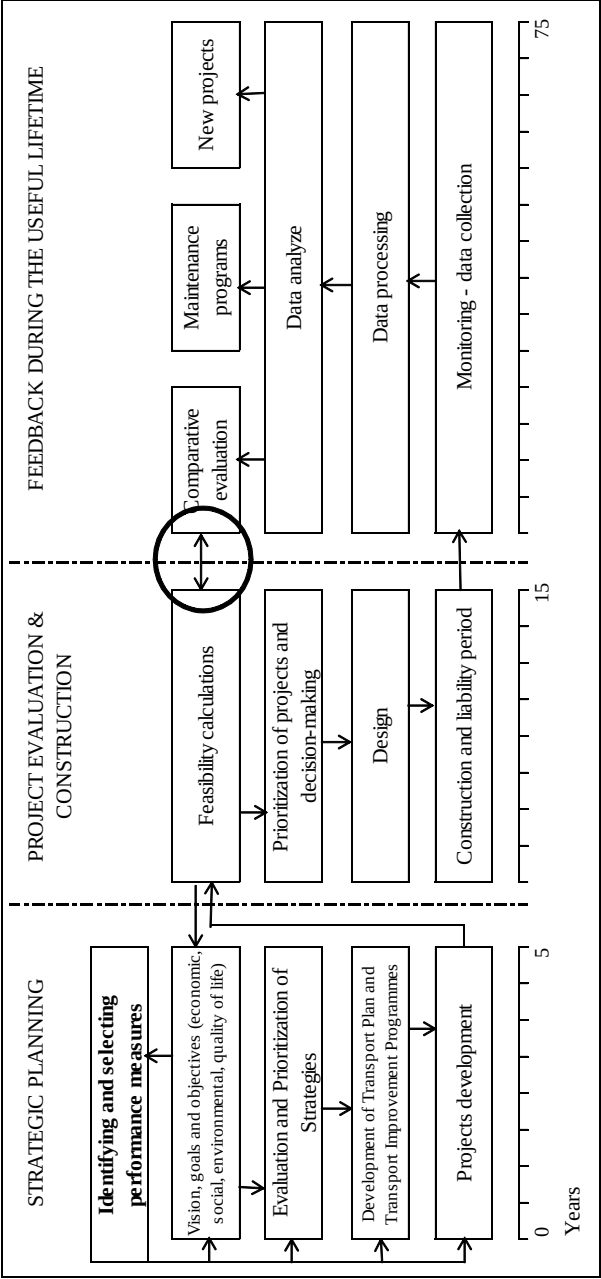
29. Transport Development Plan 2006-2013. 2007. Ministry of Economic Affairs and Communications. [http://www.mkm.ee/failid/4TAK__ENG.doc, 04.02.2012].
30. Transport infrastructure investment. Options for Efficiency. 2008. Paris: OECD Publishing, 238 pp.
31. **Truu, M.** 2012. Teede Tehnokeskus, Ltd, private communication.
32. **Tsunokawa, K.** 2010. Road projects cost-benefit analysis: scenario analysis of the effect varying inputs. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development, 67 pp.
33. **Varaiya, P.** 2002. California's Performance Measurement System. – TR News, no. 218, pp. 18-24.
34. **Wegelius-Lehtonen, T.** 2001. Performance measurement in construction logistics. – International Journal of Production Economics, no. 69, pp. 107-116.
35. White paper on transport: Roadmap to a single European transport area - Towards a competitive and resource-efficient transport system. 2011. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 32 pp.
36. **Wholey, J. S., Hatry, H. P.** 1992. The Case for Performance Monitoring. – Public Administration Review, Vol. 52, no. 6, pp. 604-610.

Appendix 1. Life-cycle analysis using HDM-IV



Source: Adapted from Kerali *et al*, 1998; Tsunokawa, 2010.

Appendix 2. Transportation planning framework using performance measurement system



Source: Adapted from Siggerud, 2002; A primer..., 2009; Kaare and Koppel, 2012.

Appendix 3. Possible performance indicators for road construction projects in Estonia (extract)

ACCESSIBILITY	MOBILITY
• Load restrictions, incl. bridge weight limits • Average trip length	• Traffic density and heavy traffic density • Delays, congestion, average travel speed, closures and detours
SOCIOECONOMIC ISSUES	QUALITY OF LIFE
• Economic costs of accidents • Economic costs of lost time	• Lost time due to congestion • Tonnes of pollution (or vehicle emissions) generated
ENVIRONMENTAL AND RESOURCE CONSERVATION	ROAD TECHNICAL CONDITION
• Overall mode split • Number of accidents involving hazardous waste	• Pavement condition indicators (distresses (longitudinal cracking, transversal cracking, alligator cracking, edge break, raveling, potholes), rut depth, skid resistance in summer and winter, strength indicators) • Bearing capacity (pavement, base, embankment) • Dustiness • Condition of drainage/water table • Temperature changes in bound layers • Unpaved roads indicators • State of bridges
OPERATIONAL EFFICIENCY	SAFETY
• Origin-destination travel times • Total travel times • Transport costs per tonne-kilometer • Maintenance cost per track-kilometer	• Traffic accidents and accident classes (fatal, injured, only vehicle) • Percentage of road mainline pavement (or bridges) rated good or better • Pavement surface temperature

Source: Compiled by authors using Australian..., 2011; Indicators..., 2011; Haas *et al*, 2009; Performance..., 2001; Performance..., 2006; Truu, 2012.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE ZIELE DER KOMMUNALEN GEBIETSREFORM

Sulev Mäeltsemees, Michael Kull, Mikk Lõhmus, Jüri Ratas
Technische Universität Tallinn

Abstract

The purpose of this paper is to analyze socio-economic goals of the administrative-territorial reform in Estonia.

An administrative-territorial reform has been a top issue since in Estonia regained its independence but there are virtually no results. In 1995, a law was passed granting the Government the right to take decisions on the country's administrative-territorial division. Both the local authorities and the central government can initiate changes in the administrative-territorial division. By the spring of 2012, there were 226 local governments in Estonia, including 193 rural municipalities and 33 cities.

The administrative-territorial organisation of Estonia needs changes. The average population of Estonian rural municipalities is less than 2,500 people and, in spite of mergers, there are still inexpedient units where the centrally located settlement is separated from its hinterland in administrative terms. However, one should be objective when preparing and implementing the administrative-territorial reform. The often expressed opinion that decreasing the number of rural municipalities would result in retrenchment of resources in terms of the number of local officials and administrative costs is misleading.

Keywords: local self-government, economic development, co-operation, provision of public services, association of local-self government, legal environment, public administration reform, voluntary merger, Baltic Sea countries

JEL Classification: R11, R28, R51, R58

Einführung

Die kommunale Gebietsreform stand in Estland während der ganzen ersten Unabhängigkeitsperiode auf der Tagesordnung. Bereits in den Anfangsjahren der ersten Unabhängigkeitszeit Estlands (1920-1940) wurde das Ziel angestrebt, Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern zu vereinigen, weil in diesen mehr als die Hälfte aller kommunalen Ausgaben getätigt wurden. Zur Gemeindereform kam es aber erst 1939, als an Stelle der früheren 365 Gemeinden lediglich 248 Gemeinden verblieben (zuzüglich der 33 Städte). Dieser Prozess wurde zu Recht als Gemeindereform bezeichnet, weil nicht nur territoriale Neugliederungen durchgeführt wurden, sondern auch das schon früher verabschiedete Gemeindegesetz und das Stadtgesetz in Kraft traten. Alle Kommunen erhielten somit einen qualitativ neuen Inhalt bezüglich ihres Managements, ihrer kommunalen Steuergestaltung der lokalen Steuern oder ihrer sozialwirtschaftlichen Aufgaben (Mäeltsemees 2009, Lõhmus 2010).

Die kommunale Gebietsreform ist in Estland ebenfalls seit Wiedererlangung der Unabhängigkeit aktuell gewesen. Ihre eigentlichen Ziele sind jedoch schon vor der Wiedererlangung der Unabhängigkeit formuliert worden. Am 8. August 1989 verabschiedete der Oberste Sowjet der ESSR den Beschluss „Über die Durchführung der kommunalen Gebietsreform in Estland“ (ÜVT/89/26/348). Dieser Beschluss von fundamentaler Bedeutung legte folgendes fest:

„1. Ausgehend vom Gesamtkonzept (IME) und dem Gesetz „Grundlagen der Selbstbewirtschaftung der Estnischen SSR“ und der Notwendigkeit, den Übergang von dem bestehenden Verwaltungssystem auf das selbstverwaltende Verwaltungssystem zu gewährleisten, ist in der Republik von 1990–1994 eine Verwaltungsreform durchzuführen. Diese umfasst:

1) republikinterne Dezentralisierung der Volksmacht auf selbstverwaltende Leitungsebenen sowie deutlich festgelegte Unterscheidung der staatlichen und der selbstverwaltenden Leitung;

2) Reorganisation der territorialen Verwaltungsstruktur...“

Nachträglich kann gesagt werden, dass das erste Ziel erfüllt wurde (s. Mäeltseemes; Löhmus 2011) das zweite Ziel aber nicht umgesetzt wurde. Kritiker (z. B. Regionalminister Siim-Valmar Kiisler u.a.) merken an, dass die frühen Jahre der Transformation der richtige Zeitpunkt für die Änderungen ungenutzt blieb. Nun, im 21. Jahrhundert stellt sich die Lösung dieser Aufgabe für diese Kritiker als weitaus schwieriger dar.

Der Entwurf und die Realisierung einer kommunalen Gebietsreform ist zweifellos schwer. Hätte man sich jedoch mit ihr bereits Anfang der 1990er Jahre und sich grundlegend befasst, so hätte die kommunale Selbstverwaltung inhaltlich wiederhergestellt werden können. Die Ursache, für die Nichtrealisierung der kommunalen Gebietsreform, liegt nach Auffassung etlicher Autoren vielmehr darin, dass man versucht hat, diese schwere Aufgabe mit einfachen, ja teilweise sogar mit primitiven Methoden zu lösen.

Einer der Hauptideologen der Gemeindereform der 1930er Jahre, Professor Edgar Kant von der Universität Tartu argumentierte, dass *„die Reformierung der kommunalen Selbstverwaltungen immer und überall eine der schwierigeren Fragen im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist“* (Kant 1999, 471-474). Kürzlich ist extrem vereinfacht und fast polemisch behauptet worden, dass, wenn im Artikel 155 des Grundgesetzes der Republik Estland in der Wortfolge *„die Kommunen sind Gemeinden und Städte“* das Wort „Gemeinden“ durch „Landkreis“ ersetzt wird, das Ergebnis sofort erreicht wäre. (Raidla, Jüri: Die Verwaltungsreform nicht zu machen ist grundgesetzwidrig, Postimees 14.10.2011). Auch der für den Bereich kommunale Selbstverwaltung zuständige Regionalminister hat jahrelang und bedauerlicherweise nur auf die Territorialreform (Grenzreform) gesetzt, und im März 2009 einen Gesetzentwurf über die Reform der verwaltungsterritorialen Organisation vorgelegt.

In der Öffentlichkeit Estlands sind die Ziele der kommunalen Gebietsreform willentlich oder aus Unkenntnis eng begrenzt und teilweise sogar falsch dargelegt worden. Die hohe Bedeutung der lokalen Selbstverwaltung für die demokratische

Verfassung eines Landes ist hier völlig vernachlässigt worden.¹ Es ist viel darüber gesprochen und geschrieben worden, wie eine Einsparung der Verwaltungsausgaben erreicht werden kann. Unter den Szenarien finden wir eine große Verringerung der Beamtenzahl oder auch die Schaffung neuer und großer Gemeinden, welche bis zur Größe der bisherigen Landkreise anwachsen sollten, umso zur Verringerung der Entstehung priphärer Räume, zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Verbesserung der Serviceleistungen für die Einwohner beitragen würden. Wir bezweifeln jedoch stark, dass diese Ziele nur mit einer Reform der Gemeindegrenzen erreicht werden können. Ein eindrucksvolles Beispiel dafür ist die Gebietsreform Lettlands, die im Jahre 2009 durchgeführt wurde, wo sich inhaltlich bezüglich der Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung nichts änderte.

Andererseits gibt es durchaus sehr gute Beispiele in verschiedenen Staaten, wo die kommunale Gebietsreform zusammen mit grundsätzlichen Änderungen bei den Funktionen der öffentlichen Verwaltung, darunter vor allem die der kommunalen Selbstverwaltung durchgeführt wurde. Nach Auffassung der Autoren dieses Artikels ist Dänemark diesbezüglich ein besonders gutes Beispiel, aber auch die geplante kommunale Gebietsreform Finnlands und deren Vorbereitung könnte viel Lehrreiches für die geplanten Reformen in Estland bieten.

Das Ziel dieses Beitrags ist es zu analysieren, wie die kommunale Gebietsreform in einigen ausländischen Staaten der Ostseeregion vorbereitet worden ist. Im Fokus unserer Analyse steht die Fragen nach den sozialwirtschaftlichen Zielen (z. B. die Qualität der Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen usw) die jeweils verfolgt wurden oder werden. Ein Ziel dieses Beitrages besteht darin Vorschläge zu unterbreiten, wie die Verwaltungs- und Gebietsreform in Estland aussehen sollte, um die sozioökonomische Situation der Bevölkerung zu verbessern. Diese Vorschläge basieren sowohl auf unserer Analyse theoretischer Literatur als auch der bisherigen Aktivitäten und Pläne bezüglich der kommunalen Gebietsreform Estlands.

1. Allgemeine Betrachtungen über die Ziele der kommunalen Gebietsreform

Bestrebungen eine rationelle verwaltungsterritoriale Organisation zu erschaffen sind seit Jahrtausenden Wunsch der Menschheit. Im Alten Rom wurden beispielsweise 5040 Bürger als eine zweckmäßige Stadtgröße angesehen, was etwa 30 000 Einwohnern entsprach (darunter Sklaven, Bedienstete u.a.). Der Grundsatz war, dass alle Bürger einander kennen sollten (Lange 1981, S 23).

Der Ansatz einer kommunalen Selbstverwaltung, die sich hauptsächlich auf die Entwicklung der lokalen Wirtschaft bezieht, gewann im 19. Jahrhundert deutlich an

¹In diesem Zusammenhang merkt Hanno Drechsler an, dass die *kommunale Selbstverwaltung die Möglichkeit bietet „zu mehr Mitbestimmung (Partizipation) der Bürger, zu mehr Demokratie“, und „ist gleichsam eine ‘Schule der Demokratie’ und dient so dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben.“* H. Drechsler zitiert von Wolfgang Drechsler in W. Drechsler (1999), S. 106.

Zuspruch. Es bildeten sich im Folgenden auch die heutzutage als Alternativen bekannte Theorie (die Autoren waren vornehmlich die deutschen Wissenschaftler Rudolf Gneist, Lorenz von Stein u.a) der verstaatlichten (staatlichen) kommunalen Selbstverwaltung und die Theorie der gemeinschaftlichen Selbstverwaltung heraus. Diese Theorien wurden modifiziert und weiterentwickelt. Im Rahmen der Theorie der gemeinschaftlichen Selbstverwaltung bildete sich als Extreme die Theorie der freien Gemeinschaft bzw. die Theorie der natürlichen Rechte der Gemeinschaft heraus.

In der Mitte des 19. Jahrhunderts fand an Stelle dieser Theorie im zaristischen Russland die Theorie der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Selbstverwaltung Unterstützung (Olle 2001, S. 44-45). Auch diese Theorie ging von der Gegenüberstellung des Staats und der Gemeinschaft aus, aber bei der Begründung des Hauptmerkmals der kommunalen Selbstverwaltung brachte diese Theorie nicht den natürlichen und unveräußerlichen Charakter der Rechte der Gemeinschaft hervor, sondern das überwiegend wirtschaftliche Wesen der Tätigkeit der Organe der kommunalen Selbstverwaltung. Anhand der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Theorie bedeutet die kommunale Selbstverwaltung die Leitung der lokalen wirtschaftlichen Angelegenheiten. Als ein Estland besonders nahestehendes Beispiel der Anwendung dieser Theorie kann die russische Semstvo-Organisation aus dem Jahre 1864 angeführt werden. In Russland wurden derartige Selbstverwaltungen, die auf der Unterscheidung der staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen beruhten, Anfang der 1890er Jahre abgeschafft.

Die in Europa im 20. Jahrhundert, aber in erster Linie nach dem Zweiten Weltkrieg stattgefundenen Urbanisierungsprozesse einerseits und die Entstehung und Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten² andererseits stellten demokratische Länder vor ernste Herausforderungen. Die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung in der sich ändernden Gesellschaft, das gegenseitige Verhältnis zwischen Demokratie und Effektivität und die Fähigkeit der Städte und Gemeinden die Erfüllung der Aufgaben des Wohlfahrtsstaates zu gewährleisten sind von besonderer Bedeutung (Leemans 1970, Brans 1992 u.a.). Die von der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates ausgehenden Reformen wurden auch durchgeführt, um die Kommunen zu befähigen, die notwendigen Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Reformen stellten auf die Bildung von zweckmäßigen Dienstleistungsgebieten sowie die Erarbeitung der dazu erforderlichen rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Grundlagen ab. Während die Reformen des 20. Jahrhunderts auf die Erweiterung des Wohlfahrtsstaates gerichtet waren, waren die Reformen im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts und die des 21. Jahrhunderts eine Reaktion auf die veränderte wirtschaftliche und demographische Situation sowie auf die Einführung neuer Verwaltungspraktiken gerichtet (Brans 1992, Aalbu 2008, Blom Hansen 2010, Wollmann 2012). Der zweite Reformtyp steht im Zusammenhang mit den Zersiedelungsprozessen und der Urbanisierung sowie mit den Stadt-Umland-Beziehungen und den ländlichen Räumen. Inhaltlich waren die Ziele ebenfalls auf die kostengünstigere Gewährleistung der regionalen Aufgaben des lokalen Lebens

² Der Sozialstaat, auf englisch *Welfare State*, siehe Ludwig Erhard „Wohlstand für alle“ usw.

gerichtet. Die Kernfrage ist, wie ein Gleichgewicht zwischen der lokalen Demokratie und der effizienten? Erfüllung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben erreicht werden kann.

Bei den auf die Verbesserung kommunaler Selbstverwaltung und auf die Erweiterung öffentlicher Dienstleistungen gerichteten Reformen gab es überwiegend zwei Ansätze. Das dienstleistungsorientierte Reformwerk der nordischen Länder³ führte vornehmlich zur (Zwangs-)Vereinigung von Gemeinden und zu einem Bedeutungszuwachs der kommunalen Selbstverwaltung in der Gesellschaft. Dabei fand die erste Welle der Zusammenschlüsse in den 1970er und 1980er Jahren statt (Bogason 1996, Blom Hansen 2010). Die „zweite Welle“ der Reformen hat im letzten Jahrzehnt stattgefunden und ist teilweise noch in der Umsetzung befindlich (die Reform 2007 in Dänemark, die geplante Reform in Finnland).

Das wichtigste Ziel der kommunalen Selbstverwaltung ist zweifellos die Erbringung der für die örtliche Gemeinschaft erforderlichen sozialen und wirtschaftlichen Dienstleistungen. Das Letztgenannte muss klar von der Erbringung derartiger Dienstleistungen seitens privater Unternehmen unterschieden werden. Die Personen, die aus der freien Wirtschaft zu Führungskräften einer Gemeinde oder Stadt gewählt wurden, haben oft gemeint, dass das Problem kommunaler Selbstverwaltung nur die Gewährleistung öffentlicher Dienstleistungen betrifft. Falls es gelänge, diese z.B. zu privatisieren (Verkauf in Tallinn den Wasserversorgungsbetrieb der *AS Tallinna Vesi* Ende der 1990er Jahre usw.), dann hätte die Kommune mit diesen Dienstleistungen keinerlei Sorgen mehr. Es ist aber zu betonen, dass es für einen Gemeinde- oder Stadtrat und eine Gemeinde- oder Stadtverwaltung wichtig ist, für die Einwohner lebenswichtige Dienstleistungen zu gewährleisten (Wasserversorgung, Abwasser, öffentlicher Nahverkehr usw.) und so die Daseinsvorsorge zu sichern, dessen ungeachtet, ob diese Dienstleistungen selbst erbracht werden (z.B. in einem Eigenbetrieb), von einer anderen Kommune eingekauft werden (in der Hauptschule- und Gymnasiums-bildung besonders verbreitet) oder in Zusammenarbeit mit benachbarten Gemeinden erbracht (z.B. im Jahre 2012 die Zentren für öffentlichen Nahverkehr in den Landkreisen Harju, Järva und Jõgeva) oder privatisiert werden (z.B. Verpachtung wie im Fall vom Tallinner Zentralheizungs-betrieb – *AS Tallinna Soojus* u. a).

Ein extremes Beispiel über die Absolutisierung der Interpretation einer Kommune als einer Wirtschaftseinheit gelangt in Vorschlägen zum Ausdruck, eine Kommune wie eine Aktiengesellschaft zu managen. In dem Beitrag „*Der Bürgermeister von*

³ Bei dem dienstleistungsorientierten Selbstverwaltungssystem hat der Staat den Mehrteil der öffentlichen Aufgaben auf die lokale Ebene delegiert. Die Selbstverwaltungen sind bei der Gestaltung ihrer Politik und Steuerbasis relativ frei und orientieren sich oft nicht an der Gemeinschaft (Stadtteil), sondern nach der üblichen Kommunikation der Bürger und nach den Dienstleistungsgebieten. (Page, Goldsmith 1987) Das dienstleistungsorientierte Modell wird durch die überdurchschnittliche Einwohnerzahl der Einheiten und durch den höheren Anteil der lokalen Aufwendungen an den Gesamtaufwendungen des öffentlichen Sektors charakterisiert. Somit setzt ein nach den Dienstleistungsgebieten orientiertes Modell der kommunalen Selbstverwaltungseinheiten von möglichst einheitlicher Größe voraus.

New York leitet die Stadt wie einen Geschäftsbetrieb“ wurde in diesem Zusammenhang angemerkt (Postimees 04.01.2002): „Der Milliardär und Medienmogul Michael Bloomberg, der zur Jahreswende als neuer Bürgermeister von New York sein Amt antrat, begann vorgestern seinen ersten Arbeitstag nicht in stolzer Einsamkeit im Kabinett des Bürgermeisters sitzend, sondern im großen Saal des Gebäudes der Stadtverwaltung, das wie die Nachrichtenredaktion seiner Medienfirma in kleine Boxen unterteilt ist. Der Bürgermeister selbst arbeitet wie auch die anderen in einer dieser kleinen Boxen)...“ Diese Meldung macht deutlich, dass der Bürgermeister von New York in der internen Arbeitsorganisation seiner Büros, die sich in der früheren Journalistenarbeit als zweckmäßig erwiesene Teilung in offene Arbeitsräume auch in seinem neuen Wirkungskreis umsetzt. Es lässt sich jedoch nicht schlussfolgern, dass die Stadt wie eine Aktiengesellschaft geleitet wird.

Hingegen verdeutlicht die kommunale Gebietsreform in Estland hinsichtlich der wirtschaftlichen Aktivitäten der Kommunen eine komplexere und lebensnähere Herangehensweise. Es ist sehr wichtig, hervorzuheben, was dies bis heute geltenden Gesetz (RT 1995, 29, 356) in (§ 5 Abs. 5) bestimmt und was bei Veränderungen der Gemeindegrenzen zu berücksichtigen ist:

- 1) historische Begründung;
- 2) Auswirkung auf die Lebensbedingungen der Einwohner;
- 3) Zusammengehörigkeitsgefühl der Einwohner;
- 4) Auswirkung auf die Qualität der Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen;
- 5) Auswirkung auf die Verwaltungskapazität;
- 6) Auswirkung auf die demographische Situation;
- 7) Auswirkung auf die Organisation des Verkehrs und der Kommunikation;
- 8) Auswirkung auf das Gewerbe;
- 9) Auswirkung auf die Bildungssituation;
- 10) Ganzheit der Einheit der kommunalen Selbstverwaltung.

2. Die Entwicklung der Organisation der lokalen Kommunalverwaltung Finnlands unter Berücksichtigung territorialer Aspekte und über die Ziele der geplanten Änderungen

Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Finnland war vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zum Jahr 1940 ähnlich wie in Estland. Als Großfürstentum Teil des zaristischen Russlands trat 1865 das Gemeindegesetz (1866 in Estland) und das Stadtgesetz in 1873 (1877 in Estland) in Kraft. Verständlicherweise war die Entwicklung der kommunalen Strukturen in beiden Ländern ab 1940 völlig verschieden; in Estland gab es bis zum Jahr 1990 an Stelle kommunaler Selbstverwaltung Dorfsowjets u.a. lokale Sowjets als Organe der staatlichen Leitung.

Schon seit Ende der 1980er Jahre bestand ein reger Informationsaustausch zwischen Finnland und Estland, der Estland zeit- und sachgemäße Informationen über den inhaltlichen Fortschritt und die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Finnland ermöglichte. Von den dortigen Reformmassnahmen (Reformtaktik, Festlegung der Ziele usw.) konnte und kann Estland viel Nützliches lernen. Erwähnens-

wert ist, dass die Änderungen, die in Finnland durchgeführt bzw. geplant wurden, auf sehr gründlichen sozialwirtschaftlichen Analysen beruhen. Ähnlich wurde auch die estnischen Vorbereitungen der Gemeindereform von 1939 vorbereitet.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts verringerte sich die Zahl der Kommunen in Finnland. 1955 gab es dort 547 Gemeinden oder Städte. Eine größere Änderung fand in den 1970er Jahren statt, als 54 Kommunen ihre Unabhängigkeit verloren. 1987 gab es in Finnland 461 Kommunen (94 davon waren). 1996 wurde die Zahl der Gemeinden auf 455 reduziert. Es ist anzumerken, dass 1995 das neue Gemeindegesetz (*Kuntalaki*) verabschiedet wurde, in dem auch die Gemeinde (*kunta*) als ein einheitlicher Begriff für die städtische und ländliche Selbstverwaltung festgelegt wurde. Gemäß § 5 des Gemeindegesetzes kann die Gemeinde die Bezeichnung Stadt verwenden, falls sie der Auffassung ist, dass sie den an eine stadähnliche Gemeinschaft zu stellenden Bedingungen entspricht. In Estland wurden aufgrund der in den Jahren 1996-2012 durchgeführten kommunalen Gebietsreformen und der damit verbundenen Zusammenlegung von Kommunen 14 Städte als gemeindeinterne Städte⁴ eingemeindet. Es stellt sich die Frage, ob man nicht auch in Estland flexiblere Lösungen anwenden sollte, vornehmlich, wenn die vereinigte Stadt eine grössere Einwohnerzahl als die Gemeinde aufweist. Im Jahre 2005 schlossen sich beispielsweise die Gemeinde Jõhvi und die Stadt Jõhvi zusammen, wobei in der Stadt Jõhvi, die zur gemeindeinternen Stadt wurde, damals 11 533 Personen bzw. 87 Prozent der Einwohner der neuen Gemeinde wohnten (insgesamt 13 254 Personen).

In den 1990er Jahren stand in Finnland die Regionen im Mittelpunkt der Reformen, insbesondere wegen des Beitritts zur Europäischen Union im Jahre 1995. Es traten die Grundsätze der Regionalpolitik der Europäischen Union in Kraft (z.B. Verteilung der Mittel aus den Strukturfonds). In der vom finnischen Innenministerium in Auftrag gegebenen und in 2002 fertig gestellten Studie (Hinweise hier aufgrund des Manuskripts der Studie) stellten die Professoren Jari Stenvall und Krister Ståhlberg und die Dozentin Anita Niemi-Iilahti fest, dass „*die 1990er Jahre im Hinblick auf die Anzahl und den Umfang der Änderungen in Finnland ein Jahrzehnt der Regionalverwaltung waren.*“ Gleichzeitig befasste man sich auch mit vertiefenden Analysen kommunaler Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung territorialer Aspekte. So wurde der Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl der Gemeinde und den unterschiedlichen Ausgaben (bezogen auf Gesundheit, Bildung, Verwaltung u.a.) analysiert. Es stellte sich heraus, dass bei der Erbringung bestimmter sozialwirtschaftlicher Dienstleistungen (z.B. in der Bildung) mit einer größeren Gemeinde geringere Aufwendungen pro Person einhergehen, jedoch bei anderen Dienstleistungen (z.B. Kindergärten) die Beziehung zwischen Gemeindegröße und Kostenaufwand aber im umgekehrten Verhältnis stehen. Unter anderem wurde auch ersichtlich, dass sich die Verwaltungskosten pro Person bis zu einer gewissen Grenze der Gemeindegröße verringern (ca. 15-20 Tausend Personen) und daraufhin wieder zu steigen beginnen.

⁴ Die gemeindeinterne Stadt ist die historische Stadt als Siedlung, aber ohne Stadtversammlung und andere Organe der lokalen Selbstverwaltung.

In den 2000er Jahren wurden Reformvorhaben zur kommunalen Selbstverwaltung und zur territorialen Gliederung Finnlands wesentlich aktiviert. Hierfür gab es mehrere Gründe: demographischer Wandel, Migration vom Land in die Städte, Alterung der Bevölkerung, Haushaltsmöglichkeiten und Qualität der Dienstleistungen vor Ort. 2005 wurde das neue Programm der Verwaltungsreform (PARAS) forciert, das den Gemeinden (darunter Städte) die Möglichkeit gewährte, sich mit einer anderen Gemeinde oder anderen Gemeinden zusammenzuschließen oder mit einer engeren Kooperation zu beginnen. Einfachere Zusammenschlüsse fanden zwar auch statt, jedoch hatte etwa ein Drittel der Gemeinden bis zum Jahr 2011 zur Zusammenlegung nicht Stellung genommen. Im Laufe dieser Periode verringerte sich die Zahl der Gemeinden von 432 auf 336. Die Durchschnittsgröße einer Gemeinde stieg von 12 000 Personen auf 16 000.

Die Ergebnisse einer derartigen Entwicklung stellten die in 2011 gebildete neue finnische Regierung des Premierministers Jyrki Katainen nicht zufrieden und er schlug im Februar 2012 ein neues und radikales Verwaltungsreformprojekt vor. Während bis zu diesem Zeitpunkt in Finnland (anders als z.B. in Dänemark und Schweden) nur freiwillige Zusammenschlüsse der Kommunen akzeptiert wurden, wurde in der Folgezeit auch eine Zwangsvereinigung der Gemeinden auf Initiative des Zentralstaates in Erwägung gezogen. Im Aktionsprogramm der finnischen Regierung wurden folgenden Ziele der Verwaltungspolitik festgelegt:

- 1) für die Verbraucher hochwertige und gleiche gleichartige kommunale Dienstleistungen im ganzen Staat zu gewährleisten;
- 2) Voraussetzungen zu schaffen, die Gemeindevirtschaft zu fördern, die Wirtschaftsentwicklung zu verstärken und die örtliche Gemeinschaft zu beleben;
- 3) die kommunale Selbstverwaltung und die lokale Demokratie zu festigen.

Gemäß einer vom Finnischen Finanzministerium erstellten Studie sollte eine flächendeckende kommunale Gebietsreform durchgeführt werden, die starke Zentralgemeinden vorsieht. Die Idee ist, dass eine starke Zentralgemeinde eine Arbeitsmarktregion (Arbeitsplätze der Einwohner) umfassen und ausreichend groß sein soll, um grundlegende Dienstleistungen bereitstellen zu können. Ausgenommen hiervon sind komplizierte medizinische Spezialbehandlungen und spezielle Sozialfürsorgeleistungen (*Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne*, 2012). Die Dienstleistungsstruktur der peripheren Gemeinden wird in Anlehnung an das Strukturkonzept der leistungsfähigen Zentralgemeinden umgestaltet. Die Gemeindereform muss regionale Besonderheiten (darunter Meeresinseln), die Schaffung von Wachstumszentren, die Siedlungsdichte, der Entfernung zwischen Gemeinden und der sprachlichen Situation Rechnung tragen.

Dieser Reformplan (die Gebietsreform zusammen mit der Funktionalreform) sieht vor, dass folgende Dinge berücksichtigt werden müssen (*Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta*):

- die Zugänglichkeit, Qualität und Finanzierung der Dienstleistungen in allen Teilen des Staates,

- die Grundrechte der Einwohner und die Gleichberechtigung auf Zugang zu den Dienstleistungen,
- die Bedingungen der selbstverwaltenden Tätigkeit der Einwohner,
- die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Einwohner,
- die Rechte der finnisch- und schwedischsprachigen Bevölkerung auf Verwendung ihrer Sprache und auf Zugang zu Dienstleistungen in dieser Sprache,
- die sprachlichen Rechte der Samen und das Recht der Samen als indigenes Volk auf Erhaltung und Entwicklung ihrer Sprache und Kultur, die samische Sprach- und Kulturautonomie in ihrem Wohngebiet.

Bei der Schaffung leistungsfähiger Gemeinden spielen der demographische Wandel und die Erhöhung der damit einhergehenden Dienstleistungen eine der wichtigsten Herausforderungen. Zur Verbesserung der Sozialfürsorge und des Gesundheitswesens (ausgehend von der Einwohnerzahl) sollen mehrere Gemeinden gemeinsam ein Kooperationsgebiet bilden, das imstande ist, die Leistungserstellung und Finanzierung zu gewährleisten. Laut einer Prognose des Statistikzentrums Finnlands wird die Einwohnerzahl des Staates bis zum Jahr 2020 um 8,8 Prozent zunehmen (über 5 850 Tsd Personen). In 12 Landkreisen steigt die Einwohnerzahl und in sieben geht sie zurück. Den größten Zuwachs der Einwohnerzahl (17%) wird voraussichtlich Uusimaa verzeichnen (*Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne*, 2012).

Neben der Einwohnerzahl beeinflusst auch der demographische Wandel die Möglichkeiten der Gemeinden die grundlegenden Dienstleistungen zu gewährleisten. Der Wohlfahrtsstaat (Sozialstaat) Finnland wurde in den 1970er–1980er Jahren aufgebaut. 1970 gab es in Finnland pro 100 im Arbeitsalter stehenden Personen 48, welche nicht im arbeitsfähigen Alter waren. Bis zum Jahr 2000 hielt sich der Anteil der Unterhaltsberechtigten auf einem Niveau von weniger als 50 nicht im Arbeitsalter stehender Personen pro 100 Personen im arbeitsfähigen Alter.

2010 gab es pro 100 im Arbeitsalter stehender Personen bereits 51,6 Personen, welche im nichtarbeitsfähigen Alter waren. Bis zum Jahr 2020 soll diese Zahl auf 65,4 ansteigen, um im Jahre 2030 sogar 73,0 zu erreichen. Die Veränderung der Altersstruktur wird insbesondere durch den Zuwachs des Anteils der Personen im Rentenalter bzw. im Alter von über 65 Jahren beeinflusst, die bis zum Jahr 2030 über 60 Prozent der Bevölkerung ausmachen werden. Mehr als die Hälfte davon wird dann über 80 Jahre alt sein.

Zur erfolgreichen Umsetzung der kommunalen Gebietsreform ist die gesetzliche Delegation von Aufgaben und die Sicherstellung der Finanzierung der Aufgabenerfüllung erforderlich. Gemäß § 121 des finnischen Grundgesetzes können der kommunalen Selbstverwaltung Aufgaben nur auf Gesetzesgrundlage übertragen werden (denselben Grundsatz gibt es auch im Grundgesetz der Republik Estland, das seit dessen Verabschiedung am 28. Juni 2012 20 Jahre besteht). Die im Gesetz vorgesehenen Aufgaben können durch jeweilige Verordnungen konkretisiert

werden. Ausgehend von dem mit dem Grundgesetz gewährleisteten Finanzierungsgrundsatz ist bei Übertragung von neuen Aufgaben dafür zu sorgen, dass die Kommunen über eine tatsächliche Fiskalkapazität zur Erfüllung dieser Aufgaben verfügen. Der Staat kann sich nicht von der Gewährleistung der Versorgung dadurch, dass er die damit verbundenen Aufgaben per Gesetz an die kommunale Selbstverwaltung delegiert. In anderen Worten, die kommunale Selbstverwaltung kann sich auch dann nicht von der Versorgungsgewährleistung befreien, wenn die Erbringung der Dienstleistung auf den Privatsektor delegiert wurde o.ä.

Aus den in Finnland durchgeführten Studien geht hervor, dass die häufigsten Schwierigkeiten der kommunalen Gebietsreform mit dem demographischen Wandel, der kommunalen Wirtschaftsentwicklung, der Schaffung von Dienstleistungs- und Verwaltungskapazitäten verbunden sind.

Der demographische Wandel erschwert erheblich die Bereitstellung der Basisdienstleistungen. Die erhebliche Alterung der Bevölkerung verursacht Probleme vor allem bei der Organisation und Finanzierung der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen. Die Gemeinden haben Schwierigkeiten ausreichend Mitarbeiter zur Erbringung dieser Dienstleistungen zu finden. An dieser Stelle kann eine Parallele zur Rede des estnischen Hauptrechnungsprüfers vor dem Parlament (*Riigikogu*) vom 14. November 2007 gezogen werden, als der Jahresbericht des Rechnungshofs vorgestellt wurde: *„Für kleine Selbstverwaltungen ist es einfach schwierig, um nicht zu sagen unmöglich, auf Spitzenebene vorbereitete Buchführer, Informationstechnologen, Juristen und andere Fachleute zu finden und zu unterhalten. Diese Menschen gibt es einfach nicht.“*

Gemäß dem im Februar 2012 in Finnland veröffentlichten Plan zur kommunalen Gebietsreform werden Differenzen bei der Dienstleistungsversorgung infolge verschärfter regionaler Unterschiede vergrößert. Größere Gemeinden hätten demnach bessere Personalressourcen und -kompetenzen. Wirtschaftswachstumchancen steigen. Mit der Integration der Sozial- und Gesundheitssektoren muss eine entsprechende Verknüpfung der Aufgaben der allgemeinen Ebene einhergehen.

In Finnland wächst zwar die Gesamtzahl der Bevölkerung, jedoch in den Regionen sehr unterschiedlich. In einem Großteil der Landkreise geht die Zahl der Kinder im Grundschulalter zurück und in den Regionen mit Streusiedlung wird Bildung schwerer zugänglich. Die Verringerung der Einwohnerzahl im Arbeitsalter beeinflusst die wirtschaftliche Entwicklung Finnlands. Wachstumsvoraussetzungen und Finanzierungsbasis werden geringer. Wirtschaftliche Probleme betreffen alle Gemeinden. Es ist geschätzt worden, dass jede dritte Gemeinde bis zum Jahr 2020 in große wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten wird (*Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne*, 2012).

Die sich verschlechternde wirtschaftliche Lage der Kommunen und die Zunahme der Unterschiede zwischen den Gemeinden hat auch eine ungleiche Erbringung von Bildungsdienstleistungen zur Folge. Eine Kommune mit einer größeren Einwohnerzahl ist auch besser zur Bereitstellung von Bildungs- sowie, Bibliotheks-, Sport-,

Kultur- und Jugenddienstleistungen imstande. Manche Gemeinden können auch ohne Zusammenschluss eine erwünschte Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung gewährleisten. Nach Meinung des Finnischen Finanzministeriums sind aber Gemeindezusammenschlüsse sowohl aus der Sicht des Gesamtstaates als auch aus jener mehrerer Regionen zwecks Verstärkung der Existenzfähigkeit des ganzen Landes notwendig.

Die geplante Analyse über die im Februar 2012 veröffentlichten Richtungen der kommunale Gebietsreform Finnlands erhielt aber nur wenige Monate später (Mai 2012) eine wesentliche Ergänzung. Die Regierung Finnlands teilte mit, dass eine zwangsweise Vereinigung von Gemeinden nicht erfolgen soll und eine freiwillige Zusammenarbeit bevorzugt wird. Dies ist auch der Weg den Finnland bezüglich der Zusammenlegung von Kommunen bisher eingeschlagen hat. Premierminister J. Katainen äußerte zu Beginn des Jahres 2012 die Meinung, dass es zum Ablauf der Amtszeit seiner Regierung in Finnland 100 Gemeinden gibt, aber schon im Frühjahr desselben Jahres wurde als neues Ziel 150 Gemeinden ausgegeben.

3. Die Entwicklung der Kommunalverwaltung Dänemarks unter Berücksichtigung territorialer Aspekte und die Ziele der Gemeindereform aus dem Jahre 2007

Vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zu den 1970er Jahren gab es in Dänemark ca. 1400 Kommunen. Durch die in den 1970er Jahren durchgeführten Reformen der kommunalen Selbstverwaltung wurden 1389 Kommunen und 24 Landkreise zu 275 Kommunen und zu 14 Landkreisen zusammengeschlossen. Mit der Reform wurde auch der bisherige historische Unterschied zwischen den „ländlichen Selbstverwaltungen“ und den „städtischen Selbstverwaltungen“ abgeschafft.

Wie in Finnland wurde auch in Dänemark zu Beginn der 2000er Jahre die Notwendigkeit der Gemeinden diskutiert. Die Gründe waren denen in Finnland ähnlich: bevorstehender demographischer Wandel, Migration, ungleiches Dienstleistungsniveau der Kommunen. Die Vorbereitung der Gemeindereform des Jahres 2007 begann 2002, als die Regierung den sog. Administrativausschuss bildete. In den Ausschuss wurden auch Vertreter der kommunalen Selbstverwaltung berufen. Als Ziel der Ausschussarbeit wurde die Abschätzung der positiven und negativen Auswirkungen der verschiedenen alternativen Konzepte und die Ausarbeitung von Vorschlägen zur nachhaltigen Organisation der kommunalen Selbstverwaltung bestimmt. Im Januar 2004 schlug der Ausschuss sechs unterschiedliche alternative Verwaltungsreformkonzepte vor. Der Ausschuss stellte dabei fest, dass die Reform sehr notwendig ist, weil die Kommunen und die Landkreise zur effizienten Dienstleistungserbringung zu klein sind und die Aufgabenverteilung zwischen den Regierungsebenen (lokal-regional-national) zu überdenken sind. Als Gründe können zusammenfassend angeführt werden:

- Viele Kommunen sind zur Erfüllung der bestehenden und geplanten neuen Aufgaben zu klein;

- Die Aufgaben und Zuständigkeiten sind zwischen den verschiedenen Regierungsebenen unklar verteilt, deshalb gibt es gewisse sog. „graue Zonen“;
- In gewissen Fragen haften für eine Dienstleistung mehrere Gebietskörperschaften.

Am 1. Juli 2005 verabschiedete das nationale Parlament die „Vereinbarung über die Strukturreform“, auf deren Grundlage an Stelle der 271⁵ bisherigen Gemeinden 98 neue Kommunen gebildet wurden (Tabelle). Die bisherigen Landkreise wurden abgeschafft und an Stelle der Landkreise 5 Regionen gebildet. An dieser Stelle soll erwähnt werden, dass in Dänemark der Anteil der kommunalen Ausgaben bereits vor der Reform der größte in Europa war⁶.

Gemäß der Vereinbarung über die Strukturreform wurden die Parameter der kommunalen Selbstverwaltung wie folgt definiert (*The Local Government Reform* 2006; Blom-Hansen, Borge, Dahlberg 2010)

- Minimale Einwohnerzahl der Kommune 20 000 Einwohner. Dabei wurden unter gewissen Bedingungen Ausnahmen bei Inselkommunen zugelassen. Die wichtigste Bedingung war die verbindliche Zusammenarbeit bei der Gewährleistung von bestimmten Versorgungsleistungen.
- Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Kommune soll 30 000 Einwohner betragen. Unterschiedliche Analysen in Dänemark zeigten, dass 30 000 die optimale Einwohnerzahl ist, bei der sich die aus dem Skaleneffekt ergebenden Vorteile am besten nutzen lassen. Zum Beispiel waren die durchschnittlichen Verwaltungskosten pro Einwohner bei dieser Einwohnerzahl die niedrigsten. Die Kommunen mit einer Einwohnerzahl unter 30 000 waren verpflichtet, bei der Gewährleistung von gewissen Dienstleistungen verbindlich zu kooperieren. Bei Kommunen mit einer Einwohnerzahl über 30 000 war die Zusammenarbeit freiwillig.

⁵In den 1970er Jahren wurden 275 Kommunen gebildet, die mittlerweile stattgefundenen Verringerung der Einheiten war mit der Verschmelzung der Kommunen der Insel Bornholm zu einer die ganze Insel umfassenden Kommune in 2006 verbunden.

⁶Der Anteil der kommunalen Selbstverwaltung an den Aufwendungen des öffentlichen Sektors betrug 2007 in Dänemark 63,1%, in Schweden 46,6%, in Finnland 40,7% und in Estland lediglich 27,7%. In der EU war dieser Indikator im Durchschnitt 33,9%. Es ist wichtig, auch auf die Dynamik (Tendenz) aufmerksam zu machen. Der Anteil der Aufwendungen der kommunalen Selbstverwaltung am staatlichen BIP betrug (und dies bei EU-15!) in 2000 11,0% und in 2007 bei EU-27 15,5%. Der Anteil der kommunalen Selbstverwaltung am BIP stieg bis zum Jahr 2007 im Vergleich zum Jahr 2000 in Dänemark von 30,6% auf 32,0%, in Schweden von 23,9% auf 24,5% und in Finnland von 17,3% auf 19,2% (Local, S. 10).

Tabelle. Die Einwohnerzahl der Kommunen Dänemarks vor und nach der Reform aus dem Jahre 2007

Kommunale Selbstverwaltung			Region		
	Vor der Reform (2005) %	Nach der Reform (2007) %		Vor der Reform (2005) %	Nach der Reform (2007) %
Einwohnerzahl			Einwohnerzahl		
Unter 999	-	-	Unter 250 000	28.6	-
1 000-5 000	5.9	3.1	250 001-500 000	57.1	-
5 001-10 000	41.7	1.0	500 001-750 000	14.3	20.0
10 001-50 000	46.1	61.2	750 001-1 000 000	-	20.0
50 001-100 000	4.8	28.6	1 000 001-1 500 000	-	40.0
Über 100 000	1.5	6.1	1 500 001-2 000 000	-	20.0
Kommunale Selbstverwaltungen insgesamt	271	98	Regionen insgesamt	14	5
Durchschnittliche Einwohnerzahl	19 900	55 200	Durchschnittliche Einwohnerzahl	344 100	1 089 400

Quelle: Blom-Hansen, Borge, Dahlberg 2010

Wenn man die Ziele der Verwaltungsreform Dänemarks in 2007 weiter fasst, dann waren diese wie folgend (*The Local Government Reform 2006*; Blom-Hansen , Borge, Dahlberg 2010):

1. Öffentliche Aufgaben müssen für die Einwohner möglichst nah erbracht werden. Dazu musste ein passendes Gleichgewicht zwischen der lokalen Demokratie, des optimalen Dienstleistungsgebiets der Aufgaben und der Einnahmenbasis der kommunalen Selbstverwaltung gefunden werden. Die kommunale Selbstverwaltung gewährleistet die wichtigsten Sozial-, Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen.
2. Das zweite wesentliche Ziel der Reform war die Erhöhung der lokalen demokratischen Verantwortung einerseits und damit verbunden die Erhöhung des Mitbestimmungsrechts der Bürger. Das wesentliche Ziel der Reform bestand darin, dass die Politiker der lokalen Ebene für einen möglichst großen Teil der öffentlichen Dienstleistungen verantwortlich sein sollen. Somit wurde die Voraussetzung geschaffen, dass die formelle Verringerung des Entscheidungsrechts (mehr Einwohner in der Einheit, Verringerung der Anzahl der wählbaren Politiker) durch die Übertragung einer

größeren Verantwortung auf diese gewählten Politiker kompensiert wird. Mit dieser Reform korreliert auch, dass die regionale Ebene (Landkreise) in ihrer bisherigen autonomen Form abgeschafft, die Aufgaben zwischen dem Staat und der lokalen Ebene aufgeteilt und an Stelle der Landkreise 5 große Regionen gebildet wurden. Als Aufgabe der Region verbliebe nur die Gesundheitsversorgung (Krankenhäuser) und sie würden ihre eigenständige Einnahmenbasis verlieren.

3. Das Ziel war es, die Kommunen wirtschaftlich unabhängig zu machen, d.h. die Einnahmenbasis der größeren Einheiten würde sollte erlauben möglichst selbständig zu wirtschaften. Für den Zentralstaat würde sich die Notwendigkeit der Einnahmenkorrektur über Ausgleichsfonds zu verringern. Größere Gemeinden sind ebenfalls fähiger, ihre Steuerpolitik zu gestalten.

Zwar war in Dänemark die Kostenverringerung kein unmittelbares Ziel. Die Realisierung der dänischen Reform zeigt aber, dass solche Reformen nicht unbedingt zur Verringerung administrativer und anderer Kosten führen (was in Estland ab und zu behauptet worden ist). Sogar das Gegenteil war der Fall, da im ersten Jahr nach der Reform die Ausgaben für Dienstleistungen sprunghaft angestiegen sind. Der Grund war, dass in zusammengelegten Kommunen die Versorgungsleistungen auf das Niveau jener Gemeinde gesteigert worden sind, die zuvor den grössten Leistungsumfang angeboten hatte. (die selbst vor der Reform ihre Dienstleistungsebenen erhöht hatten) (Blom-Hansen, Borge, Dahlberg 2010): Zwar ist die Qualität der Dienstleistungen gestiegen, jedoch brachte dies auch zusätzliche Kosten mit sich. Die Autoren dieses Artikels erwarten, dass auch in Estland eine ähnliche Entwicklung eintreten würde.

Abschließend kann noch angemerkt werden, dass in Dänemark die Debatte über die Notwendigkeit von Regionen fortgesetzt wird. Die in 2011 an die Macht gekommene linke Regierung befürwortet die Erhaltung der Regionen in ihrer bisherigen Form, die rechten Parteien haben Gedanken geäußert, die Regionen in ihrer derzeitigen Form abzuschaffen.

Zusammenfassung

Wohl kaum eine andere Reform erfordert eine derart umfassende und zeitaufwendige Begründung den Menschen gegenüber wie Kommunalreformen im Allgemeinen und die kommunale Gebietsreform im Besonderen.

Zweifelloos ist die wichtigste Frage bei jeder Reform die nach den Zielen. Als Ziele der Umsetzung der kommunalen Gebietsreform in Estland sind eine bessere Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen, die Reduzierung der Beamtenzahl und eine damit verbundene Einsparung von Verwaltungskosten sowie der Einhalt der andauernden Konzentration und Peripherisierung der Siedlungsräume angeführt worden.

Eine Analyse der Gebietsreformen und deren Zielsetzung in den nordischen Länder (vor allem in Finnland und Dänemark) ergibt folgende wichtige Erkenntnisse:

1. In den nordischen Ländern dient die kommunale Selbstverwaltung in erster Linie als Instrument zur Verwirklichung des Wohlfahrtsstaates und als Gewährleistung der Dienstleistungen des Wohlfahrtsstaates. Im Zusammenhang damit ist das Ziel aller Gebietsreformen gewesen, auf Dienstleistungsgebieten basierende, zur Gewährleistung von öffentlichen Dienstleistungen geeignete Kommunen zu bilden und nach Kompromissen zwischen Demokratie und Subsidiarität sowie zwischen der günstigsten Gewährleistung dieser Dienstleistungen zu suchen.
2. Die grundlegenden Funktionen kommunaler Selbstverwaltung in den nordischen Ländern betreffen Bildungsaufgaben und mehrere Bereiche des Sozialsektors (Beschäftigung, Sozialfürsorge, Gesundheitswesen) sowie die Gewährleistung von Dienstleistungen. Die Ziele der Gebietsreformen sind somit gerade mit der Entwicklung dieser „weichen Bereiche“ und mit der Verbesserung der Zugänglichkeit zu diesen Dienstleistungen verbunden.
3. Das wesentliche Ziel der Gebietsreformen beinhaltet, dass öffentliche Aufgaben in möglichst großem Umfang auf lokaler Ebene erfüllt werden sollen, Einwohner die Entscheidungspersonen unmittelbar wählen können und damit bessere Möglichkeiten für eine lokale Demokratie geschaffen werden.
4. Beim Vorbereitungsprozess der Gebietsreformen steht an wesentlicher Stelle die Berücksichtigung der langfristigen Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung (Vorhersage in der Perspektive von 20-30 Jahren) und somit die Gewährleistung der langfristigen Nachhaltigkeit der kommunalen Selbstverwaltung.

Bei den Gebietsreformen ist eine Kosteneinsparung nicht ein Ziel an sich gewesen, sondern vielmehr die zweckmäßigere Verwendung der Ausgaben und die Verbesserung der Zugänglichkeit zu den Dienstleistungen. Dabei zeigt die Erfahrung Dänemarks, dass in der ersten Etappe der Reform die Dienstleistungsausgaben sogar zunehmen, weil sich bei der Gemeindezusammenlegung das Dienstleistungsniveau nach der Gemeinde mit dem vormals höchsten Niveau richtet. Dies steht im Widerspruch zu den Aussagen vieler auf der staatlichen Ebene tätiger estnischer Politiker und höherer Beamter, dass die Gebietsreform sicher eine Kosteneinsparung mit sich bringt. In der Tat gibt es bisher keinen empirischen Beweis dafür, dass sich eine Kostenersparnis einstellen würde. Eine Studie, die von einem Team der Universität Groningen vorgestellt wurde, kam zu dem Ergebnis, dass der Zusammenschluss von Gemeinden vor und während dieses Zusammenschlusses höhere Kosten zur Folge hat und lediglich kurzfristige steuerliche Vorteile bringt.⁷ Die Autoren dieser Studie sprechen sich gegen eine Zusammenlegung aus, welche lediglich eine Kostenersparnis als Motiv hat (weil sich kaum Kosten einsparen lassen).

Wenn man von der Erfahrung mit der Gebietsreform in den nordischen Ländern ausgeht, sollte in Estland bei der Festlegung der Reformziele eine Orientierung an den Ausgaben für Leistungen an die örtliche Gemeinschaft erfolgen, deren Anteil im Haushalt der Gemeinde oder der Stadt am höchsten ist. Somit sollten die Ziele der

⁷ Siehe Maarten A. Allers und J. Bieuwe Geertsema 2012

Gebietsreform Estlands, insbesondere die Entwicklung des Bildungsbereichs (als des Bereichs mit den höchsten Haushaltsaufwendungen) betreffen.

Bei Formulierung der Ziele der Gebietsreformen sollten zwei weitere Aspekte angesprochen werden:

1. Erstens sollte der zeitliche Aufwand, der für die Vorbereitung, Erläuterung und Durchführung der Reformen gebraucht wird, nicht unterschätzt werden. Alle diese Prozesse haben in den nordischen Ländern Jahre in Anspruch genommen. Deshalb war auch der Erfolg der Reformen, d.h. die Erreichung der Ziele, sichergestellt.

2. Die Thematik der kommunalen Zusammenarbeit Kommunen bedarf besonderer Beachtung. Die Zusammenarbeit an sich ist natürlich kein Ziel, sondern ein Mittel zur Erreichung der Ziele. In Estland wurde oftmals die Meinung geäußert, dass die Entwicklung von unterschiedlichen Kooperationsmodellen der kommunalen Selbstverwaltungen nicht notwendig sei, die Zusammenlegung der Städte und Gemeinden sei vielmehr ausreichend. Wenn man die Reformen in den nordischen Ländern betrachtet, dann haben die Kooperationsmodelle dort bei der Durchführung der Gebietsreformen eine sehr wichtige Rolle gespielt. Die Kooperationsgebiete dienten als Grundlage der Zusammenlegung der Kommunen und die früheren Kooperationserfahrungen waren für den späteren erfolgreichen Vereinigungsprozess sehr wichtig. Es ist nicht unwesentlich anzumerken, dass die OECD in ihrem Bericht für die Regierung der Republik Estlands (OECD 2011) betont hat, dass die Zusammenarbeit eine der wichtigsten Wege zur Erhöhung der Kapazität der kommunalen Selbstverwaltung sei, wobei eine erfolgreiche Zusammenarbeit und Erfahrungen mit der Kooperation benachbarter Gemeinden eine Voraussetzung für einen möglichen erfolgreichen Zusammenschluss sein kann.

In Estland hat man in den Vorschlägen über die Gebietsreform bedauerlicherweise versucht, einen einheitlichen Maßstab für den gesamten Staat anzulegen. Beim Festlegen der Ziele der Gebietsreform und bei der Suche nach den jeweiligen Lösungen sollte man jedoch die Besonderheiten der Landkreise (insbesondere z.B. Harjumaa, Hiiumaa und Ida-Virumaa) berücksichtigen. Die Entwicklung der Hauptstadtregion bedarf einer gesonderten Herangehensweise, die bereits an anderer Stelle von den Autoren dieses Beitrags (s. Mäeltsemees, Kull, Lõhmus 2011) analysiert worden ist.

Literaturverzeichnis

1. **Aalbu, H., K. Böhme, Å. Uhlin** (2008). Administrative Reform – Arguments and Values. Nordic Research Programme 2005–2008. Report. Stockholm: Nordregio.
2. **Allers, Maarten A. und J. Bieuwe Geertsema** (2012). “Do Municipal Amalgamations affect Local Government Spending and Taxation? Evidence from the Netherlands.” Public Choice Society paper. www.pubchoicesoc.org/papers_2012/Allers_Geertsema.pdf. (Stand 26.6.2012).

3. **Blom-Hansen J., L.-E. Borge, M. Dahlberg** (2010). Local government in Denmark, Norway and Sweden. In local public sector in transition: a Nordic perspective. A. Moisto (ed) Government Institute for Economic Research: Helsinki. http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j56.pdf
4. **Bogason, P.** (1996) The fragmentation of local government in Scandinavia. European Journal of Political Research, 30: 65–86.
5. **Brans M.** (1992) Theories of local government reorganizations. Public Administration 1992:70, S. 429-451.
6. **Drechsler, W.** (1999): “Kommunale Selbstverwaltung und Gemeindegebietsreform: Deutsche Erfahrungen, prinzipielle Erwägungen, estnische Perspektiven“, in Drechsler, W. (hg.): “Die selbstverwaltete Gemeinde – Beiträge zu ihrer Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in Estland, Deutschland und Europa“, Berlin: Duncker& Humblot (Schriften zum Öffentlichen Recht Band 784).
7. Elinvoimain kunta- ja palvelurakenne, (existenzfähige Organisation der kommunalen Selbstverwaltungen und der von ihnen erbrachten Dienstleistungen) , Teil I: Selvitysosa, Ministry of Finance, 2012
8. Elinvoimain kunta- ja palvelurakenne, (2012) (existenzfähige Organisation der kommunalen Selbstverwaltungen und der von ihnen erbrachten Dienstleistungen) , Teil I: Selvitysosa, Ministry of Finance; http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/PGR_Estonia_A&R.pdf
9. **Kant, Edgar.** Linnad ja maastikud. Tartu (1999), S. 471-474.
10. Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, (Gesetz über die Umgestaltung der Struktur der Gemeinden und ihrer Dienstleistungen)
11. **Lange, R.** Selbstverwaltung in Hamburg. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin, Köln, Mainz, Kohlhammer, 1981. S. 23.
12. **Leemans, A.** (1970). Changing Patterns of Local Government. International Union of Local Authorities.
13. **Lõhmus, M.** (2010). Eesti 1930. aastate lõpu omavalitsusreform tänapäeva omavalitsusväärtuste valguses. Riigikogu Toimetised, 22, S. 69 - 79.
14. **Mäeltsees, S.** (2009): Rechts- und Wirtschaftsprobleme der Gebietsreform in Estland. Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Theorie und Praxis der Wirtschaftspolitik. S. 56 - 63. Berlin, Tallinn: Berliner Wissenschafts-Verlag.
15. **Mäeltsees, S, Lõhmus, M.** (2011) Development of the administrative-territorial division and necessity of a reform in Estonia. In: The Results of Statistical Scientific Research. Central Statistical Bureau of Latvia, Riga S. 102-114.
16. OECD (2011) Estonia Towards a Single Government Approach.
17. **Olle, V.** (2001). Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu, SA Juridicum, S. 44-45.
18. **Page, E., Goldsmith, M.** (1987) Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of the Western Unitary States. London: Sage.
19. The Local Government Reform. In Brief. (2006) Indenrgis- og Sundhedssministriet. http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN/~media/Filer-

Publikationer-IN/English/2006/The-local-government-reform-in%20brief/local-government-reform-in-brief.ashx

20. **Wollmann H.** (2012): Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments, *Local Government Studies*, 38:1, S. 41-70.

CONFLICTING INTEREST IN THE PRODUCTION OF WIND ENERGY: PUBLIC DEMAND FOR SHORES WITHOUT WIND TURBINES

Margot Mürsepp, Üllas Ehrlich
Tallinn University of Technology

Abstract

In contrast to countries with longer experience in the field, Estonia has not actively included public opinion into the planning process of new wind farms. Wind farms in Estonia are built mainly on the coast, 90% of which is covered with natural surface. The paper investigates, using the Contingent Valuation Method (CVM), the willingness of Estonian inhabitants to pay for preserving the Estonian coastal zone wind turbines free. Total demand of Estonian adult population for Estonian shores in their natural condition without wind turbines is found to be considerable 23.4 million euro annually. The demand of the population for the preservation of the nature underlines the need for changes in national strategies for the wind power sector.

Keywords: coastal conservation, wind farm planning, contingent valuation, non-market values, visual pollution, demand for environmental goods

JEL Classification: Q2, Q5

Introduction

Wind energy production has been growing rapidly world-wide over the past 30 years. Estonia with its approximately 10 year long experiences in the sector is at an appropriate point of time to assess the outcomes of developments so far and possible new directions in the field for coming years, especially because wind energy is one of the most economical energy production methods in Estonia and furthermore due to large development plans on the narrow coastal area of Estonia. The spatial planning of the large-scale constructions must be well considered to ensure a sustainable development and usage of all natural resources.

Apart from economic benefits from wind power production the negative effects of renewable energy implementation should be assessed. In Estonia most of the development of wind farms takes place in the beautiful, largely undamaged coastal zone. The undamaged nature is not only to be valued for its great wind conditions but also for its aesthetical value. The latter has until now not been considered. Furthermore, the preferences of the public in terms of using the unharmed coastal area have not been studied and therefore there is no record of whether the public agrees with the governmental strategies in the wind energy sector.

The paper addresses the problem of conflicting interests of the Estonian government versus Estonian inhabitants in terms of wind farm construction plans on the Estonian shore. The paper seeks to evaluate the demand of Estonian full age population for

Estonian shores in their natural condition without wind turbines. The authors' hypothesis is that there is high demand for Estonian shores without wind turbines. The governmental strategy for constructing wind farms in the coastal zone without a public discussion is thereby in conflict with the interests of the inhabitants.

A contingent valuation study was conducted via a questionnaire distributed among Estonian adult inhabitants to determine their demand for Estonian shores without wind turbines. The respondents were asked to state their willingness to pay as an annual one-time payment (net, €) for the preservation of the Estonian coast in its natural condition without wind turbines. Based on the gathered data, demand for Estonian coast in its natural condition without wind turbines was computed. Logit regression analysis of the socio-metric indicators of the respondents was used to determine whether these indicators influence the responses of individuals.

In addition to the questionnaire survey results the paper gives a short overview of renewable energy policies in the European Union and Estonia. The externalities of wind energy are being elaborated with the focus on visual pollution of the nature and attitudes of people towards the effect of wind turbines on nature's aesthetic value. To supplement the results of the contingent valuation study an overview of wind energy developments in Estonia is given.

1. Wind Energy Development and Green Energy Policy in the European Union and Estonia

The importance of renewable energy was first introduced to a wide range of public with the Kyoto protocol ratified in 2002, which set the goals for the initial 15 EU member states to lower the amount of their greenhouse gas (GHG) emissions in order to minimize the effects of pollutants on climate change (Kyoto protokoll... 2010).

Additionally, the EU adopted the European Strategy on Climate Change setting a goal to limit global warming to 2° Celsius. The strategy also aims to improve EU's energy efficiency by 20% and to increase the share of renewable energy to 20%, both by 2020 of 1990 levels (Strategy on... 2011). Clear energy targets have been set for all member states to define the share of renewable energy sources in gross final energy consumption by 2020. The goals as well as the share of energy produced from renewable energy from total final energy consumption in the EU member states and Norway are shown in Table 1.

As it is cheaper to use wind energy technologies than other renewable energy sources for so-called green energy production (Saidur et al. 2011), wind energy has been implemented widely worldwide. The first large-scale wind farm with over 16,000 machines with a total capacity of 1.7 GW was put into operation in California in 1990. After 1990, the main market development however shifted to Europe. Today green energy is already able to compete with fossil fuels by price (Kaldellis et al. 2011).

Table 1. Share of renewable energy in gross final energy consumption % (Share of... 2012)

	2006	2007	2008	2009	TARGET
Norway	60.4	60.3	61.9	64.9	:
Sweden	42.4	43.9	44.9	47.3	49
Latvia	31.1	29.6	29.8	34.3	40
Finland	29.2	28.9	30.6	30.3	38
Austria	25.1	27.2	27.9	29.7	34
Portugal	20.8	22.3	23.2	24.5	31
Estonia	16.1	17.1	18.9	22.8	25
Romania	17.2	18.4	20.5	22.4	24
Denmark	16.5	18	18.7	19.9	30
Lithuania	14.6	14.2	15.3	17	23
Slovenia	15.5	15.6	15	16.9	25
Spain	9.4	9.9	11.2	13.3	20
France	9.8	10.5	11.4	12.3	23
Bulgaria	9.3	9.1	9.6	11.6	16
Slovakia	6.6	8.1	8.3	10.3	14
Germany	7.1	9.4	9.3	9.8	18
Italy	5.6	5.5	7	8.9	17
Poland	7	7	7.9	8.9	15.5
Czech Republic	6.4	7.4	7.7	8.5	13
Greece	7.2	8.2	8	8.2	18
Hungary	5.2	6	6.6	7.7	14.6
Ireland	3	3.4	3.8	5	16
Belgium	2.7	3	3.3	4.6	13
Cyprus	2.5	3.1	4.1	4.6	13
Netherlands	2.7	3.2	3.5	4.1	14
United Kingdom	1.5	1.8	2.3	2.9	15
Luxembourg	1.4	2.5	2.6	2.7	11
Malta	0.2	0.2	0.2	0.2	10

The top 10 countries producing wind energy in the world currently are:

1. China with 26.3% of global wind energy production with a total of 62,733 MW installed capacity
2. United States with 19.7% of global wind energy production with a total of 46,919 MW installed capacity
3. Germany with 12.2% of global wind energy production with a total of 29,060 MW installed capacity
4. Spain with 9.1% of global wind energy production with a total of 21,674 MW installed capacity

5. India with 6.7% of global wind energy production with a total of 16,084 MW installed capacity
6. France with 2.9% of global wind energy production with a total of 6,800 MW installed capacity
7. Italy with 2.8% of global wind energy production with a total of 6,747 MW installed capacity
8. United Kingdom with 2.7% of global wind energy production with a total of 6,540 MW installed capacity
9. Canada with 2.2% of global wind energy production with a total of 5,265 MW installed capacity
10. Portugal with 1.7% of global wind energy production with a total of 4,083 MW installed capacity (10 Leading... 2012).

Next to the above mentioned countries Denmark is the country known for its extensive use of wind energy. The wind industry in Denmark has grown approximately 20% yearly over the last 10 years. Denmark has a 30 year experience in wind energy development. Danish producers are exporting wind turbines to foreign markets. In 2009, the world's largest offshore wind park with a total capacity of 209 MW was completed in Denmark (Statistics 2012).

1.1. Policy Instruments for Wind Energy Development

Strong market growth in the wind energy sector is not induced only by wind resources, as several European countries have great possibilities for wind energy generation. To ensure market growth policy instruments have been adopted at government levels of individual countries as well as international directives have been enacted in the European Union. Experiences of leading regions in wind power utilization, such as Germany and Denmark, have shown that several legislative measures as well as involvement of the public in the planning process are needed to generate both demand for and supply of wind energy (Howatson et al. 2006). Furthermore, the EU as well as single countries have approved subsidies for wind power producers to increase the investments into research and development of new technologies.

A successful implementation of wind parks is mainly dependent on the policy instruments of a country for the planning process. Denmark with a long history in wind energy development, due to the lack of other energy resources and based on the 30 year long experience, has managed to frame a clear planning process for wind power development. The Danish system has a hierarchical structure and thereby accomplishes the clear communication and carrying out the national goals. Local, regional and municipal authorities handle the planning of open land and town areas according to the national planning objectives. The framework leaves no room for local authorities to follow with plans which do not follow the government restrictions (Pettersson 2006).

The public in Denmark as an important stakeholder group has also been successfully involved in the planning process in several stages: before drafting and adopting the regional plan, prior to the proposal making and again before the announcement of a municipal plan and once more prior to the announcement of a local plan (Pettersson 2006).

In Estonia where wind energy has been used for only one decade, the planning process leaves much more room to. The general goal of Estonia is to produce energy from as many different sources, by as many providers, at as low prices and as environmentally sound as possible to secure energy independence and competition on the market (Eesti elektrimajanduse... 2012). There are in total 8 laws and regulations determining wind park development procedures in Estonia:

- Planning Act (*Planeerimisseadus*)
- List of objects of significant spatial impact (*Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri*, ORMO nimekiri)
- Aviation Act (*Lennundusseadus*)
- Environmental Impact Assessment and Environmental Management Act (*Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus*, KeHJS)
- Specified list of operations, for which the initiation of the Environmental Impact Assessment should be considered (*Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust, täpsustatud loetelu* (KMH kaalumisnõudega tegevusvaldkondade loetelu))
- Water Act (*Veeseadus*, VeeS)
- Electricity Act (*Elektriturseadus*, EITS)
- Building Act (*Ehitusseadus*, EhS) (Vaab et al. 2010).

A wind park planning in Estonia can take place based on three types of planning documents: county plan, comprehensive plan and detailed plan. A comprehensive plan is a spatial plan of a city or rural area to determine the development of the territory. With the county plan, the land usage of the whole county territory or a part thereof is determined. The detailed plan is prepared to mark the construction works and land use for a part of the territory of a local authority. Most of these documents are compiled by local authorities thereby assigning small governmental entities the full responsibility for spatial planning.

The comprehensive plan needs an approval from the Ministry of Defence and the Ministry of Internal Affairs. Detailed plans for wind parks need to be approved by the Aviation Office, the Ministry of Defence, Police and Border Guard and also by the Ministry of Internal Affairs. Furthermore all wind parks must apply for appropriate construction permits, whereas the construction permits for onshore wind farms are granted by local authorities. For offshore wind farms the permits are granted only by the national Technical Surveillance Authority (Vaab et al. 2010).

The general planning process as a whole however lacks a clear hierarchical structure given by the government. Also the location selection process and involving public

opinion into the planning process are not obligatory for all new wind farm projects in Estonia.

A location selection process for a wind park must be initiated for wind farms with more than 5 wind mills or/and for a wind farm with a total capacity over 7.5 MW. The wind farms exceeding the given size are considered to be objects with significant spatial impact, thus the need for the location selection process (Vaab et al. 2010). Public opinion is however only taken into account where an environmental impact assessment is conducted, which is not the case for all development plans.

Environmental impacts must be assessed where the wind farm may inflict Natura 2000 areas or in the case of planning an offshore wind farm. In the latter case the government will initiate the assessment process. In the case of an environmental impact assessment, the project is made public via a local newspaper informing the public of the spatial planning and giving the opportunity to intervene (Vaab et al. 2010). Public debates are however not initiated by the government or planning companies proactively.

The main concerns in the Estonian environmental policy are the lack of strategic planning on government level as well as lack of information communicated to the public. Developers and local authorities are able to draft and carry out the plans without involving the inhabitants into the process. The process for offshore wind farm planning is more advanced, as the public is informed of the planning process; the location selection process in general, however, is mainly influenced by the statements from the developers. Estonia is in need of a strict legislative framework which would be driving the planning process and gives precise guidelines for developers for implementing new technologies in a way acceptable for all stakeholder groups. Public opinion groups should also be included into the planning process proactively by the government or developers.

2. Wind Resource in Estonia

The total potential of wind power in Estonia is 4000MW (Toom et al. 2009, pp. 131-137). By the end of 2011, the total capacity of the wind parks was 184MW. Currently 3 wind parks are under construction, but several more are under planning (Tuuleenergia 2012).

The Estonian wind energy development is illustrated in by Table 2, where the number of wind parks in Estonia is shown across years.

Table 2. Number of wind parks constructed, under planning and under development in Estonia with total capacity of these wind parks (Tuuleenergia 2012)

Construction year	No. of working parks	Total capacity of working wind mills	Comments
2002	2	2.25 MW	
2005	5	31.65 MW	
2007	10	58 MW	
2008	13	77.70 MW	
2009	16	141.70 MW	
2010	17	148.60 MW	
2011	20	183.90 MW	
2012	29	456.98 MW	3 under construction 6 under development
2013	36	729.48 MW	7 under development
2014	57	3823.68 MW	21 under planning 3 thereof offshore

With the fast development of wind technology Estonia is already now close to reaching the renewable energy implementation goals set for 2020. From electricity consumption in 2009 6.2% was produced from renewable energy, which already exceeded the goal of 5.1% set for 2010 (Eesti elektrimajanduse... 2012). With further implementation of new wind parks the main energy policy objectives of Estonia and EU can be reached.

Extensive wind park development in Estonia is possible on the long coastal line. Main areas attractive for the developers are the coastal zones in Pärnumaa, Läänemaa, Saaremaa, Hiiumaa, Ida-Virumaa, Lääne-Virumaa, and some areas in Harjumaa (Vaab et al. 2010).

The coast of Estonia is a suitable place for wind farm development due to its natural conditions. The frequently alternating low-atmospheric cyclones or anti-cyclones over the North-Atlantic and Eurasia as well as the Baltic Sea decide the wind speeds and directions over Estonian coast. Annual average wind velocity over Estonian coastline and West-Estonian islands at the height of 10 m is up to 6-7 m/s. Within 20 km off the coastline of the northern coast the wind velocity however decreases approximately 40%. On the western coast the abatement area is even shorter, only 2 km long (Kull et al. 2005, pp. 159–165). Poor conditions of wind in the inland areas of Estonia make production of wind energy there unfeasible.

2.1. Externalities of Wind Power

Assessment of the externalities of wind power has been placed into the centre of public attention since 1990s, after development of renewable energy resources accelerated. The externalities of wind power include visual disamenities, i.e. effects on aesthetic value of landscape; reductions of wildlife and effects on the power grid. All of these are strongly case specific depending on the location of the park. As studies confirm, people would like to reduce different types of externalities and the

above mentioned effects lower the social benefits from wind energy (Ladenburg et al.). Hence the externalities of the locations should definitely be investigated.

2.1.1. Effects on Landscape Aesthetics

Landscapes are valued for their natural beauty and historical value. Wind farms alter the appearance of landscapes and are therefore found to be visually intrusive. Several studies have found the visual disamenities of wind parks to be the main reason for opposition to wind energy production from local communities (Barry et al. 2009; Swofford et al. 2010).

A Danish study conducted by Jacob Ladenburg and Alex Dubgaard showed that all respondents in general are willing to pay 46, 96 and 122 Euro/household/year for having future wind farms located offshore further away from the coast: at 12, 18 and 50 km respectively, instead of 8 km. With increasing the distance between living areas and wind farms the visual intrusion is perceived significantly lower (Ladenburg et al.). The visual intrusion of onshore wind farms is perceived to be even stronger than from offshore wind parks (Schleisner 2000).

2.1.2. Effects on Wildlife

Effects of wind parks on wildlife are strongly case specific and can be avoided by choosing the location for wind mills. In each single case the possible areas for wind parks need to be investigated for species living in the area or using the location as migration route.

Wind farms mainly endanger birds who might strike the towers or blades and bats suffering from barotraumas. Some amounts of bird fatalities have been proven in different regions (Sovacool 2009; Meyerhoffa et al. 2009). Barotraumas have been noted to harm high-frequency bats, who fly at night and at the height of the wind mill blades (Palu 2003, pp. 25-30). Public opinion has proven interest in minimizing these by stating a willingness to pay to avoid impacts on wildlife (Ladenburg et al.), especially as these can be avoided by eliminating areas where possible effects on wildlife can be documented from the location choosing process.

2.1.3. Effects on Power Grid

Concerns related to effects from wind farms on power grid include the variability of electricity supply from wind mills, the need for back up capacity in case of low wind speeds and also the endurance of the wind mills in case of power grid failures (Toom et al. 2009, pp. 131-137). The need for back up capacities may be omitted from the discussion at this point, as all power generation methods need back up capacities to support electricity production in case of a failure in a plant.

Concerning the variability of electricity supply generated at wind parks the existing power grid needs to be investigated for its acceptable minimum and maximum capacities. Usually wind farms are located at peripheries where there is sparse

population, no industry and therefore no strong power networks either. Grid failures may exist in cases where the energy production from a wind farm exceeds the maximum capacity of the network or if there is no backup generator to keep the grid at its minimum level in case of low wind speeds.

In Estonia currently when the wind park capacity is up to $\frac{1}{4}$ of the energy system's total capacity no significant effects on the power transmission can be detected (Tomson et al. 2003, pp. 64-71; Palu 2003, pp. 25-30). Until now the maximum output of the wind parks has stayed below 30MW installed capacity and no effects on the power network have been noted. Estonian wind resource however makes it possible to construct wind farms with capacities up to 90-100MW. This would significantly disturb the electricity network (Vaab et al. 2010).

In order to overcome possible problems from power transmission investments into the power network are needed or wind farms with larger capacities cannot be installed.

2.2. Value Conflict

Main wind farm development in Estonia has taken place in a narrow coastal zone. The coastal zone offers great wind conditions for wind energy development, hence vast exploitation. As future wind parks are also intended to be placed on the coast, the constructions impose alterations to the natural environment.

The exploitation of the coastal zone is supported by the government, which has set ambitious goals for development in the sector. Development companies and local authorities can between themselves create the spatial plans for wind farms and follow these through. Public opinion however has not been taken into consideration in the planning process and there is no record of whether the inhabitants agree with these development plans. Informing the public of construction plans is mandatory only if the future wind farm may inflict a Natura 2000 area or if it is located offshore (Vaab, T., Keerberg L., Vaarmari, K. 2010).

Even though several studies have confirmed that people in developed countries generally have a positive attitude towards wind energy (Jerpåsen et al. 2011; Wolsnik 2007), locals still often oppose certain wind farm constructions. Visual intrusion is the main factor causing locals to oppose constructions at naturally beautiful locations (Barry et al. 2009; Swofford et al. 2010; Wolsnik 2007). Would the public however be involved in the planning process suitable locations for the wind farms could be found.

Unfortunately in Estonia the public is usually not involved in the planning process. The demand for unspoiled nature, Estonian shores, is therefore not considered and the opinions of the inhabitants are not taken into consideration in the planning process. Hence the value conflict between the stakeholders.

3. Wind Energy Production and Conflicting Interests in Coastal Zone: A Contingent Valuation Survey

How individuals value nature is revealed in the willingness to pay for preserving or restoring the natural object in question. Willingness to pay as a non-market valuation method quantifies the monetary equivalents of the value of nature (Reimann et al. 2011, pp. 240-245).

A contingent valuation study was performed to determine the willingness to pay of Estonian adult population for preserving the natural coastline. The data used in the analysis was gathered via a willingness to pay survey conducted among Estonian adult inhabitants. In total the responses of 505 persons were investigated and generalized for the whole Estonian adult population. In the survey the respondents also replied a series of attitude questions. Socio-metric indicators such as sex, education, income and age were also stated by the respondents within the questionnaire.

The questionnaire consisted of two photographs illustrating the impact of wind generators on nature's aesthetic value, as well as seven questions. The first photo presented a coastal view from the Virtsu-Kuivastu ferry on the coast of Virtsu without wind turbines. The second photo shows the same location with wind generators.

3.1. Results of the Survey

In a questionnaire respondents were asked questions concerning their attitudes towards wind farms as so-called green energy sources as well as their attitudes towards preserving the natural beauty of Estonian coastline. In addition, the willingness to pay for preserving the natural look of the coast was investigated.

The results of the survey show that 56% of all respondents are disturbed by wind mills in the place of scenic beauty, whereas 44% are not disturbed. A binary logit model created based on the responses to the first question "Are you disturbed by windmills in the places of scenic beauty?" proved only age to be a significant factor in determining the responses of the people surveyed (Table 3). People older than 50 years of age were found to be most likely disturbed by the windmills at places of natural beauty.

Logit and tobit models were created to determine which of the following socio-metric factors influence the attitudes and responses: age, education, income and sex. The questionnaire was answered by a representative sample of the working age population of Estonia, 505 respondents in total.

Table 3. Dependence of answers on respondents’ sociometric indicators

		Variable	Constant	Sex	Education	Age	Income
Q1	Logit Yes=1 No=0	Coeff	-0.2406	0.2214	-0.0468	0.1451	-0.0321
		Prob	0.6437	0.2895	0.7087	0.0118	0.5654
Q2	Logit Yes=1 No=0	Coeff	-0.1153	-0.3278	0.1359	-0.1202	-0.0504
		Prob	0.8395	0.1410	0.3193	0.0565	0.3939
Q3	Logit Yes=1 No=0	Coeff	-0.3895	-0.6343	0.0554	-0.0653	0.0860
		Prob	0.5104	0.0062	0.7025	0.3223	0.1702
Q4	OLS Yes=2 Partly=1 No=0	Coeff	1.4823	-0.0594	0.0398	-0.0047	-0.0039
		Prob	0.0000	0.3138	0.2622	0.7704	0.8051

The second question of the survey asked the respondents „What do you think, is it justified to use places of natural beauty for producing so-called green energy if this inflicts damage on the nature and recreational value of the place?“. Only 27% of all respondents found wind mills at scenic locations acceptable and a clear majority of 61% found them unacceptable. 12% of the respondents stated that they are not sure if the windmills in the beautiful locations should be accepted. For the second question a tobit model again proved only age to be a significant factor in influencing the responses (Table 3). The answers per age group are presented in Figure 1.

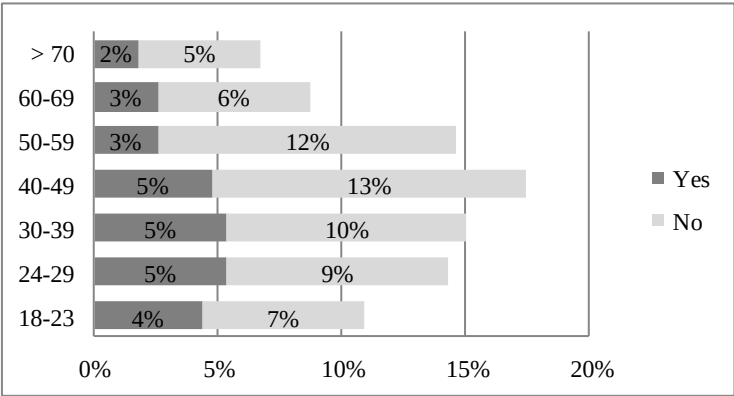


Figure 1. Structure of answers to question 2 “What do you think, is it justified to use places of natural beauty for producing so-called green energy if this inflicts damage on the nature and recreational value of the place?” per age group as percentage of total respondents.

While all age groups stated a clear opposition to constructing wind mills at places of scenic beauty, older age groups showed a stronger opposition. From younger age groups, 18-23, 24-29 and 30-39, approximately 62% stated an opposition. From older age groups, 40-49, 60-69 and over 70, approximately 72% stated an opposition to wind mills at places of natural beauty. The age group that stated the strongest opposition to wind mills at places where these harm the nature was 50-59 with 82% of the respondents answering “No” to the second question.

The third question investigated people’s attitudes towards so-called green energy in general. To the question „What do you think, is it possible to regard energy that has a negative impact on the nature, landscape and recreational value as a green energy?” only 23% respondents answered “yes” stating that energy production that exerts negative impact on the nature, landscape and recreational value can be green. 14% of the respondents gave no clear answer and 63% find energy production with negative effects on the nature is not green.

The logit model of the socio-metric factors in this case interestingly showed that instead of age and gender of the respondents are significant in determining whether energy which has a negative impact on nature can be considered green (Table 3). Men and respondents with higher incomes are more likely to agree that energy with negative externalities on nature can be considered green. People who agreed that negative effects on nature can be part of the so-called green energy production stated that harming the nature to some extent is an acceptable result of human activity and purely focusing on nature preservation would hinder technological innovation.

The fourth question „What do you think, is wind energy green energy?” furthermore investigated people’s perception on green energy and wind parks. The fourth question was answered “Yes” by a small majority of respondents, 53%. A significant share of 39% respondents acknowledges the importance of externalities of wind power stating that wind energy is partly green. From all respondents only 5% find wind energy not to be “green”. No notable differences between the socio-metric groups were found concerning the fourth question (Table 3).

The fifth question „What do you think, should the natural appearance of Estonian coast be preserved?” surveyed attitudes towards preservation of the Estonian coast. A clear majority of 86% answered “Yes”, showing a very high demand for naturally beautiful coast and defining it as an environmental good.

Women and older persons were again found to be most supportive of preserving the coast. 90% of all women responded „Yes“ to the question „What do you think, should the natural appearance of Estonian coast be preserved?“. From men 78% responded „Yes“ to the same question.

The answers to the fifth question per age group are illustrated in Figure 2. Older age groups, 50-59, 60-69 and over 70, stated a stronger demand for a coastline in its natural condition.

Interestingly, among younger age groups the group 24-29 shows a slightly stronger demand for the natural coast than age groups 18-23, 30-30 and 40-49. From the age group 24-29 approximately 87% of the respondents support preservation of the coastline in its natural condition. From age groups 18-23, 30-30 and 40-49 approximately 83% support the preservation of the coast.

Answers to the questions in the survey in general show that wind mills in places of natural beauty are not acceptable for a clear majority. The government should take these results into account when formulating the national environmental strategies and giving guidelines to wind farm developers for the planning process. Assessment of the externalities and public involvement cannot be omitted from the processes.

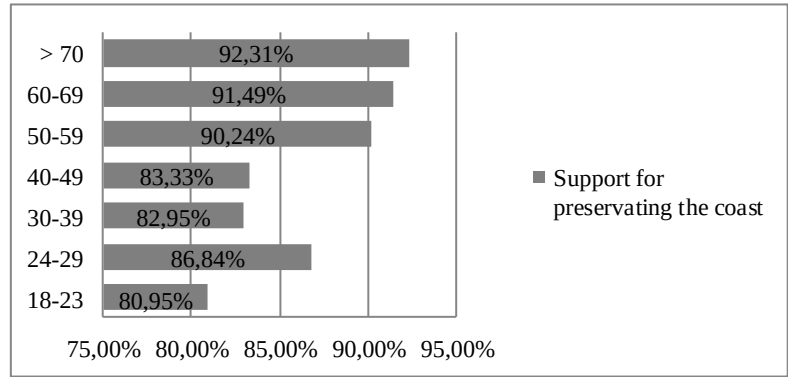


Figure 2. Share of respondents answering “Yes” to question 5 „What do you think, should the natural appearance of Estonian coast be preserved?“ per age group.

3.2. Willingness to Pay for the Coast as Environmental Good in Its Natural Condition

The willingness to pay for preserving the Estonian coast was investigated to compute the demand of Estonian working-age population for the coast as an environmental good in its natural condition without wind turbines. The respondents were asked: „If you want that Estonian coasts stay without wind turbines and keep their natural appearance, then how much are you willing to pay for this annually?“. 60% of the respondents stated a willingness to pay. The average WTP is 27 euro annually. In accordance with the results from previous questions women were found to have higher WTP than men, 31 euro and 22 euro, respectively.

Age interestingly proved to have no significant effect on determining the WTP. The age group 50-59 has the largest WTP with 49 euro annually, whereas the group 70 and older has the smallest WTP with 8 euro annually. Respondents from the age group 70 and older probably also have less possibilities to support the preservation

of the coast as their main income is the governmental pension. Surprisingly the age groups 30-39 and 40-49 have a fairly moderate WTP of 21.6 euro annually.

WTP was also found not be dependent on income. People with a monthly income of 701-960 euro have the highest WTP of 42 euro annually. The smallest WTP, 7 euro annually, was found to be in the group who earn 131-260 euro monthly whereas the group of respondents earning less than 130 euro monthly stated a WTP of 18 euro annually.

WTP did increase with education. The average WTP of respondents with basic education is 16 euro annually and the average WTP of respondents with higher education is 33 euro annually.

The tobit model of socio-econometric factors (Table 4) indicates that the amount of payment depends only on sex. Other sociometric factors are statistically insignificant.

Table 4. The tobit model of socio-econometric factors

Method: ML - Censored Normal (TOBIT) (Quadratic hill climbing)				
Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-77.95912	25.03967	-3.113424	0.0018
AGE	0.521043	2.604542	0.200052	0.8414
EDUCATION	8.109820	5.709245	1.420472	0.1555
INCOME	4.162247	2.591839	1.605905	0.1083
SEX	20.80065	9.690668	2.146462	0.0318
Error Distribution				
SCALE:C(6)	87.44476	3.957252	22.09734	0.0000
Mean dependent var	28.58102	S.D. dependent var		66.08014
S.E. of regression	66.38385	Akaike info criterion		8.100643
Sum squared resid	1793574.	Schwarz criterion		8.159202
Log likelihood	-1662.732	Hannan-Quinn criter.		8.123806
Avg. log likelihood	-4.035758			
Left censored obs	147	Right censored obs		0
Uncensored obs	265	Total obs		412

3.3. Total Demand for Coast in Its Natural Condition

The results of the questionnaire provided the authors with data for calculating the aggregated WTP. In order to do so the WTP obtained from the sample was multiplied. Furthermore the demand curve was fitted to ensure more reliable results. The results from this study are used for aggregating the demand curve and for drawing generalized conclusions for Estonian working age population.

The WTP is presented in an exponential model

$$WTP = ae^{-bx} \quad (1)$$

where WTP is the amount of willingness to pay and x is the number of people willing to pay at least the amount. The estimated parameters are marked α and β . Parameters α (163.8) and β (0.007) are both statistically significant and the coefficient of determination ($R^2=0.94$) indicates a high goodness of fit of the model.

The equation of the demand curve is based on the estimated parameters:

$$WTP = 163.8e^{-0.007x} \quad (2)$$

The demand curve for the Estonian coast in its natural condition is fitted graphically based on the above equation on Figure 3. The WTP in euro is presented on the vertical axis and the number of people willing to pay the given amounts on the horizontal axis.

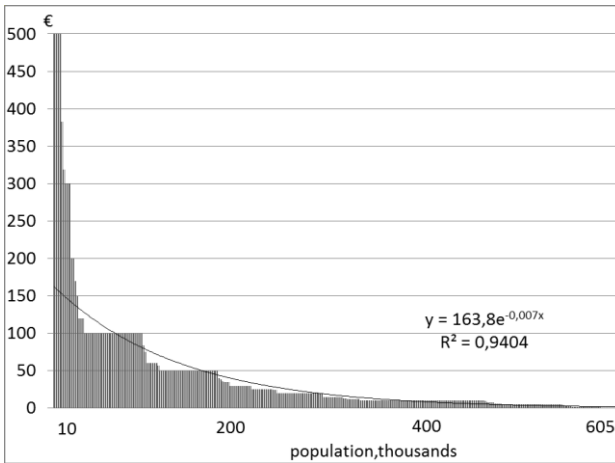


Figure 3. Estimated demand curve.

To compute the consumer surplus (CS) the area under the demand curve is estimated by a definite integral:

$$CS = \int_{x_1}^{x_2} WTP(x)dx = \int_{x_1}^{x_2} ae^{-\beta x} dx = -\frac{\alpha}{\beta} (e^{-\beta x_2} - e^{-\beta x_1}) \cong \frac{\alpha}{\beta} \quad (3)$$

where $x_1=0$ and x_2 represent the number of people with positive WTP. The estimated CS is computed by replacing the values of a and b .

$$CS = \frac{\alpha}{\beta} = \frac{163.8}{0.007} \approx 23.4 \text{ million } \text{€} \quad (4)$$

The demand of Estonian working-age population for the Estonian coast in its natural condition is 23.4 million euro annually. These results clearly once again prove that nature is a public good in high demand and therefore decisions which inflict nature cannot be made without consulting the public, as people determine the need for different goods.

Conclusions

The European Union has been a key player in spreading the application of renewable energy sources in Europe and world-wide. The energy strategy of the EU sets clear energy targets for all member states for the application of renewable energy sources.

Estonia has made remarkable steps for achieving the goals. Today already 22.8% of final energy consumed in Estonia is produced from renewable energy sources. Wind energy is the main renewable energy source which has been implemented for achieving these goals as Estonia with its long windy coastline offers great possibilities for wind farm development. Due to the fact that the wind resources on the inland areas are scarce, the main development takes place on the coast.

Externalities from wind farms include effects on wildlife, aesthetic value of the nature and power grid. Over 90% of Estonia's long coastline is covered by natural surfaces. There the extensive wind farm development has severe negative effects on the aesthetic value of the nature.

A contingent valuation study was conducted to determine the demand of Estonian working-age population for the coast in its natural condition without wind farms. The results show that while older age groups and women state a stronger support for preserving the natural look of the coast, a clear majority, 86% of the Estonian population agrees that the natural look of the Estonian coast should be preserved. The demand for a coastline in its natural condition without wind farms of the Estonian working-age population is 23.4 million euro annually.

Results of the study show that even though the coast of Estonia is a good location for wind energy development due to the good weather conditions, the population feels the need to preserve the authentic look of the coast. Here the support from government is needed to give the wind energy developers clear guidelines for further implementation of strategies, as currently a clear governmental strategy and a hierarchical structure for the planning process is missing. Furthermore, the public opinion should play a significant role in the planning process. Informing the public of new possible projects is inevitable.

References

1. *10 Leading Wind Energy Countries.* – The Green Market. <http://thegreenmarket.blogspot.com/2012/02/10-leading-wind-energy-countries.html> [23.02.2012]
2. **Barry, M., Chapman, R.** (2009) *Distributed Small-Scale Wind in New Zealand: Advantages, Barriers and Policy Support Instruments*, School of Geography, Environment and Earth Sciences, New Zealand
3. *Eesti elektrimajanduse arengukava aastani 2018.* – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. [WWW] https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/majandus-ja-kommunikatsiooniministeerium/Eesti_elektrimajan_duse_arengukava.pdf (10.03.2012)
4. **Howatson, A., Churchill, J. L.** (2006) *International Experience With Implementing Wind Energy*, The Conference Board of Canada, Canada
5. **Jerpåsen, G. B., Larsen, K. C.** (2011). *Visual Impact of Wind Farms on Cultural Heritage: A Norwegian Case Study.* – *Environmental Impact Assessment Review.* 31, 206-215.
6. **Kaldellis, J. K., Zafirakis, D.** (2011) *The Wind Energy (R)Evolution: A Short Review of a Long History*, Lab of Soft Energy Applications & Environmental Protection, TEI of Piraeus, Greece
7. **Kull, A. and Tiit, V.** (2005) *Prospectives for Wind Energy Use in Estonia.* In: (Ed. V. Tiit) *Investigation and Usage of Renewable Energy Sources*, Sixth Conference proceedings, Estonian Agricultural University, Tartu. pp. 159-165.
8. *Kyoto protokoll kliimamuutuste kohta.* – Euroopa Liidu koduleht. [WWW] http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128060_et.htm (14.06.2010)
9. **Ladenburg, J., Dubgaard, A.** *Willingness to Pay for Reduced Visual Disamenities from Off-Shore Wind Farms in Denmark*, The Royal Veterinary and Agricultural University, Denmark
10. **Meyerhoffa, J., Ohlb, C., Hartjea, V.** (2009) *Landscape Externalities From Onshore Wind Power*, Technische Universität Berlin, UFZ-Helmholtz Centre for Environmental Research, 2009
11. **Palu, I.** (2003) *Power Quality in Weak Grids Containing Wind Turbines*, Investigation And Usage of Renewable Energy Sources, Seventh Conference Proceedings, Tartu. pp. 25-30
12. **Pettersson, M.** (2006) *Legal Preconditions for Wind Power Implementation in Sweden and Denmark*, Luleå University of Technology [<http://pure.ltu.se/portal/files/264767/LTU-LIC-0612-SE.pdf>]

13. **Reimann, M., Ehrlich, Ü., Tõnisson, H.** (2011) *Tourism versus Real Estate Development: a Contingent Valuation Study of Estonian Coast*. In: *Recent Researches in Tourism and Economic Development*, WSEAS. pp. 240-245.
14. **Saidur, R., Rahim, N. A., Islam, M. R., Solangi, K.H.** (2011) *Environmental Impact of Wind Energy*, Centre of Research UMPEDAC, Kuala Lumpur
15. **Schleisner, L.** (2000) *Life Cycle Assessment of a Wind Farm and Related Externalities*, Risø National Laboratory, Denmark
16. *Share of Renewable Energy in Gross Final Energy Consumption, %*. – EUROSTAT homepage. [WWW]
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_31 (02.04.2012)
17. **Sovacool, B. K.** (2009) *Contextualizing Avian Mortality: A Preliminary Appraisal of Bird and Bat Fatalities From Wind, Fossil-Fuel, and Nuclear Electricity*, Energy Governance Program, Centre on Asia and Globalisation, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore
18. Statistics. – Danish Wind Energy Association homepage. [WWW]
<http://www.windpower.org/en/knowledge/statistics.html> (14.03.2012)
19. Strategy on Climate Change for 2020 and beyond. – European Union homepage. [WWW] http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/l28188_en.htm (31.08.2011)
20. **Swofford, J., M. Slattery, M.** (2010) *Public Attitudes of Wind Energy in Texas: Local Communities in Close Proximity to Wind Farms and Their Effect on Decision-Making*, The Institute for Environmental Studies, Texas
21. **Tomson, T., Leppiman, A.** (2003) *Correlation of Wind Power and Power Consumption on The West-Estonian Coast*, Investigation And Usage of Renewable Energy Sources, Fourth Conference Proceedings, Tartu. pp. 64-71
22. **Toom, K., Kuusik, S., Annuk, A., Lepa, J.** (2009) *Wind Energy Developments in Estonia in Past Few Years From Manufacturers Position*, Investigation And Usage of Renewable Energy Sources, Eleventh Conference Proceedings, Tartu. pp. 131-137
23. Tuuleenergia. – Eesti Tuuleenergia Assotsiatsiooni kodulehekülj. [WWW]
<http://www.tuuleenergia.ee> (10.04.2012)
24. **Vaab, T., Keerberg, L., Vaarmari, K.** (2010) *Tuulikud ja tuulepargid Eestis. Senine planeerimine. Probleemid. Ettepanekud lahendusteks.*, Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Keskkonnaõiguse Keskus, Eesti Roheline Liikumine, Tartu [<http://www.eko.org.ee/wp-content/uploads/2010/06/Tuulikud-ja-tuulepargid-Eestis.pdf>] [14.03.2012]
25. **Wolsink, M.** (2007). *Planning of Renewables Schemes: Deliberative and Fair Decision-Making on Landscape Issues Instead of Reproachful Accusations of Non-Cooperation*. – Energy Policy. 35, 2692–2704.

FISCAL DISCIPLINE AND SOCIAL CAPITAL: EVIDENCE FROM EUROPE DURING THE LAST ECONOMIC CRISIS AND RECOVERY¹

Eve Parts²

Abstract

The purpose of the current paper is to investigate the possible relationship between fiscal discipline and social capital in EU member states during the last economic crisis and recovery, along with the assessment of the initial welfare effects of fiscal stimulus measures. Preliminary results show that institutional trust and general trust as social capital indicators associate positively with the extent of fiscal stimulus, while governance indicators show negative correlations. However, the significance of these results is relatively low and the subject needs thus further investigation. Further, it appeared that fiscal stimulus had weak positive effect on short-term recovery of GDP and employment, but not on medium-term GDP growth potential.

Keywords: social capital, fiscal deficit, government debt, European countries

JEL Classification: A13, E12, E30, E62, H6, O52

1. Introduction

Recent economic crisis and following government aid stimulus packages has lead most of the European economies into situation where budget deficit is increasing, and so do government debt. Many of these changes in the government's budget deficit occur automatically in response to a fluctuating economy. On the side of budget revenues, economic recession means lower incomes and profits, so people and businesses pay less in income taxes. Falling incomes mean also lower consumption expenditures and respectively decline in turnover taxes and excises. Lower demand and following bankruptcies mean that fewer people are employed, so payroll tax revenue also declines. At the same time, government spending tends to rise because more people become eligible for government assistance through unemployment and welfare insurance. All these developments lead to natural increase in budget deficit. Then the question arises whether governments should reduce occurred deficit by strict policy measures, or should they accept accumulating public debt. These alternatives and economic mechanisms behind them are discussed in the broad-based literature of Keynesian multiplier and its short-term and long-term welfare effects (see next subchapter).

Theoretically, it is not necessarily required to keep budget balance during economic recession. Instead, cyclically balanced budget seems to be a good alternative, at least

¹ This is a very first draft and thus not a subject to citation. All comments are welcome.

² Eve Parts, PhD. (Econ.), Assoc. Prof. of Economics, Faculty of Economics and Business Administration, University of Tartu, Narva Rd. 4-A210, 51009 Tartu, Estonia. Phone: +372 7 376 348, E-mail: Eve.Parts@ut.ee.

for the stable and trustworthy states. However, in Europe this argumentation holds more for Western European Economies, but not so much for Central and Eastern European states which still have to prove their economic stability and trustworthiness. If we look at the real policies adopted by different European countries, we can see that “old democracies” mostly encouraged private spending by government aid stimulus packages by increasing government spending, while new EU member states mostly had budget cuts and/or increasing taxes. The question arises whether such policy choices were somehow determined by the readiness of population to tolerate the decline in living standards as a “free-market” result of economic crisis. It could be argued that in Central and Eastern Europe, it was much easier to adopt strict policies because people are still used to sustain lower living standards if this is necessary “price” for their independence, while people in Western Europe take their economic and national freedom elementary and require governments to take more care for their personal welfare.

Among other factors, government’s ability to avoid increasing budget deficit during the economic recession might also depend on the level of social capital in the society in general and on the level of public and institutional trust more specifically. The purpose of the current paper is to investigate the possible relationship between fiscal discipline and social capital in EU member states during the last economic crisis, along with the assessment of the welfare effects of fiscal stimulus packages. Empirical data of budget balance and economic performance are taken from Eurostat and data of social capital (including measures of general and institutional trust, satisfaction with government, and the impact of last recession) from European Social Survey rounds 3-5. Methodologically, simple bivariate comparisons of fiscal balance and social capital indicators (and their changes during economic crisis) will be performed.

Rest of the paper is organized into four sections. In Section 2, theoretical background about short-run fiscal stimulus and their possible long-run macroeconomic effects are introduced. In Section 3, a short overview of the fiscal policy measures implemented by European countries is given, followed by the preliminary statistics of actual and expected macroeconomic outcomes. Section 4 presents the analysis of the possible relations between social capital and crisis policy in different countries, while Section 5 concludes.

2. Theoretical background

As a reaction to the global financial and economic crisis, most of the European economies have adopted extensive fiscal stimulus packages in order to underpin aggregate demand and to avoid increase in unemployment. This section attempts to highlight basic theoretical background and expected outcomes of such expansionary fiscal policy, taking also into account the real context of European economies.

The argument about the effectiveness of fiscal policy has roots in the Keynesian model which predicts that expansionary fiscal policy boosts disposable income and raises private consumption. These beneficial but mostly short-run results comprise

multiplier effect due to actions taken by private sector after the initial fiscal expansion. The term „fiscal multiplier“ can be broadly defined as the ratio of the change in GDP to the change in the size of fiscal instrument (Freedman et al 2009, p.5). Most of the modern literature that analyses the impact of fiscal policy on economic activity has focused on the size and sensitivity of fiscal multipliers, as these factors determine the effectiveness of fiscal stimulus packages (Coenen et al 2012). However, the idea of Keynesian multiplier³ has received also a lot of critics. One source of criticism was the fact that Keynes' theory was short run, but in reality it takes time for multiplier process to be completed (Asimakopulos 1986). Another criticism (e.g. Moore 1988, 1994) rests on the necessary accounting equality between investment and saving, and the rejection of equilibrium analysis. Regarding responses to the criticism, several attempts have made to deepen the standard explanations of the multiplier. Recently, Gechert (2012) has extended the model of fiscal multiplier both in terms of a credit-money framework and in terms of a time dimension, making it applicable to time series data. This approach is unique in the sense that multiplier effects are calculated via determination of the behavioral parameters, not traditionally via identification of public spending and GDP effects (ibid).

Besides of the expected positive short-run effects of the expansionary fiscal policy, theoretical literature underlines the dominance of negative crowding out effects in the medium term. Fiscal expansion might crowd out private spending in several ways, but the main basis of all these indirect effects are changes in both real and nominal interest rates (Mankiw 2009, p. 293). Higher interest rates which are due to decreased domestic savings would discourage investment and encourage capital to flow in from abroad. This relieves the shortage of investment resources, but induces also appreciation of local currency, leading thus to lower competitiveness in world markets. Additionally, Agnello et al (2011) have cited to the several studies (e.g. Feldstein 1982; Giavazzi and Pagano 1990) which suggest that fiscal contractions can be “expansionary” as a result of the improvement in household and business confidence, so that cutting budget deficits could stimulate the economy. More precisely, the underlying idea is that a permanent reduction of government spending may lead to an increase in output and consumption, because agents will expect an increase of future income due to the cut of future taxation.

Concerning the long-term effects of fiscal stimulus, the smaller national saving means a smaller capital stock and greater foreign debt. According to the Solow growth model, with lower national savings the national output would be also smaller. However, overall effect of the current fiscal stimulus, taking into account both short-run and long-run changes, is hard to judge. On the one hand, current generations would benefit from higher consumption and material well-being, but the inflation tends also to be higher. On the other hand, future generations would bear

³ A good source to study various aspects of the Keynesian multiplier is the collection of articles „The Keynesian multiplier“ (2008, edited by C. Gnos and L.P. Rochon), which offers both critical insights on the multiplier theory as well as attempts to re-interpret the multiplier mechanism.

much of the burden of deficit – they have to pay higher taxes when government starts to repay loans. In today’s circumstances, the issue is further complicated by long-term fiscal pressures related to aging population and related increase in health care costs in many European countries.

Empirical evidence on the impact of fiscal policy on economic activity is also varied. Based on the empirical literature on short-run fiscal multipliers, Freedman et al (2009, pp.3-4) provides three policy conclusions concerning the effect and size of multiplier. First, there is a general statement that temporary expansionary fiscal actions can be highly effective despite of possible crowding out effects, given that monetary policy is accommodative. Second, the authors stress that the effects of the fiscal expansion are magnified if it involves multiple countries. Third, the size of the fiscal multiplier tends to depend on the type of fiscal instrument used, with expenditure measures having larger effects than others. It has been also shown that multiplier would be smaller in case of small open economies (where is higher leakages into imports) and in countries with higher savings rate. (ibid) Agnello et al (2011) have assessed the impact of fiscal policy discretion on economic activity in the short and medium-term, using a panel of 132 countries from 1960 to 2008 They found that fiscal policy discretion provides a net stimulus to the economy in the short-run, but crowding-out effects take over in the long-run, in line with the concerns about long-term debt sustainability. More recently, Coenen et al (2012) have estimated that discretionary fiscal measures have increased annualized quarterly real GDP growth in Euro area by up to 1.6 percentage points over the period 2007-2010.

Form the above discussion it can be still concluded that if the short-run benefits of fiscal expansion exceed the possible long-run costs, then there is no economic reason to keep balanced budget during the economic crisis. However, depending on the circumstances, the costs could be higher than benefits, or a country could have other (also non-economic) arguments for balanced budget. For example, countries should take into account the fiscal space available and the credibility of the fiscal authorities, among other considerations (Freedman et al 2009, p.3). The fiscal space⁴ can be shortly defined as the countries’ “ability to temporarily run fiscal deficit without jeopardizing the sustainability of their public finances or their external positions” (European Commission 2009, p.67). In European context it is remarkable that Western European countries with relatively smaller fiscal space have adopted more extensive fiscal stimulus packages than Eastern European countries. On the other hand, this in line with evidence that although emerging economies might have larger fiscal space, their governments’ ability to adopt fiscal stimulus is constrained

⁴ More specifically, fiscal space comprises several elements which determine the countries’ exposure to risk re-pricing. European Commission (2009, p.45) distinguishes between five elements of fiscal space indicator: 1) the initial public debt, 2) the contingent liabilities vis-à-vis the financial sector, 3) expected future revenue shortfalls, 4) the current account position, and 5) the share of discretionary (as opposed to entitlement) expenditure in the government budget.

due to limited credit access, pro-cyclical spending bias and small automatic stabilizers (IMF 2009b).

In situations where fiscal stimulus is – objectively or subjectively – impossible or not desirable, it is important to analyze the factors which support or inhibit achieving strict fiscal objectives. Author suggests that social capital could be one of these factors. Social capital, in its broadest sense, refers to internal social and cultural coherence of society, the trust, norms and values that govern interactions among people, and the networks and institutions in which they are embedded. (Parts 2010). More specifically, one can distinguish between micro-level social capital and macro-level social capital. Micro-level social capital consists of general trust and civic engagement. Macro-level or aggregate social capital, which seems more relevant concept in the context of the current paper, is considered mostly as a collective resource and public good, which yields the community or nation as a whole through democratisation, higher effectiveness of the governance and faster economic growth (Putnam et al 1993, 2000; Fukuyama 1995).⁵ It can be measured, for example, by aggregate indicators of institutional trust and governance.

Regarding trust as main component of social capital, one should distinguish between trust in people (general trust) and trust in institutions. It has shown that different types of trust can influence economic performance through several macro-political channels (Knack 1999). Empirical evidence shows that social capital can strengthen democratic governance (Almond and Verba 1963; Inglehart 1999), increase the efficiency and honesty of public administration (Putnam 1993, Knack 2002), and improve the quality of economic policies (Easterly and Levine 1997). All these outcomes are related to better governance, which in turn is expected to foster economic reforms and development. As such, trust can be considered as a supplement to formal institution. On the other hand, social capital could also substitute formal institutions in the situation where the latter are not well developed, and there is also a possibility that social capital weakens formal institutions. Based on that, it could be suggested that there is a certain optimal governance structure for each society at each phase of development – however, it is very difficult if not impossible to formulate this *ex ante*.

In the situation of economic recession where welfare losses need to be addressed by public authorities, a priory higher level of social capital might support different policies depending on the public expectations and preferences. Therefore, and because of the lack of earlier writings in similar topic, it is not possible to pose clear propositions for the future empirical research. Instead, exploratory approach is adopted in order to clarify possible relationships between the level of social capital and fiscal policy measures to overcome economic crisis.

⁵ As opposed to micro-level or individual level, where social capital is seen as a resource embedded in the social structure, which is useful for achieving personal aims like higher reputation, power and material welfare (e.g. Bourdieu 1980; Coleman 1988, 1990; Adler and Kwon 2002).

2. Data and methodology

Following empirical analysis covers 27 EU member states.⁶ Indicators of fiscal and economic development are taken from Eurostat and cover the period 2007-2010. These indicators include general government fiscal balance as a proxy for the size of implemented fiscal stimulus, general government debt as a result of the deterioration in fiscal balance, real GDP actual present and estimated future growth rates and unemployment rate. In most cases, changes in these indicators over the period 2007-2010 are observed and compared. Exact description of the economic indicators and measurement details are given in Appendix 1, while country values of these indicators are presented in Appendix 2.

Macro-level social capital is approximated by six governance indicators from Worldwide Governance Indicators, referring also to years 2007-2010. Individual-level data about micro-level social capital were obtained from the European Social Survey (ESS) round 3-5 and cover the years 2006, 2008 and 2010. Altogether, 22 initial social capital indicators were extracted on the basis of theoretical considerations and data availability. Further, exploratory factor analysis was implemented in order to reduce the number of dimensions. As a result, three distinct factors of social capital were formed, named as institutional trust, general trust, and satisfaction with government. While two first-mentioned factors were easy to interpret and they correspond quite strictly to the similar concepts widely used in social capital literature, the content of the last factor was more mixed. Besides the satisfaction of the present state of economy and satisfaction with life as a whole, this factor includes also person's subjective self-placement on political left-right scale and expectation whether government should reduce income differences or not. So the third factor could be interpreted more broadly as satisfaction with government's activities in improving economic welfare. In addition, ESS round 5 enabled to extract two social capital factors related to households' assessment of the effect of economic recession on household subsistence level and job security. Description of all initial indicators, details of factor analysis and country mean values of different social capital components (factors) can be found in Appendixes 3-7. In order to assure comparability between economic and social capital measures, the change in the level of social capital over the period 2006/2007-2010 was calculated (see Appendix 8).

Following empirical analysis addresses basically two research questions:

- 1) Is there any relationship between (the size of the) adopted fiscal stimulus packages and social capital measures?
- 2) Which are the macroeconomic outcomes of fiscal stimulus packages so far?

⁶ However, social capital data were not available for all EU member states, so part of the analysis includes fewer countries.

3. Fiscal stimulus and their economic effects

Similarly to the global economy, also European economy has recently been hit with deflationary shocks associated with declined aggregate demand, which is mainly the result of the decreasing output and incomes, but also the result of the loss of private sector confidence due to ongoing financial crisis (see Decressin and Lacton 2009, c.f. Freedman et al. 2009, p.2). On the side of monetary policy, central banks have reduced interest rates in order to underpin private and aggregate demand, but these measures were not sufficient. Thus, further attention has turned to fiscal policy.

Most European nations have followed Keynesian policy, implementing different combinations of government spending and tax cuts in order to replace some of the demand lost during a recession. The size of European Economic Recovery Programme (EERP), as endorsed by the European Council in December 2008, was estimated to total almost 2% of European GDP over 2009-2010⁷. Table 1 brings out the size of the planned EU fiscal stimulus packages announced for 2009-2010, divided into three categories: tax cuts, infrastructure investments and other measures.

Table 1. EU planned fiscal stimulus packages for 2009-2010 (% of GDP)

	2009	2010
Tax cuts	0.3	0.3
Infrastructure	0.4	0.0
Other	0.2	0.4
Total	0.9	0.7

Source: Freedman et al 2009, p. 14.

According to estimates of European Commission (2009, pp.68-69), in most of the EU countries the size of the fiscal stimulus packages has been in line with their fiscal space. However, as an exception several Central and Eastern European countries have adopted comparatively small (or none at all) fiscal stimulus programmes. Reasons might be different. For example, in case of Estonia the need to fulfil Maastricht criteria in order to adopt euro should be noticed.

As a result of implemented fiscal stimulus packages, the overall deterioration in the government balance of EU countries amounted over 5 percentage points (5.7 %-points in EU27 and 5.5 %-points in Euro area). Following the increase in current fiscal imbalances, the general government debt of EU27 (which has been around 60% of GDP during 2000s) jumped up to 75% in 2009 and 80% in 2010 (respective

⁷ This is in line with the recommendations of IMF who has recommended that countries implement fiscal stimulus measures equal to 2% of their GDP to help offset the global contraction (see Freedman et al 2009). The European Commission recommended in 2008 that member nations' stimulus plans amount to at least 1.2% of GDP.

approximate figures for Euro area are 70%, 80% and 85%). (Eurostat 2012, author's calculations)

Nation-level changes in fiscal balance are illustrated in Figure 1, where countries are ranked according to the size of the deterioration in fiscal position, measured in percentage points relative to GDP. It can be seen that there is no clear regularity indicating that countries having larger budget deficit in the beginning of the period have implemented more loose fiscal policy, or vice versa. For example, Hungary and Malta have smallest decline in fiscal balance (situation in Hungary has even improved) despite of the relatively high deficit in 2007 (respectively -5.1% and -2.4%). On the other hand, Denmark and Finland had solid fiscal surplus in 2007 (respectively 4.8% and 5.3%), which turned into large deficit (-7.4% and -7.8%) in 2010. In the latter case, of course, one can assume the cyclically balanced budget policy.

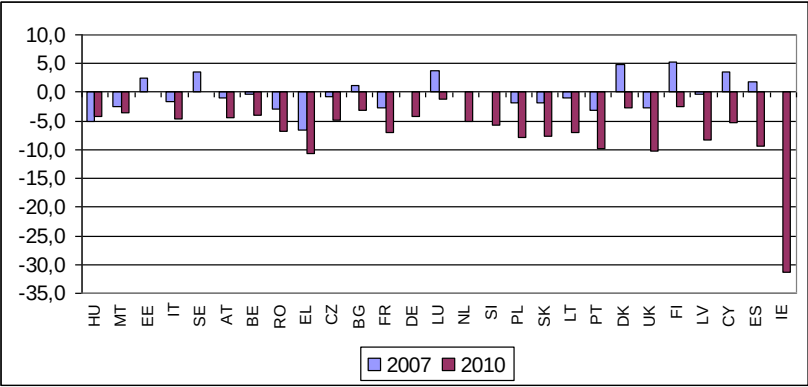


Figure 1. Change in fiscal positions in EU countries, 2007-2010 (author's figure based on Eurostat data).

Extensive stimulus packages traditionally serve two main purposes: to restore GDP growth and thus also decrease unemployment. The benefits of the EERP programme were estimated to contribute about $\frac{3}{4}$ percentage points of real GDP growth in 2009 and about $\frac{1}{3}$ percentage points in 2010. (European Commission 2009, p.67). Author's calculations show weak positive relationship between the proxy for fiscal stimulus and real GDP growth rate in the beginning of recovery (see Figure 2).

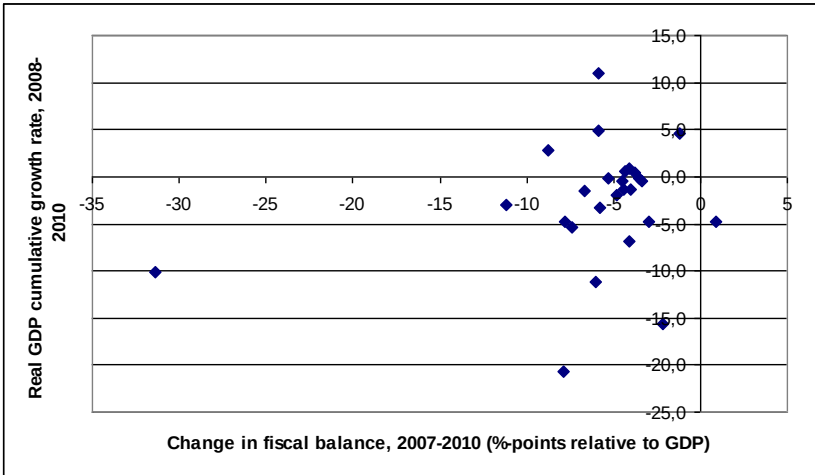


Figure 2. Change in fiscal balance and real GDP growth (Eurostat 2012, author’s calculations).

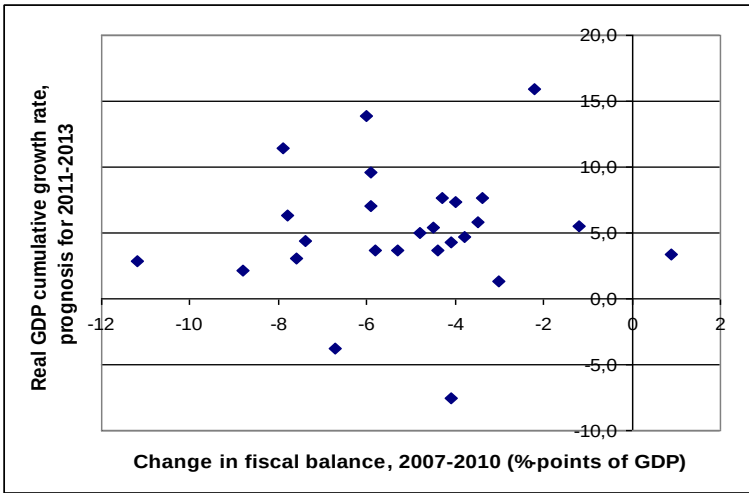


Figure 3. Change in fiscal balance and medium-term growth potential (Eurostat 2012, author’s calculations).

However, when removing Ireland as an outlier (having much higher change in fiscal deficit than other countries) from the analysis, the Pearson correlation coefficient drops from 0.24 to as low as 0.07. Also, calculations show no strong connection

between change in fiscal balance and medium-term GDP growth potential (see Figure 3, $R^2=0.08$). The same holds for the relationship between fiscal stimulus and change in unemployment (Figure 4). Although unemployment rate increased in most countries (except Germany) during the observed period and the increase in unemployment was lower in countries which implemented more extensive stimulus packages, the correlation coefficient ($R^2=-0.29$) remained relatively low.

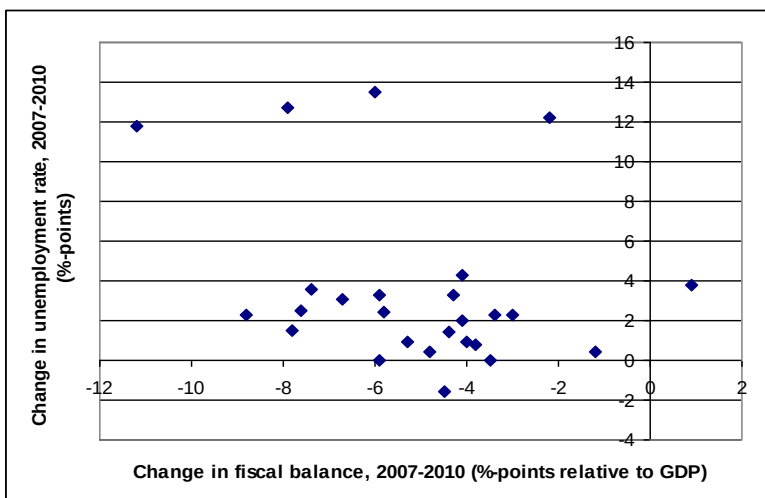


Figure 4. Change in fiscal balance as compared to the change in unemployment (Eurostat 2012, author's calculations).

As an expected result, decrease in fiscal balance is strongly associated with increase in government debt during 2007-2010 ($R^2=-0.75$; without Ireland $R^2=-0.36$). Higher government debt, in turn, associates negatively with both present (2008-2010) and projected future real GDP growth (R^2 without Ireland were respectively -0.44 and -0.38). A bit more surprising is negative correlation between present and future GDP growth ($R^2=-0.27$). On the other hand, it could be explained by the fact that fast growth comes from new member states which experienced also highest drop in GDP growth during the recession. On the basis of Figure 5 it can be also suggested that when omitting Baltic states as possible outliers, correlation coefficient turns positive ($R^2=0.54$). These results are consistent with European Commission's similar calculations covering longer period 1999-2013 (European Commission 2009, p.32).

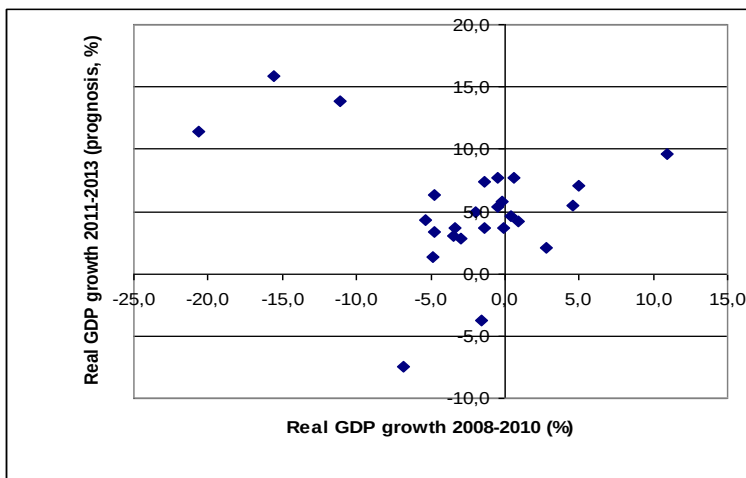


Figure 5. Actual real GDP cumulative growth and medium-term growth potential (Eurostat 2012, author’s calculations).

As a conclusion it should be said that until now there is no very strong and statistically significant connection between the size of the adopted fiscal stimulus measures (using change in fiscal balance as a proxy) and indicators of economic performance during the recovery. One could believe that longer time series and more in-depth (and country-specific) analysis are needed to further clarify this research question. However, these preliminary results support previous theoretical and empirical suggestions (e.g. Agnello et al 2011, Coenen et al 2012) that the possible positive effects of fiscal stimulus measures are rather short-term.

4. Relations between social capital and fiscal stimulus: empirical insight

In previous sections it was shown that Western European countries mostly increased government spending and debt as a reaction to the crisis, while new member states (especially Baltic States) instead had budget cuts and/or increasing taxes. This section addresses basically the question, whether there is any relationship between the size of the adopted fiscal stimulus packages and different social capital measures. Theoretically, it could be suggested that in CEE countries it was much easier to adopt strict policies because people are still used to sustain lower living standards (as an inevitable “price” for their independence), while people in Western Europe take their economic and national freedom elementary and require governments to take more care for their personal welfare.

Figures 6-8 illustrate the relationship between change in fiscal balance over 2007-2010 and concurrent changes in micro-level social capital over the period 2008-2010. Additional information is given in Table 2, including correlation coefficients

with and without Ireland (which can be considered as an outlier due to extremely high fiscal deficit).

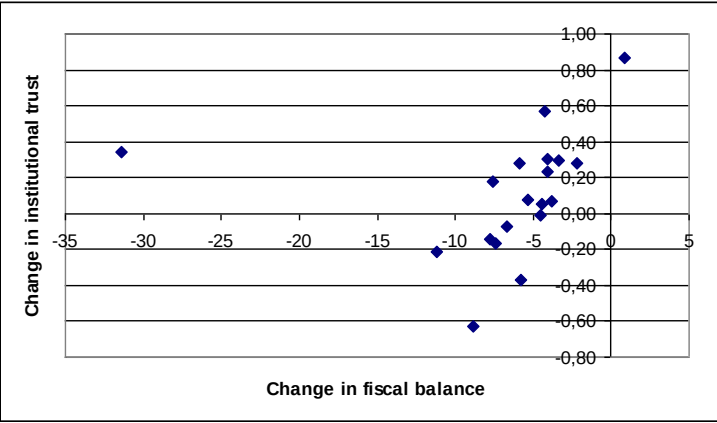


Figure 6. Changes in fiscal balance and institutional trust (author’s calculations).

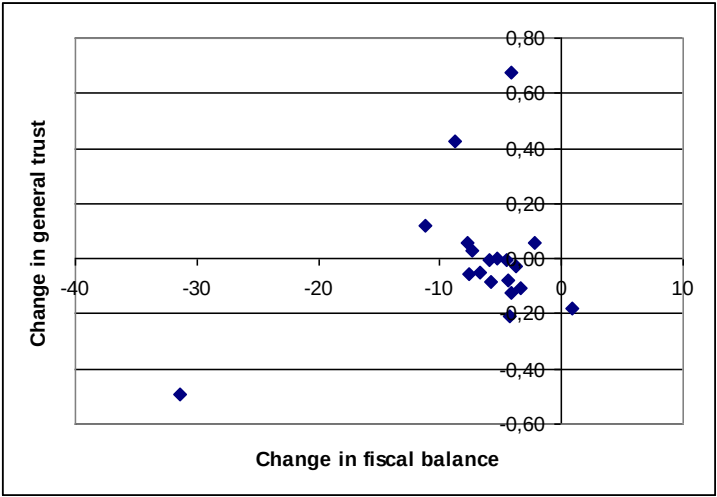


Figure 7. Changes in fiscal balance and general trust (author’s calculations).

From Figures 6-8 and Table 2 it can be concluded that larger fiscal deficit and concurrent lower decrease in living standards has slightly stimulated both institutional and general trust in European countries, while satisfaction with government shows positive correlation with fiscal deficit only if Ireland (with its extremely high deficit) is not taken into account. Further, there is no strong or

significant correlation between fiscal balance, household subsistence and perception of job security during recession (these calculations are not shown for the reason of space).

Table 2. Correlations between fiscal balance and micro-level social capital

	Fiscal balance	Institutional trust	General trust	Satisfaction
Fiscal balance	1			
Institutional trust	0.15 (0.61)	1		
General trust	0.35 (-0.30)	-0.39 (-0.35)	1	
Satisfaction	-0.07 (0.59)	0.61 (0.26)	-0.24 (0.26)	1

Note: Pearson correlation coefficients without Ireland in the parenthesis

Source: Author’s calculations

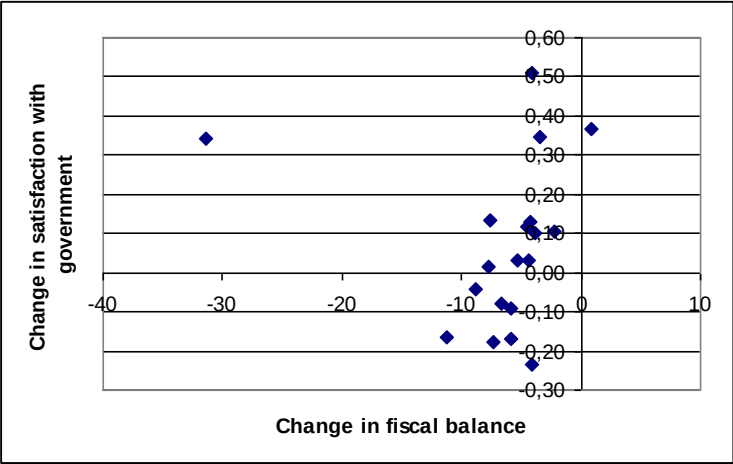


Figure 8. Changes in fiscal balance and satisfaction with government (author’s calculations).

As regards macro-level social capital which was measured by six governance indicators, the correlations with fiscal balance were mostly negative and relatively low. Strongest negative correlation appeared with “rule of law” ($R^2=-0.45$) and “voice and accountability” ($R^2=-0.31$).

Summing up, the comparison of the changes in social capital and economic performance during the recession and in the beginning of the recovery does not enable to draw very strict conclusions about the role of social capital in the context

of business cycles in Europe. Probably longer time series and country-level in-depth analysis are needed in future research.

5. Conclusions

The purpose of the current paper was to investigate the possible relationship between fiscal discipline and social capital in EU member states during the last economic crisis and recovery. This topic was partly motivated by the fact that most of the old member states implemented extensive fiscal stimulus packages as a measure to overcome recession, resulting in increasing public debt. Such policies are based on Keynesian theory about demand-driven economy: it is believed that in the short-run higher consumer spending would raise the aggregate demand and thus also equilibrium output and employment. Further, initial fiscal expansion is expected to “multiply” due to further actions taken by private sector. On the other hand, expansionary fiscal actions can lead to increases in long-term real interest rates, which tend to offset the stimulus effects of the short-run fiscal actions on GDP. In this respect, it is important to follow long-run fiscal discipline, sustainability and credibility of the fiscal authorities.

As opposed to Western European countries that followed Keynesian fiscal expansion policies, new member states from Central and Eastern Europe (especially from Baltics) rather tried to keep fiscal discipline, despite of their relative high fiscal space related to lower initial debt burden. This raises the question whether such differences in policy choices were somehow determined by the readiness of population to tolerate the decline in living standards as a “free-market” result of economic crisis. It could be argued that in Central and Eastern Europe, it was much easier to adopt strict policies because people are still used to sustain lower living standards if this is necessary “price” for their independence, while people in Western Europe take their economic and national freedom elementary and require governments to take more care for their personal welfare. In this respect, the role of social capital might be tricky: it could be that in Western European welfare states higher state stimulus associate with higher/increasing social capital (especially with institutional trust), while in CEE an opposite strict fiscal policy leads to higher social capital.

More specifically, empirical part of the paper addressed two basic research questions: (1) is there any relationship between the size of the adopted fiscal stimulus packages and social capital measures, and (2) which are the macroeconomic outcomes of fiscal stimulus packages so far?

Based on data comparisons it could be said that until now there is no very strong and statistically significant connection between the size of the adopted fiscal stimulus measures (using change in fiscal balance as a proxy) and indicators of economic performance during the recovery. In more detail, preliminary calculations showed weak positive effect of fiscal stimulus on GDP recovery and employment over the period 2007-2010, but not on medium-term (2011-2013) GDP growth potential.

As regards the connection between fiscal stimulus and social capital, larger fiscal deficit and concurrent lower decrease in living standards has slightly stimulated both institutional and general trust in European countries, while satisfaction with government shows positive correlation with fiscal deficit only if Ireland (with its extremely high deficit) is not taken into account. However, there is no strong or significant correlation between fiscal balance, household subsistence and perception of job security during recession. In case of macro-level social capital which was measured by six governance indicators, the correlations with fiscal balance were mostly negative and relatively low.

In further research, it is definitely necessary to split the scope of the current paper into deeper separate analysis of the two sub-topics. More precisely, while the short-run welfare effects of fiscal stimulus measures during economic recession have attained greater attention, medium term effects need to be taken under consideration when longer time series become available. Author's specific interest is to deepen the analysis of the differences in fiscal stimulus effects in advanced and emerging economies which might stem from the differences in initial economic, social and political conditions.

References

1. **Adler, P. S., Kwon, S.-W.** (2002). Social Capital: Prospects for the New Concept. – The Academy of Management Review, Vol. 27, No. 1, pp. 17-40.
2. **Agnello, L., Furceri, D., Sousa, R.M.** (2011). Fiscal Policy Discretion, Private Spending, and Crisis Episodes. Banque de France Working Paper No. 354, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1971164## , 17.05.2012
3. **Almond, G. A., Verba, S.** (1963). The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Newbury Park, CA: Sage.
4. **Asimakopulos, A.** (1986). Finance, Liquidity, Saving, and Investment. – Journal of Post Keynesian Economics, Vol. 9, No. 1, pp. 79-90.
5. **Bourdieu, P.** (1980). Le Capital Social: Notes Provisoires. – Actes de la Recherche en Sciences Sociales, Vol. 3, pp. 2-3. Brehm and Rahn 1997
6. **Coenen, G., Straub, R., Trabandt, M.** (2012). Fiscal policy and the great recession in the euro area. European Central Bank, Working Paper N0. 1429. <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1429.pdf> , 17.05.2012.
7. **Coleman, J. S.** (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. – American Journal of Sociology, Vol. 94, pp. 95-120.
8. **Coleman, J. S.** (1990). Foundations of Social Theory. The Belknap Press of Harvard University Press, pp. 300-321.
9. **Easterly, W., Levine, R.** (1997). Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions. – The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No. 4, pp. 1203-1250.
10. **European Commission** (2008). A European Economic Recovery Plan. http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/index_en.htm
11. **European Commission** (2009). Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. – European Economy, 7/2009

12. **European Commission** (2011). General Government Data.
http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/documents/2011/autumn2011_country_en.pdf, 10.02.2012
13. **European Commission** (2012). Economic Databases and Indicators.
http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/db_indicators/index_en.htm, 13.02.2012
14. European Social Survey, <http://www.europeansocialsurvey.org/>, 11.02.2012
15. Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, 6.02.2012.
16. **Freedman, C., Kumhof, M., Laxton, D., Lee, J.** (2009). The Case for Global Fiscal Stimulus. – IMF Staff Position Note, March 6, 2009.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0903.pdf>, 11.02.2012
17. **Fukuyama, F.** (1995). Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. New York: The Free Press.
18. **Gechert, S.** (2012). The multiplier principle, credit-money and time. – MPRA Paper No. 34648. <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/34648/>, 17.05.2012
19. **IMF** (2009a). From recession to recovery: How soon and how strong? – World Economic Outlook, Chapter 3, Washington, DC: International Monetary Fund.
20. **IMF** (2009b). The state of public finances: Outlook and medium-term policies after the 2008 Crisis. Washington, DC: International Monetary Fund.
21. **Inglehart, R.** (1999). Trust, Well-Being and Democracy. – In: Warren, M. E. (ed.), Democracy and Trust. New York: Cambridge University Press.
22. **Knack, S.** (1999). Social Capital, Growth and Poverty: A Survey of Cross-Country Evidence. – The World Bank Social Capital Initiative, Working Paper No. 7.
23. **Knack, S.** (2002). Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States. – American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 4, pp. 772-785.
24. **Mankiw, N.G.** (2009). Macroeconomics 7th ed, Worth Publisher.
25. **Moore, B. J.** (1988). Horizontalists and verticalists: The macroeconomics of credit money, Cambridge Univ. Press, Cambridge.
26. **Moore, B. J.** (1994). The demise of the Keynesian multiplier: A reply to Cottrell, Journal of Post Keynesian Economics, Vol. 17, No. 1, pp. 121–133.
27. National fiscal policy response to the late 2000s recession,
http://en.wikipedia.org/wiki/National_fiscal_policy_response_to_the_late_2000s_recession, 11.02.2012
28. **Olson, M.** (1982). The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven: Yale University Press.
29. **Parts, E.** (2010). The effect of social capital on investments: evidence from Europe. Discussions on Estonian Economic Policy XVIII. Berliner Wissenschaft-Verlag 2010, pp. 284-302.
30. **Putnam R. D., Leonardi, R., Nanetti, R.** (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
31. **Putnam, R. D.** (2000). Bowling Alone. New York: Simon and Schuster.
32. The Keynesian multiplier. - Edited by Gnos, C. and Rochon, L.-P. Routledge, London, 2008, 202 p.
33. Worldwide Governance Indicators.
http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#, 11.02.2012

Appendix 1. Indicators of economic performance and governance

Indicator	Year/period	Source
Change in general government debt (%-points relative to GDP)	2007-2010	Eurostat
Change in fiscal balance (%-points relative to GDP)	2007-2010	Eurostat
Real GDP actual cumulative growth rate	2008-2010	Eurostat
Real GDP potential cumulative growth (forecast)	2011-2013	Eurostat
Change in output growth	2009-2010	Eurostat
Output gap (total % decline in GDP)	2008-2009	Eurostat
Development level (GDP per capita)	2010	Eurostat
Unemployment rate change (% points)	2007-2010	Eurostat
Inflation change (change in HICP1, % points)	2007-2010	Eurostat
Governance Indicators (change in percentile rank, 0-100) VA – voice and accountability PS – political stability GE – government effectiveness RQ – regulatory quality RL – rule of law CC – control of corruption	2007-2010	Worldwide Governance Indicators 2012, author's calculations

Source: Composed by the author.

Appendix 2. Indicators of economic performance in EU countries

Country	Change in fiscal balance	Change in general government debt	Real GDP actual growth	Real GDP potential growth	Output gap	Change in output growth	Unemployment rate, change	HCPI change
Austria	-3.5	11.6	-0.2	5.8	-3.8	6.1	0,0	5.6
Belgium	-3.8	12.1	0.4	4.7	-2.8	5.1	0.8	7.2
Bulgaria	-4.3	-0.9	0.6	7.7	-5.5	5.7	3.3	21.0
Czech Republic	-4.1	9.7	0.9	4.3	-4.7	7.4	2,0	8.6
Cyprus	-8.8	2.7	2.7	2.1	-1.9	3.0	2.3	7.6
Denmark	-7.4	16.2	-5.3	4.4	-5.8	7.1	3.6	7.3
Estonia	-2.2	3.0	-15.6	15.9	-14.3	16.6	12.2	15.5
Finland	-7.8	13.1	-4.7	6.3	-8.4	12.1	1.5	7.6
France	-4.4	18.1	-1.3	3.6	-2.7	4.2	1.4	5.2
Germany	-4.5	18.0	-0.5	5.4	-5.1	8.8	-1.6	4.3
Greece	-4.1	37.5	-6.9	-7.5	-3.3	-0.2	4.3	11.3
Hungary	0.9	14.3	-4.7	3.3	-6.8	8.1	3.8	17.4
Ireland	-31.4	67.7	-10.2	4.6	-7,0	6.6	9.1	-0.2
Italy	-3,0	15.3	-4.8	1.3	-5.1	6.6	2.3	6.3
Latvia	-7.9	35.7	-20.7	11.4	-17.7	17.4	12.7	20.6
Lithuania	-6,0	21.2	-11.1	13.9	-14.8	16.2	13.5	18.8
Luxembourg	-4.8	12.4	-2.0	5.0	-5.3	8.0	0.4	7.4
Malta	-1.2	6.9	4.5	5.5	-2.6	5.5	0.4	9.1
Netherlands	-5.3	17.6	-0.1	3.6	-3.5	5.2	0.9	4.3
Poland	-5.9	9.9	10.9	9.6	1.6	2.3	0,0	11.7
Portugal	-6.7	25.0	-1.5	-3.8	-2.9	4.3	3.1	3.3
Romania	-4,0	18.2	-1.4	7.4	-6.6	5.0	0.9	23.3
Slovakia	-5.9	11.4	4.9	7.0	-4.9	9.1	3.3	6.0
Slovenia	-5.8	15.7	-3.4	3.6	-8,0	9.4	2.4	9.2
Spain	-11.2	24.8	-2.9	2.8	-3.7	3.6	11.8	6.4
Sweden	-3.4	-0.5	-0.5	7.7	-5.2	10.8	2.3	7.6
United Kingdom	-7.6	35.5	-3.5	3.0	-4.4	6.5	2.5	9.8

Source: Eurostat, author's calculations.

Appendix 3. Results of the exploratory factor analysis, ESS Rounds 1-4

Initial indicator	Component		
	Institutional trust	General trust	Satisfaction with government
Trust in politicians	0.847	0.185	0.065
Trust in political parties	0.840	0.180	0.058
Trust in country's parliament	0.824	0.174	0.082
Trust in the legal system	0.730	0.226	0.062
Trust in the European Parliament	0.718	0.010	-0.093
How satisfied with the national government	0.671	0.130	0.371
How satisfied with the way democracy works in country	0.646	0.189	0.364
Trust in the police	0.611	0.250	0.075
How satisfied with present state of economy in country	0.514	0.267	0.483
Most people try to take advantage of you, or try to be fair	0.167	0.818	0.047
Most people can be trusted or you can't be too careful	0.221	0.786	0.060
Most of the time people helpful or mostly looking out for themselves	0.169	0.770	0.052
Government should reduce differences in income levels	0.023	0.086	0.650
Placement on left right scale	-0.004	-0.103	0.634
How satisfied with life as a whole	0.247	0.375	0.478
% of Variance	32.153	15.820	10.643

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

Notes: KMO=0.902, cumulative variance explained 58.6%

Source: Author's calculations on the basis of ESS rounds 1-4.

Appendix 4. Results of the exploratory factor analysis, ESS Round 5

	Component		
	Institutional trust	General trust	Satisfaction with government
Trust in politicians	0.867	0.179	0.128
Trust in political parties	0.858	0.176	0.102
Trust in country's parliament	0.832	0.203	0.153
Trust in the European Parliament	0.758	0.054	-0.054
Trust in the legal system	0.727	0.323	0.120
How satisfied with the national government	0.618	0.113	0.485
Trust in the police	0.607	0.342	0.091
How satisfied with the way democracy works in country	0.594	0.260	0.431
Most people try to take advantage of you, or try to be fair	0.188	0.792	0.031
Most people can be trusted or you can't be too careful	0.234	0.778	0.057
Most of the time people helpful or mostly looking out for themselves	0.176	0.755	0.059
Placement on left right scale	0.005	-0.120	0.682
Government should reduce differences in income levels	0.063	0.103	0.609
How satisfied with present state of economy in country	0.480	0.314	0.505
How satisfied with life as a whole	0.184	0.448	0.458
% of Variance explained	31.832	16.899	12.028

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

Notes: KMO=0.913, cumulative variance explained 60.8%

Source: Author's calculations on the basis of ESS round 5.

Appendix 5. Country means of social capital components, ESS rounds 3-5

Country	Institutional trust			General trust			Satisfaction with government		
ESS round	3	4	5	3	4	5	3	4	5
Austria	0.03			0.23			0.25		
Belgium	0.26	0.06	0.13	-0.02	0.10	0.07	0.14	-0.09	0.01
Bulgaria	-0.71	-0.89	-0.32	-0.46	-0.63	-0.84	-0.69	-0.52	-0.39
Switzerland	0.49	0.48	0.57	0.39	0.34	0.30	0.39	0.30	0.52
Czech Republic		-0.54	-0.31		-0.12	-0.25		0.28	0.05
Cyprus	0.68	0.63		-0.56	-0.43		0.20	0.04	
Germany	-0.17	-0.01	-0.02	0.15	0.17	0.16	-0.10	-0.13	-0.01
Denmark	0.73	0.68	0.51	0.79	0.77	0.80	0.76	0.55	0.37
Estonia	0.11	-0.13	0.14	0.04	0.14	0.20	0.12	-0.14	-0.04
Spain	0.19	0.06	-0.15	0.01	-0.03	0.09	-0.05	-0.21	-0.38
Finland	0.66	0.65	0.50	0.56	0.51	0.57	0.36	0.23	0.25
France	-0.15	-0.08	-0.03	-0.03	-0.07	-0.15	-0.35	-0.47	-0.43
United Kingdom	-0.32	-0.29	-0.11	0.41	0.35	0.30	0.33	-0.04	0.09
Greece		-0.31			-0.68			-0.51	
Hungary	-0.35	-0.77	0.09	-0.27	-0.22	-0.40	-0.62	-0.57	-0.20
Ireland	0.16	-0.34		0.28	0.49		0.35	-0.34	
Netherlands	0.39	0.44	0.52	0.28	0.31	0.32	0.37	0.29	0.32
Poland	-0.53	-0.45	-0.17	-0.33	-0.30	-0.31	0.13	0.37	0.28
Portugal	-0.19	-0.28	-0.35	-0.41	-0.33	-0.38	-0.42	-0.47	-0.55
Sweden	0.31	0.35	0.64	0.61	0.61	0.50	0.25	0.11	0.46
Slovenia	-0.06	-0.01	-0.38	-0.25	-0.14	-0.23	-0.06	-0.23	-0.40

Source: Author's calculations on the basis of ESS data.

Appendix 6. Components of household performance during recession

Initial indicators	Component	
	Household subsistence during recession	Job security during recession
To what extent had to draw on savings/debt to cover ordinary living expenses last 3 years	0.863	-0.081
To what extent had to cut back on holidays or household equipment last 3 years	0.855	-0.077
To what extent had to manage on lower household income last 3 years	0.845	-0.163
Had less security in job, last 3 years	-0.139	0.707
Had to take a reduction in pay, last 3 years	-0.198	0.703
Had to work shorter hours, last 3 years	-0.049	0.661
Had to do less interesting work, last 3 years	0.005	0.571
% of variance explained	32.14	25.68

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

Notes: N=17998, cumulative variance explained 57.82%

Source: Author's calculations on the basis of ESS round 5.

Appendix 7. Indicators of governance and household performance during recession

Country	Household subsistence	Job security	Governance					
			VA	PS	GE	RQ	RL	CC
Austria			2.4	-6.5	0.5	-2.8	-2.8	-3.8
Belgium	-.34	.14	-0.4	0.5	1.6	-5.2	-0.4	0.6
Bulgaria	.38	.03	-5.7	-1.2	2.6	1.9	1.4	-0.2
Czech Republic	.29	.02	-2.6	-0.1	2.3	3.2	3.1	2.5
Cyprus			2.6	-6.4	2.1	2.6	2.6	-0.7
Denmark	-.65	-.12	1.5	-1.7	-1	0.5	-1.4	0
Estonia	.16	-.67	2.1	0.1	2.2	1.1	-0.8	0.3
Finland	-.25	-.11	-0.4	-5.7	1.9	5.8	1.4	-1.4
France	.16	.22	-1.8	6.4	0.2	0.2	0.5	-2.7
Germany	-.25	.00	-1.8	-9.1	-1.3	0.1	-1.4	1.1
Greece			-2	-23.4	-4.4	-4	-6.9	-10
Hungary	.35	-.07	-7.8	-0.9	-5.9	-4.1	-4.5	-6.8
Ireland			-3.3	-7.9	-4.6	-3.8	-0.9	-0.4
Italy			-8.8	0.3	3.8	-1.2	1.4	-4.7
Latvia			-2.4	-4.1	2.8	-0.7	1.7	-1.4
Lithuania			-0.1	-6.6	-0.6	-3.1	5	7.7
Malta			-2.2	-4.6	-1.2	5.5	-1.4	-3.6
Netherlands	-.49	-.03	-3.8	6.1	-0.4	0.5	1.5	0.5
Poland	.05	.09	8.4	14.7	6.2	7.1	7	9.6
Portugal	.09	.16	-5.6	-3.3	3.6	-8.4	0.6	0.7
Romania			1	3.3	5.1	7.2	4.2	-0.8
Slovakia			-3	4.1	-0.2	-1.2	3.7	-3.4
Slovenia	.22	.28	-5.5	-11.5	1.2	1.8	4	-5.5
Spain	.10	-.16	0.7	0.3	-1.2	-2.2	2.5	-0.7
Sweden	-.54	-.08	1	-7.5	0.5	2.5	1.4	1.4
United Kingdom	.12	-.10	-0.9	-5.9	-0.4	-1.9	1.5	-2.7

Source: Author's calculations on the basis of ESS round 5 (2010) and Worldwide Governance Indicators 2012.

VA – voice and accountability
GE – government effectiveness
RL – rule of law

PS – political stability
RQ – regulatory quality
CC – control of corruption

Appendix 8. Change in social capital during the recovery from recession

Country	Change in social capital, 2008-2010 (rounds 4-5)			Change in social capital, 2006-2008 (rounds 3-4)			Change in social capital, 2006-2010 (rounds 3-5)		
	Institutional trust	General trust	Satisfaction	Institutional trust	General trust	Satisfaction	Institutional trust	General trust	Satisfaction
AT	0.000	0.000	0.000	-0.035	-0.230	-0.251	-0.035	-0.230	-0.251
BE	0.072	-0.027	0.103	-0.200	0.119	-0.234	-0.128	0.092	-0.132
BG	0.570	-0.209	0.128	-0.178	-0.171	0.166	0.392	-0.380	0.295
CZ	0.233	-0.124	-0.233	-0.544	-0.124	0.283	-0.311	-0.247	0.050
CY	-0.631	0.425	-0.041	-0.047	0.137	-0.161	-0.678	0.563	-0.202
DK	-0.164	0.028	-0.177	-0.053	-0.018	-0.214	-0.216	0.010	-0.391
EE	0.277	0.058	0.106	-0.246	0.102	-0.265	0.032	0.160	-0.159
FI	-0.146	0.060	0.013	-0.007	-0.055	-0.129	-0.153	0.005	-0.115
FR	0.057	-0.080	0.032	0.065	-0.039	-0.114	0.122	-0.119	-0.082
DE	-0.010	-0.007	0.119	0.153	0.015	-0.028	0.143	0.009	0.091
EL	0.307	0.677	0.510	-0.307	-0.677	-0.510	0.000	0.000	0.000
HU	0.867	-0.178	0.368	-0.425	0.052	0.048	0.442	-0.126	0.416
IE	0.344	-0.490	0.341	-0.508	0.209	-0.688	-0.163	-0.280	-0.347
NL	0.077	0.003	0.029	0.052	0.037	-0.077	0.129	0.040	-0.047
PL	0.283	-0.004	-0.090	0.080	0.022	0.244	0.363	0.018	0.154
PT	-0.074	-0.049	-0.080	-0.094	0.080	-0.052	-0.169	0.032	-0.132
SI	-0.368	-0.086	-0.170	0.051	0.111	-0.169	-0.317	0.025	-0.339
ES	-0.210	0.121	-0.167	-0.131	-0.039	-0.165	-0.341	0.082	-0.332
SE	0.294	-0.108	0.347	0.035	0.004	-0.132	0.330	-0.104	0.215
UK	0.179	-0.055	0.135	0.022	-0.055	-0.372	0.201	-0.110	-0.237

Source: Author's calculations on the basis of ESS rounds 3-5.

STAKEHOLDERS INVOLVEMENT IN PERFORMANCE MANAGEMENT IN PUBLIC GENERAL SCHOOLS¹

Kristi Ploom, Toomas Haldma
University of Tartu

Abstract

In response to increasing concerns with the legitimacy and efficiency of public spending, performance management as a part of world-wide public sector reform, called New Public Management (NPM) has taken place. This is also the case of educational sector. In Estonian education system, legislation formally enables to design an integrated performance management system. But there is few research done to investigate how these policies and regulations ought to be put into force in order to gain the benefits considering the schools' and pupils' better performance.

This study investigates how different stakeholders are involved into the performance management in Estonian general schools. The study is based on empirical survey data gathered from 303 schools providing secondary education in Estonia.

The research findings have three main implications. Firstly, the paper contributes to the scarce knowledge about implementation of performance management issues in public schools. Our analysis revealed that compilation of school development plans in Estonian schools is rather a formal obligation. Therefore we propose that the analysis and discussion of the school development plans is needed to organize on regional level, involving all main stakeholders of a school. Secondly, we suggest that in the circumstances of a decentralised education system, like in Estonia, it is needed to implement, central practical performance assessment principles and guidance for the schools. Thirdly, it is highly necessary to improve schools' cooperation with different stakeholder groups. Also the framework involving different stakeholder groups in the decentralized schools management system should be built up.

Keywords: performance management, balanced performance measures, secondary schools, public education, Estonia

JEL Classification: I20

1. Introduction

During the last decades an almost world-wide public sector reform, called New Public Management (NPM) has taken place. NPM will encourage the public sector to adapt private sector management techniques (Hood, 1995) as well as develop assessing performance measurement in order to monitor the degree of efficiency and effectiveness with which the public services are delivered. Most of the OECD

¹ This research was conducted as a part of a research project financed by the European Social Fund.

countries are using performance assessment of public programs and services (Curristine, 2005). This is also the case of educational sector. In Estonian education system, legislation formally enables to design an integrated performance management system. There are several essential evidents in the literature revealing a significant positive effect of management accounting systems information on organisations' performance. Despite the importance of performance management, several authors have argued, that a majority of research examines a very limited part of overall school performance management (PM) process, concentrating mainly on academic performance. There seems to be a lack of depth of coverage of particular performance elements and of interconnections between them. This study investigates how different stakeholders are involved into the performance management process in Estonian general schools

The study is based on empirical survey data gathered from 303 schools providing secondary education in Estonia and concentrates on practical issues of school development plans and stakeholders involvement into the performance management processes.

The remainder of the paper is organized as follows. The second section provides a theoretical framework for analyses, drawing on the balanced performance management approach and stakeholders involvement aspects in performance management issues. The third section is devoted to a discussion of the methodological issues concerning the empirical study. Subsequently legal regulatory environment influencing the operations of Estonian schools will be described and analysed. In the fifth section we discuss the main strategic development plan and stakeholders involvement issues in public schools, considering also corresponding educational and performance management policy aspects. To conclude the paper, a number of key issues of the study are presented.

2. Theoretical background of the study

Since the early 1980s, public sector has been under constant pressure to improve its performance in pursuit of more efficiency and effectiveness, and to revive the shrinking trust in public institutions. According to Osborne and Gaebler (1992) the bureaucratic government should turn into an entrepreneurial government, both competitive and customer-driven. This paradigm shift was accompanied by the rise of techniques used by market-oriented managers to lead the organization and control the use of resources. According to Lapsley (2008) there is also a pressure for accountants with entrepreneurial attributes and motivations to be deployed in the public sector. The NPM with its "economic rationalism" and "managerialism" became an international trend (Bogt, 2001).

Mussari (2001) has pointed out, that emphasis on decentralized managerial and financial control in the public sector, as well as the fostering of "performance culture" or "performance orientation" has resulted in a growing use of performance management tools. Performance management is the process by which an organization integrates its performance with its corporate and functional strategies and objectives

(Bititci *et al.*, 1997). Lapsley (2008) emphasises performance measurement as a key feature of NPM. Performance measurement is essential part of organisations' management helping to reflect the desired objectives and the actual outcome. Fryer *et al.* (2009) emphasise performance measurement, relying on explicit standards and measures of performance, and increased accountability and parsimony in resource use. The idea, that a desired outcome serve as a goal or objective and progress is measured towards reaching this goal or objective, is a "corner stone" for the Management by Objectives (MBO) model.

In order to evaluate the performance, it must be clearly defined. The education systems', and also the schools' performance is defined by many researches (see Stewart and Umesh 2002, Lan and Lanthie, 2003, OECD 2008, PISA 2009, TIMSS 2009) mainly concentrating on academic aspects of performance, mainly on - the performance of pupils' learning and their knowledge. School performance, its measurement and management has been investigated by a certain number of researchers (see Bosker and Scheerens 2000; Ascher and Fruchter 2001; Karatzias, Power and Swanson 2001; Woods and Levačić 2002; Dolton and Newson 2003; Anderson, MacDonald and Sinnemann 2003; Irs and Ploom 2009; Irs, Türk and Vadi 2009). School performance measurement and management issues have been pointed out as important contingencies of the educational system quality and efficiency. According to Levacic (2008) the school efficiency measurement is a complex matter. She argues that using simple indicators of efficiency, such as costs per student (pupil), can be very misleading. Therefore, in public services, e.g. in education, both, the efficiency (usage of resources) and the effectiveness measures (like pupil performance) are important performance measures. Horvath *et al.* (2006) argue that advanced PM practices consider a broad range of measures and include, for example, financial indicators as well as indicators with regard to customer satisfaction and human resources. The combination of financial and non- financial operational measures provides the favourable insight into the organisations' performance management and enables to reflect the expectations and requirements of different stakeholders inherent to the public organisations. According to Webb and Vulliamy (1998), performance monitoring and evaluation evidence are more important in a decentralised than in a centralised system. Therefore, the school performance measurement and management serve as important issues to improve the quality and efficiency of contemporary education system. Different stakeholders are seeking to motivate the autonomous local education providers to act in pupils' and parents' interests and for better usage of capacity, Consequently, the schools accountability to local community and other stakeholders is increased.

Proceeding from the MBO approach, Deming (2000) argues that PDCA (Plan, Do, Check and Act) cycle as management cycle can be used for continuous improvement and learning in public organizations. The PDCA cycle proposes to plan, measure and analyze business processes in continuous feedback loop and to form a cycle. Also OECD (2005) definition of performance management as management cycle reflects the PDCA cycle idea – objectives and targets are determined, managers have flexibility to achieve them, actual performance is measured and reported, and this information feeds into decisions about program funding, design and operations. Berry

and Wechsler (1995) describe strategic planning as a systematic process for managing the organization and its future direction in relation to its environment and the demands of external stakeholders.

Motivated from the MBO approach, also the education systems' management has been restructured – much more authority is given to schools and local governments. For example, The Business and Industry Advisory Committee to the OECD (2007) suggests, that school headmasters should be given extensive authority, which leads to better school performance. There are also several researches supporting the Wößmann *et al.* (2007) conclusion that the decentralisation of decision making in education policy, as well as in other public services, leads to better performance and satisfaction with public services. The survey carried out by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008) among 29 OECD member states and candidate countries (including Estonia), shows that Estonian general schools have relatively high authority of decision concerning the matters of school curricular, human resource management, development planning and budgeting.

According to Fryer et al (2009, p. 480) successful PM systems are characterized also by following features:

1) alignment of the PM system and the existing systems and strategies of the organisation; 2) leadership commitment; 3) stakeholder involvement and 4) continuous monitoring, feedback, dissemination and learning from results. The first and last features are contributed by PDCA cycle management and the rest of them by collaboration with stakeholders.

As it has been already argued, motivated from the NPM principles, there is a tendency to decentralise the education systems and to give a high authority to the schools. With the aim of encouraging autonomous providers of local education to act in the best interest of pupils and parents, competition between schools becomes stronger due to pupil-based funding (Dempster, *et al.* 2001). Therefore, to survive, every autonomous school should work with a quality-improving management system and acknowledge the interests of stakeholders. An empirical analysis conducted by Wößmann *et al.* (2007), based on the results of PISA 2003, suggests that different facets of the accountability and autonomy of schools and the pupils' right to choose between schools are strongly associated with pupil achievement. Thus, with the extensive authority, the responsibility, or the accountability to society and to central government has been heightened. All in favour of a better quality of education system. Based on OECD (2008) survey, we can conclude, that this is also a case of Estonian general education system.

In order to operate up to stakeholders' expectations, schools should take advantage from collaboration with them. In decentralised school systems, the stakeholders' involvement in school management is often organised via elected school board, consisting of the parents, teachers and other schools' stakeholders, which school principals may, and have to rely on. The latter is also a case of Estonian general education system. According to the Act on Estonian Basic school and Upper Secondary School the school board of trustees have to consist the representatives of

teachers, parents, the local government, pupils, graduates, and of other organisations supporting the school. Leithwood *et al.* (2004) point out, that the school principals cannot fulfil the whole leadership role alone. In decentralised education system, the term site-based management has gained more importance. Leithwood *et al.* (2004) emphasise the importance of “distributed leadership in districts and schools”, which counts on the “shared, collaborative, democratic and participative leadership”. They explain that this is rather the case of cooperation of people from different management levels, than the case of peoples’ personal characteristics. According to the site-based management context, the parent leaders often make a substantial contribution to the schools’ performance. (Parker and Leithwood, 2000)

But Beck and Murphy (1998) claim that site-based management contributes to school’s performance only if there is accountability supporting the teaching and learning processes. Resnick and Glennan (2002) discuss the contribution of mutual or two-way accountability among school leaders and other stakeholders in different roles and levels of an organisation. For instance, school principals and teachers are accountable to the education authorities on local or central governments’ level for schools’ performance, but the governing bodies are accountable to school and the society as well, for providing the sufficient financing and other facilities needed.

The most important elements of an accountability of schools’ system’s are internal and external evaluation of schools’. An external evaluation of the school is performed by the evaluator or the group of evaluators who are not the members of certain school. (Nevo 2001) An internal evaluation (self-evaluation) can be defined as a continuous and systematic analysis of learning process, likewise school management and performance evaluation for strategic decisions making concerning pupils’ and school development management. Swaffield and MacBeath (2005) determine school self-evaluation as something that schools do to themselves, by themselves and for themselves. Hence, evaluation is important also from the perspective of PDCA and MBO, but also important means to provide to stakeholders information about the performance of a school.

The external and self(internal)-evaluation of schools’ activities is not so widely implemented in schools The survey (OECD 2008) showed that school self- and external evaluation system are employed only in half of the surveyed countries (in 14 countries out of 29). In Estonia both of them, the external and internal evaluation are applied and also legally required.

Towler and Broadfoot (1992) argue that the evaluation also can promote the knowledge, what is expected by the administrators. Accordingly, the self-evaluation may help to overcome problems, caused by the sense making of policies. The sense-making process is defined by organisational scholars, i.e. Karl Weick (1979) as the process by which individuals interpret the experience or information – this clarifies also the possible misinterpretations of the objectives within different parties. There are several factors affecting the sense-making process in the schools: in addition to the individual and group cognitive capacities, also the availability of collective learning opportunities in the school (Marks, Louis and Printy, 2000), the local school system’s

culture, leadership, collegial support, available resources and time to carry out the proposed initiative, as well the nature of the policy (Leithwood, Louis, Anderson and Wahlstrom, 2004). It is emphasised by Leithwood *et al.* (2004) that the most crucial role is played by the school, district and central governments' administrators, who decide about how the policy interpretation and implementation will be accomplished inside schools. Therefore, in order to successfully change practice inside the schools, the policymakers must assure, that the goals of the new policy are clear for the implementers.

On the other side, the decentralisation of education system puts high expectations on schools by the policymakers. The schools must be ready to meet responsibilities for development planning, resource allocation, usage of capacity, personnel and motivation management, performance measurement and performance management, and communication with parents and other stakeholders etc. There are several empirical evidence clarifying, how outcomes expected by policies' did not occur due to the reasons described above. Furthermore, Leithwood and Menezies (1998), based on eighty-three empirical studies on school-based management conclude, that the positive effects of school-based management to teaching and learning outcomes occur only when the both, pressure and support from state and regional level are provided to the schools. Leithwood *et al.* (2004) stress, that there is few research done to investigate how the educational policies and regulations are implemented at school level and how they ought to be put into force in order to gain the benefits considering the schools' and pupils' better performance. This paper contributes in a scarce knowledge about performance management policy implementation and gives some suggestions for education policy implication on school performance management aspects.

3. Research method and sample description

The purpose of our paper is to investigate, how the different issues of performance management regulations influence different cooperation aspects with stakeholders in Estonian general education system and to provide better knowledge to policymakers on the aspects of performance management policies (regulations) in order to gain expected benefits and achieve objectives.

The study relies on both primary and secondary sources. Therefore, the authors studied documents such as government publications, legal acts and regulations related to the issues discussed, as well as the strategic documents of schools and the statistic data available through the Estonian Education Information System (EEIS). EEIS is an individual-based database consisting of the relevant data of Estonian schools – data on all teachers, pupils, school curricula and the schools' physical environment.

A substantial part of the empirical data in this paper, in addition to EEIS and the schools' expenditure data, were collected by a questionnaire survey. The questionnaire was splitted into five main sections concerning the implementation of the following areas of school management (e.g. performance management issues):

1. strategic management;

2. resource management and collaboration with stakeholders;
3. personnel management;
4. learning processes and quality management; and
5. school performance evaluation.

The questionnaire consisted of 103 questions; several of them had many underlying statements and criteria to measure. There were a total of 176 statements in the questionnaire. The answers to the questions were given on a five-point Likert scale (1 – strongly disagree; 2 – rather do not agree; 3 – difficult to evaluate; 4 – rather agree; 5 – strongly agree). There was also the possibility to answer 0, which stood for having no information or capacity to answer.

The target groups of the questionnaire were all Estonian general education schools providing secondary and/or upper secondary education. The survey was addressed to all of the most important stakeholders of the school: headmasters, teachers, pupils, their parents and the members of the board of trustees. The board of trustees consists of the representatives of teachers, parents, the local government, pupils, graduates, and of other organisations supporting the school. Regarding the teachers, pupils and parents, the target groups were limited to pupils and teachers studying or teaching in 9th or 12th grade and to the parents of these pupils. Before the main study, the questionnaire was tested among some headmasters and teachers. After testing, the pilot study was implemented in 11 randomly selected schools (in total 11 headmasters, 51 teachers, 121 pupils, 49 parents and 10 members of the school board filled in the questionnaire). Based on the analysis of the results obtained from the pilot study, the questionnaire was improved. The improvement consisted of reformulating some statements and improving the structure of the questionnaire.

The main study was executed from November 2009 to January 2010. The questionnaire was sent out electronically and in a written form. As all the schools in Estonia have access to the Internet, most of the respondents had the opportunity to fill out the questionnaire online. For this research paper, an electronic solution called the eFormular was used. This is a unique tool providing the possibility to create electronic forms (eFormulars) and conduct surveys via the Internet. The request to participate in a survey was sent to all general education schools in Estonia. To the schools that wished to respond by letter, the questionnaires were sent by regular mail in envelopes which could be returned without an additional fee (prepaid by the research team). The research group, including both authors of this article, wished to attract as many schools as possible. By the end of December 2009, about half of the schools had participated in the survey. The research group was not satisfied with the response rate, and thus, during two weeks all schools that had not responded were telephoned. As a result, most of the schools agreed to participate, apart from schools that had special reason not to do so (e.g. taking part in another survey or having other time-consuming duties). As a result, the questionnaire was filled in by 303 headmasters, 2,165 teachers, 5,482 pupils, 1,922 parents and 546 members of the school board.

4. Legal regulatory environment

The main set of legal acts, having impact on the regulation of PM issues in public schools are following:

- Estonian Basic School and Upper Secondary School Act (adopted in 2008)
- Local Government Organization Act (adopted in 2010);
- Local Government Financial Management Act (adopted in 2010)
- Decree of the Estonian Government on the Types of Strategic Development Plans and System to their Compilation, Implementation, Evaluation and Reporting (adopted in 2005);

According to the Local Government Organization Act, Local Government Financial Management Act and to the Decree on the Types of Strategic Development Plans and System to their Compilation, Implementation, Evaluation and Reporting the local governments and state agencies, also the schools, are obliged to prepare a strategic development plan for at least a three-year period for the municipality and agencies, which will serve as a base document for annual planning and budgeting later on. These acts and other legal regulations neither prescribe any structure nor give methodical advice on composing the strategic development plans. Local Government Organization Act states that the development plans must include analyses of current economic, social and environmental situation and present directions and preferences of long-term planning in the municipality. The Decree also requires to compile a report on the succeeded objectives and effectiveness of actions concerning the implementation of strategic development plan. Section 13 of the Decree even states, that abovementioned report is a basis to update the strategic development plan. Consequently, these acts are following the PDCA cycle approach. But the abovementioned legal regulation does not give any methodical advice on planning, budgeting and reporting issues.

Proceeding from the decree mentioned above, the Estonian Basic School and Upper Secondary School Act stipulates some principles for the strategic planning of schools. In order to ensure the consistent development of a school, the school shall prepare a development plan in co-operation with the board of trustees (council) and teachers' council. Therefore, the strategic planning can be seen as a systematic process for organization management based on the cooperation of different stakeholders. Based on the act, a school development plan shall set out the main objectives and areas of development of the school, an activity plan for three years and the procedure for renewal of the development plan.

Since 1997 the Estonian educational sector has implemented the external evaluation of pupils' achievement. Since 2006 the self-evaluation of education institutions has been legitimated. At the same time the role of the external evaluation of education institutions was reduced. Today, an external evaluation consists of the evaluation of study results and it is conducted by means of national examinations and final examinations and national standardised tests. According to the law, (Estonian Basic School and... 2010) the self-evaluation of schools is an on-going process, designed to

ensure the schools consistent development and supporting the development of pupils. The results of self-evaluation give an input for elaboration of school development and action plans. School headmasters have an important role to play in school evaluation, because they introduce the order for the self-evaluation process. During self-evaluation teaching and learning process, school management and their performance shall be evaluated. Schools are obligated to conduct a self-evaluation report at least once in every three school years and to submit it to the Estonian Ministry of Education and Research. The report is approved by the school's headmaster and coordinated by the school's board which consists of the representatives of parents, local government, pupils and teachers. But the self-evaluation, like described above, is still quite a new regulation in the Estonian Basic School and Upper Secondary School Act. Before 2006 there was only a duty of a school to conduct self-evaluation formulated. No any details in the law nor in other regulations/manuals were provided centrally on what the self-evaluation should consist of and how it should be conducted.

Since 2006, there have made several specifications concerning self-evaluation in the law, as well several manuals and professional instruction provided to schools centrally. The self-evaluation of a school must be based on educational institution's performance indicators, which are elaborated by the Ministry of Education and Research and are available to everyone through the EEIS. The self-evaluation should include also the aspects of leadership and management, including strategic management, of cooperation with stakeholders and of resource (financial) management.

Therefore in Estonian legal regulations, there is legitimated a performance management and measurement system of autonomously operating general education schools, including strategic and financial management, and collaboration with stakeholders issues.

There is a recent research presented by Leithwood, *et al.* (2004) where they stress, that there is few research done to investigate how the policies and regulations are implemented at school level and how they ought to be put into force in order to gain the benefits considering the schools' and pupils' better performance. Leithwood *et al.* (2004) emphasised, that the most crucial role is played by the school, district and central governments' administrators, who decide about how the policy interpretation and implementation will be accomplished inside the schools. Therefore, in order to successfully change practice inside the schools, the policymakers must assure, that the goals of the new policy are clear for the implementers. During the interviews with public sector officials we analysed the impact of legal framework on the development of performance management systems. One staff member described the situation as following:

The main driving force for the development or implementation is a legal act. If the issue is required by legal act, then it serves for further implementation. If not, we are not mainly taking our own initiative. We are basing on public sector legal acts and regulations in our activities.

This view is supported by Pallot (2001, p. 657), who pointed out that central legislation may play an important role in driving change in public sector. From the other side, the statement of the interviewee refers to the bureaucratic framework and attitude. Consequently, although there is formally legal framework for Estonian public schools, which enables to design an integrated performance management system, the legal acts and regulations promote the performance management and accounting change in an inharmonious way.

5. The main findings, discussion and political implications

5.1. Implementation of development plans

As it was mentioned above, according to the law, the schools in Estonia are presumed to compose a development plan. About 90% of all the school principals who completed the questionnaire, replied, that there have been the main performance indicators in the schools development plan presented and during the last year, they have summarised the fulfilment of development plan. This is not surprising, because, this is their duty according to law. From the other side, there is about 10% of principals, having no clear position about these aspects.

Similarly, about 90% of principals report that they have made corrections in the development plan during the last year; when planning the development of school, they count upon the developments and changes in the society and the changes in the school base on the analysis, conducted about the previous activities. Again, near 10% of the principals have no clear attitude concerning the development plan. A little different is the pattern of the answers to the question, whether there have been made corrections in the development plan during the last year – 9% of principals do not have clear opinion about this question and 7% answered negatively – therefore, it can be said, that in total, about 16% of principals rather have not made any corrections in their school's development plan.

Teachers answered to these questions quite positively as well, but 14% of the members of the school council do not have a clear knowledge about these issues. This is a little confusing, because, according to the law, the development plans should be elaborated in cooperation with school council. Our analysis revealed that 18% of council members do not have clear opinion about, whether there have been made any corrections in schools development plan. It can be argued that, they rather have not participated in the process of elaborating the development plan.

According to the law the schools should deal with planning and budgeting and with the management of their resources. Thus, there must be a tight linkage between development plan and schools' expenditures. 84% of principals report, that in the school's development plan, there have been planned long term investments. 5% of principals do not agree with this statement and 11% have no clear position. To summarize, there is about 30% of principals believing that earning returns on investments is not that schools should deal with. In reality, there are several opportunities for schools to earn some additional revenues and utilising also the schools' facilities effectively. For example, some schools in Estonia rent out the

school's field house or swimming pool in weekends or in the evenings to local people for organising different events. From other side, about 20% of principals do not consider the forthcoming expenses, caused by the new investments, like heating, lighting etc. There were 17% of principals having no clear opinion about this question. The reason may be so that they have not dealt with investment planning and therefore they did not have an opinion. Also on average, about one fourth (26%) of council members did not have an opinion about these questions. Therefore, it can be said, they are not sure, what the school's development plan exactly consists of.

According to all school performance management regulations, mentioned above, the every development plan should serve as a basis for annual budget e.g. the expenditures budget. Our analysis revealed that 71% of principals admit that the school budget is composed in accordance with the development plan; 7% answer to this question negatively and 22% have no clear opinion or knowledge about this question. An another aspect of the linkage between the development plan and real expenditures, which was analysed among the schools' principals, teachers and members of the council was following: are there enough resources available to reach the goals presented in the development plan. Only 28% of principals answered positively to this question. But more problematic is the fact, that 36% of principals, having no clear opinion about this question; also 36% of principals admit that there is not enough resources. This might be a sign that in reality, there is a critical number of principals, who are not aware about budgeting and development planning and the real actions in schools are often rather not based on development plans.

Consequently, there are many schools, having no clear vision on the execution of the development plan and the latter is often rather formal, elaborated just because it was required to implement by the law. This aspect was even more problematic among the council members and teachers: the share of positive answers was 19% in both groups; 45% of teachers and 43% of council members have no clear opinion. 36% of teachers and 38% of school council members admit that there is not enough resources to fulfil the development plan. The latter is in consistence with principals' answers to this question. Proceeding from this, it raises a question– why there have been made development plans, which have no coverage in terms of resources available for the school?

Teachers' participation in decision making and development planning is emphasised as a mean of gaining teachers' better motivation and learning from each other. (Leithwood *et al.*, 2004) 81% of principals and almost the same share – 78% of teacher believe, that the staff members in their school acknowledge their role in terms of the development plan. At the same time almost one fifth of teachers and principals have no clear viewpoint about this aspect, which can be caused by the fact that they are not able to translate the goals indicated in the development plan, into the everyday actions. This confirms that the development plans are rather formal and the development plans are elaborated just because it is required by regulatory act and these are rather seldom used for school development and performance improvement. Among school council members, the answers are even more variable – 71% agree and 5% admit that the responsibilities in fulfilling the development plan are not clear

among the school staff members. These aspects need to be included into the self (internal)-evaluation process to monitor and elaborate the actions to improve the performance management and strategic management.

Political implications

The compilation of school development plans should be an internal desire, not only a formal obligation required by certain law regulation. Otherwise, PDCA cycle and MBO approach will never be met in school management practice. In Estonian general schools, there seems to be missing a knowledge about the obligation to elaborate the development plans for the schools. The analysis and discussion of the school development plans is needed to organize on regional level, involving into this process also the representatives of Ministry of Education and Research, local governments and entrepreneurs. This comprehensive involvement can substantially contribute the content of development plans within the PDCA framework and to link the development plans to the regional development plans to improve systematically the regional development.

In addition, under the coordination of the Ministry of Education, the performance measurement system, based on school strategic regulations, also methodical guidelines on internal and external evaluation should be worked out. Proceeding from the corresponding performance measurement system, also the practical assessment principles of the schools performance and how to deliver the results of the assessment to the schools, local governments and departments of the ministry need to be defined.

5.2. Cooperation with stakeholder groups

As it was discussed above, the distributed leadership and synergy from stakeholders' teamwork in favour of schools performance are very important factors in achieving schools' better results in teaching and pupil learning activities. The collaboration with internal stakeholders, like teachers, pupils and other staff members, as well as external ones– parents, local government, school council members – is important in highly decentralised education system, like it is in Estonia.

Our analysis concentrated on the pupils and their parents involvement in schools decision-making. 88% of principals reported that pupils' opinion is taken into account and even more (92%) stated the same about parents involvement. Still, the share is quite high and promising in both cases. But the pupils' and parents' opinions on their involvement was not so positive – only 46% of pupils and 54% of parents agree the abovementioned statement. Still there are also principals and teachers, believing that the collaboration with parents would be helpful in achieving pupils' better performance.

For teacher salaries and some other schools' expenses, there are grants allocated from the central government budget, but the intended purpose is not determined. It means that the local governments can distribute the funds to schools, like it seems best for them and they even can use this financial resource also for other purposes, not

spending on schools. Therefore, the collaboration with local governments is very important for schools, in order to assure that the needed amount of funds to all the schools is in local government. But actually only 59% of principals reported a good collaboration with local governments on school financing and 56% of principals affirm, that they were aware about the amounts of financial resources distributed for every particular school from central governments' budget. On the other hand, 81% of principals report that they have enough information about schools finances, 15% do not have a clear opinion and only 4% have answered negatively. Therefore we can conclude, that principals' knowledge about managing finances is very limited – almost half of principals do not have knowledge on principles of financing of the schools in Estonia and where the money to their budget comes from. At the same time they do not seem to be motivated to know more about the schools' finances.

It could be seen, that there is about half of school principals, who did not acknowledge to be in their responsibilities to negotiate with local governments in terms of their schools budget. It seems that there is a number of principals, who do not have a clear vision about the amount of the school's budget at all: 18% of principals did not have a clear vision, whether they have problems at the end of year, because of lack of financial resources left. 16% of principals admitted that there have been similar problems in their schools and 66% reported, that they have not met such problems. Similar problems were reported also by the teachers and the council members. Therefore we can conclude, that the knowledge about the school budget and its management is rather moderate among the teachers and council members: accordingly 51% and 41% of them report that they have not clear standpoint about this issue.

Additionally, our analysis revealed that almost half of teachers and parents, and 20-30% of council members do not know much about financial management of the schools. Unfortunately, also an essential number of principals do not have enough knowledge or understanding about, what is their responsibility in school financial management. But as it seems to be not a problem for the principals, there is also lacking a motivation to improve it.

Political implications

In the circumstances of declining number of pupils, the school financing from central government sources will be reduced. This will put an increasing pressure on local government sources. This leads to the changes in the structures of schools financing sources. Within this framework it is highly needed to improve the school cooperation with different stakeholder groups. Also the framework to involve different stakeholders groups in the decentralized schools management system should be built up centrally and consultations of schools should be organised. This has to be as a basement to introduce topical teamwork between different stakeholders and school management. There is a need to provide support and also pressure on central and regional level to ensure individual and group cognitive capacities needed in order to gain benefits from collective learning opportunities and site-based management. Also the real long-term goals of policies elaborated centrally and the stakeholders'

responsibility and also gains should be clarified, to avoid sense-making and opportunistic action.

6. Concluding remarks

This paper responds to a call for the study of the performance management development in public schools. The present research investigated, using the PDCA (Plan, Do, Check and Act) cycle model and statistical analysis, how Estonian general schools use the elements of performance management and how the certain implementation issues of school development plans and comprehensive stakeholders involvement has been carried out. The empirical findings using this theoretical framework lead us to a number of observations.

First, the paper contributes to the scarce knowledge about implementation of performance management issues in public schools. The compilation of school development plans seems to be mainly a formal obligation required by certain legal regulations and not as an internal desire. Proceeding from our analysis we propose as a political implications that the analysis and discussion of the school development plans is needed to organize on regional level, involving into this process also the representatives of Ministry of Education, local governments, and entrepreneurs.

This comprehensive involvement can substantially contribute the content of development plans within the PDCA framework and to link the development plans to the regional development plans to improve systematically the regional development.

Secondly, the Estonian educational system is strongly based on the approaches that have proven to be performance-enhancing. Our analysis revealed that it is needed to compile a balanced system of performance measures for the schools involving as non-financial as well as financial measures. Therefore, the balanced school performance measurement system, based on school strategic regulations, and also on internal and external evaluation methodical framework, should be worked out under the coordination of the Ministry of Education. Proceeding from the corresponding performance measurement system, also the practical assessment principles of the schools performance and how to deliver the results of the assessment to the schools, local governments and departments of the Ministry needed to be defined.

Thirdly, due to demographic reasons, the number of pupils in public general schools will decline during next years. Correspondingly, the school financing from central government sources, influenced by pupil number will be reduced. This will put an increasing pressure on local government sources and leads to the changes in the structures of schools financing sources. Therefore we propose that it is highly necessary to improve the school cooperation with different stakeholder groups. Also the framework to involve different stakeholders groups in the decentralized schools management system should be built up. This has to be as a basement to introduce topical teamwork between different stakeholders and school management.

Finally, we would like to admit that this exploratory study has certain limitations. First, it has a static character. It would be useful to expand the survey on more longitudinal aspects of performance management in the schools. Secondly, there is a need to further explore in wider variety of individual, operational and strategic performance management indicators and their interconnections in the implementation of performance management in public schools.

References

1. **Anderson, B., MacDonald, D., Sinnemann, C.** (2003). Can Measurement of Results Help Improve The Performance of Schools? Revised version of a paper presented at the annual meeting of the American Educational Research Association, Chicago.
2. **Ascher, C., Fruchter, N.** (2001). Teacher Quality and Student Performance in New York City's Low-Performing Schools. *Journal of Education for Students Placed at Risk*, Vol. 6, No. 3, pp. 199–214.
3. **Beck, L. and Murphy, J.** (1998). Sitebased management and school success: Untangling the variables. *School Effectiveness and School Improvement*, 9 (4), 349–357.
4. **Berry, F. S., Wechsler, B.** (1995). „State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from National Survey“, *Public Administration Review*, 55 (2), pp. 159–168.
5. **Bititci, U., Carrie, A., McDevitt, L.** (1997). „Integrated performance measurement systems: an audit and development guide“, *The TQM Magazine*, 9 (1).
6. **Bogt, H. ter** (2001). „Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities“, *The European Accounting Review*, 10 (3), pp. 621–643.
7. **Bosker, R. J., Scheerens, J.** (2000). „Publishing School Performance Data“, *European Education*, Vol. 32, No. 3, pp. 12–30.
8. **Currystine, T.** (2005). „Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire“, *OECD Journal on Budgeting*. Volume 5, No. 2. OECD 2005.
9. **Deming, W. E.** (2000). „The New Economics for Industry, Government, Education - 2nd Edition“, *MIT Press*.
10. **Dempster, N., Freakley, M., Parry, L.** (2001). „The Ethical Climate of Public Schooling Under New Public Management“, *Internal Journal of Leadership in Education*, 4(1), p. 12.
11. **Dolton, P., Newson, D.** (2003). „The Relationship between Teacher Turnover and School Performance“, *London Review of Education*, Vol. 1, No. 2, pp. 132–140.
12. Estonian Basic School and Upper Secondary School Act (2010). Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. Riigi Teataja I, 21 (240).
13. **Fryer, K., Antony, J, Ogden, S.** (2009), Performance management in the public sector, in: *International Journal of Public Sector Management*, vol. 22, no. 6, pp. 478–498.
14. **Hood, C.** (1995). „Contemporary public management: a global paradigm?“ *Public Policy and Administration*, Vol. 10, No. 2, pp. 21–30.

15. **Horváth, P., Moeller, K., Schwab, C.** (2006). „Value-added services in German industrial companies – a study of the implications for Management Accounting“, *29 Annual Congress of European Accounting Association*, March, Dublin, Ireland.
16. **Irs, R., Ploom K.** (2009). “Enhancing the Performance of Estonian Primary Schools via Evaluation”, *Insights Into the Sustainable Growth of Business*, Ed by Petter, R., Barsauskas, P., Chmieliauskas, A., Kundrotas, V., Pundziene, A. Emerald Group Publishing Limited, pp. 1–14.
17. **Irs, R., Türk, K., Vadi, M.** (2009). The Possibilities for Appraising Teachers' Performance in the Perspective of Educational Policy and Organizational Culture. Mäeltsemees, S.; Reiljan, J. (Toim). Discussions on Estonian Economic Policy XVII Berliner Wissenschafts-Verlag, Mattimar, pp. 37–60.
18. **Karatzias, A., Power, K. G., Swanson, V.** (2001). „Quality of school life: Development and preliminary standardisation of an instrument based on performance indicators in Scottish secondary schools“, *School Effectiveness and School Improvement*, Vol. 12, No. 3, pp. 265–284.
19. **Lan, W., Lanthie, R.** (2003). “Changes in students' academic performance and perceptions of school and self before dropping out of schools.” *Journal of Education for Students Placed at Risk*, 8 (3), pp. 309–332.
20. **Lapsley, I.** (2008). „The NPM Agenda: Back to the Future“, *Financial Accountability & Management*, Vol. 24, No. 1, pp. 77–96.
21. **Leithwood, K. and Menzies, T.** (1998). Forms and effects of school-based management: A review. *Educational Policy*, 12 (3), 325–346.
22. **Leithwood, K., Louis, K. S., Anderson, S., Wahlstrom, K.** (2004). *How leadership influences student learning, Review of research Learning from Leadership Project*. University of Minnesota Center for Applied Research and Educational Improvement; University of Toronto Ontario Institute for Studies in Education.
23. **Levacic, R.** (2008). “Financing Schools: Evolving Patterns of Autonomy and Control”, *Educational Management Administration & Leadership*, 36, pp. 221–234.
24. **Marks, H., Louis, K. S. and Printy, S.** (2000). The capacity for organizational learning: Implications for pedagogical quality and student achievement. In K. Leithwood, *Understanding schools as intelligent systems*. Stamford: JAI Press, pp. 239–266.
25. **Mussari, R.** (Eds.) (2001). *Controllo di gestione: best practices*, Rubettino.
26. **Nevo, D.** (2001) “School evaluation: internal or external?” *School of Education*, Tel Aviv University, Tel Aviv, *Israel Studies in Educational Evaluation* 27, 95–106.
27. OECD (2005) *Modernising Government. The Way Forward*. Paris.
28. OECD (2007) *Performance Budgeting in OECD countries*. Paris. ISBN 978-92-64-03403-7.
29. OECD. (2008). *Education at a Glance 2008*. Paris: OECD.
30. **Osborne D., Gaebler T.** (1992), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to state house*, cit hall to Pentagon, Addison-Wesley, Reading

31. **Pallot, J.** (2001). "Transparency in local government: antipodean initiatives", *The European Accounting Review*, 10 (3), pp. 645–660.
32. **Parker, K. and Leithwood, K.** (2000). The influence of school councils on school and classroom practices. *Peabody Journal of Education*, 75 (4), 37-65.
33. PISA (2009) - OECD Programme for International Student Assessment [http://www.pisa.oecd.org] 12.02.2011.
34. **Resnick, L. and Glennan, T.** (2002). Leadership for learning: A theory of action for urban school districts. In A. Hightower, M. S. Knapp, J. Marsh, & M. McLaughlin, *School districts and instructional renewal*. New York: Teachers College Press, pp. 160-172.
35. **Stewart, L., Umesh, S.** (2002). "Commodification of education and academic labour Using the balanced scorecard in a university setting." *Critical Perspectives on Accounting*, 13 (5-6), pp. 661–677.
36. **Swaffield, S., MacBeath, J.** (2005) School self-evaluation and the role of a critical friend. *Cambridge Journal of Education*. Vol. 35, Iss. 2,
37. TIMSS (2009). Trends in International Mathematics and Science Study, [http://www.timss.org] 12.02.2011.
38. **Towler, L. and Broadfoot, P.** (1992). Self-assessment in the primary school. *Educational Review*, 44(2).
39. **Webb, R., Vulliamy, G.** (1998). „External inspection or school self-evaluation? A comparative analysis of policy and practice in primary schools in England and Finland“, *British Educational Research Journal*, 24(5), 539–557.
40. **Weick, K.** (1979). *The Social Psychology of Organizing*. New York: McGraw-Hill.
41. **Woods, P. A., Levačić, R.** (2002). „Raising School Performance in the League Tables (Part 2): Barriers to Responsiveness in Three Disadvantaged Schools“, *British Educational Research Journal*, Vol. 28, No. 2, pp. 227-247.
42. **Wößmann, L., Lüdemann, E., Schütz, G., West, M.** (2007). „School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement - International Evidence from PISA 2003“, *OECD Education Working Papers*, 13, 86. OECD publishing..

ESTONIAN ECONOMY AND ECONOMIC POLICY DURING THE ECONOMIC CRISIS

Olev Raju
University of Tartu

Abstract

Estonia suffered the deepest economic crisis of its history in 2007-2010; also, the crisis was one of the most troublesome ones among the member states of EU. The paper deals with main indicators describing the size and dynamics of the crisis and with the economic politics of government in the period. The latter one can be characterized by delay in giving estimation to economic processes and the lack of means against the crisis. At the same time government erected task to join euro at any price. The economic reactions were centred on it. The taxes were increased and the expenditures were cut down in order to balance the budget at the highest peak of the crisis, it was done also in the middle of the budget year. All the criteria to join euro were succeeded to fulfil for a certain period (today the inflation is much higher again), but the difficulties of the crisis were magnified. The paper doesn't give prognosis for the development of EC, euro, and Estonian economy in euro zone; neither does it give any variances of economic politics for next years.

Keywords: economic crisis, euro, taxation, economic policy, development

JEL Classification: H270

Problem erection

The deepest economic crisis of Estonian history began in 2007. I don't want to argue whether the crisis in Estonia and EC is finally over or not; the purpose is to assert the fact that it's severe results in economic would be felt for years. It's didactical to analyse the course of the crisis and to observe, which economic political measures and when were taken at the time of the crisis and which were their results. An analyse of that kind gives good assumptions for coping with new crises.

The analysis didn't attempt to find any formulas from specialized literature as firstly, according to our knowledge there aren't any generally accepted ones, and secondly, the specific situation of Estonia (and Latvia and Lithuania) doesn't give the possibility to use many methods and formulas, suitable for usage in world, for the analysis of economic processes with sufficient accuracy. Also, the author didn't try to construct his own theory or formulas. The analysis has been performed on the basis of classical and widely spread methods of research.

The paper is of a mildly unusual structure due to the above mentioned reasons. Instead of usual theoretical initial part and consequent practical part it begins with the description of the situation, which is followed by the observation of concrete economic political steps. The theoretical treatment of each concrete economic

political reaction (if it has been considered to be necessary) has been given together with the analysis of its practical usage.

All the data before 2011 are given in Estonian kroons (EEK) as this was the currency of Estonia in the period. Kroon was fixed with euro (1 Euro = 15.6466 kroons).

Extent of crisis

In order to understand the extent of economic crisis of 2007 (or 2008) - 2010 in Estonia we'll bring out its main features and compare them with the other EU states.

The economic crisis is above all characterized by two main characteristics: its duration and its deepness. All the other features are considered less important; also, their use or disuse depends also on specificity of concrete crisis. The data have been demonstrated in table 1.

Economic depression (and other negative phenomena) of Estonia turned out to be enormous and exceeded greatly the average ones of EU. The decrease of GNP (2008 - 5.1%; 2009 -13.9% and in the 1st quarter of 2010 it was still -2.6%) was the biggest with the exception of Latvia and it was mildly less than in Lithuania. The decrease of other states has been considerably smaller (the biggest in Ireland in 2008 - 3.5% and 2009 - 7.6%). But the best states as Poland have all the time been in positive balance. (Eurostat...)

The decrease is going on in Greece, but its sum was however less than in Estonia as from 01. January, 2012 not to say nothing about the average decrease of EU (-4.2%). The best states, as Poland, have always been in positive field.

The severity of the crisis is characterized by unemployment, too. The states of highest rate of unemployment were Latvia (17.1%), Estonia (13.8%) and Lithuania (13.7%) in 2009; the average unemployment of EU was 8.9%. The situation has become more confusing since 2010 – the tendencies coming from financial problems of Greece etc. have been added to the tendencies of EU labour market coming from the economic cycle. The average unemployment of EU was 10.0% in 2010. Greece (17.9%) has been added to the list of states of highest rate of unemployment – Lithuania (18.3%), Latvia (18.2%) and Estonia (16.2%). The last data of unemployment (September 2011) demonstrate that the states of crisis have begun to recover; the unemployment is higher in the states, which have got financial problems (average of EU 9.8%, Spain 22.5%, Greece 18.8%, Portugal 12.8%, Lithuania 15.1%, Latvia 14.8% and Estonia 11.3%). It should be added that unemployment of some states (for example, Germany) didn't arise during the crisis (Eurostat...).

Table 1. Dynamics of tax funds, wages, unemployment and GDP in 2007-2012 (per cents in comparison with the same quarter of the last year)

Period	2007				2008			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
GDP	9,8	7,6	6,4	4,5	0,4	-1,4	-3,3	-9,9
Tax revenues	27,6	28,4	18,6	18,2	10,2	5,7	7,1	-2,8
Average wage	20,1	21,2	12,9	20,2	19,5	15,2	14,4	6,9
Unemployment (%)	4,0	3,9	4,1	4,1	4,2	4,0	6,2	7,6
Period	2009				2010			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
GDP	-15,1	-16,5	-15,6	-9,7	-2,4	1,7	3,1	6,2
Tax revenues	-10,1	-12,1	-13,6	-10,9	5,7	-2,2	-1,0	2,2
Average wage	-1,5	-4,4	-5,9	-4,9	-2,3	-1,7	-0,7	3,9
Unemployment (%)	11,4	13,5	14,4	15,5	19,8	18,6	15,5	13,6
Period	2011				2012			
	I	II	III	IV	year			
GDP	11,4	12,7	9,8	4,0	2,0			
Tax revenues	1,6	9,8	5,9	3,9	7,5			
Average wage	4,4	4,2	6,5	4,1	4,4			
Unemployment (%)	11,4	12,7	9,8	11,0	11,2			

Source: Homepage of Ministry of Finance. <http://www.ee/index.php?id=233>; Eurostat...

The deepness of the crisis is characterized by the duration of economic depression, which appeared to be long. Today we can suggest that the growth of GDP was negative in Estonia during 9 quarters but in most of the states of EU it was 4-6 quarters. Estonia will be stroke by Latvia (10 quarters) and probably Greece, wherein the decrease began later and where the increase can't still be seen (indeed, the reason of decrease in Greece was another). As about reaching the level, which was before the crisis, probably GDP of the period would be reached in 4-5 years and to reach the previous rate of employment would probably took more time in Estonia. Anyway, according to the data we've got no one serious source has dared to predict the latter number.

The deepness of the economic crisis could be well characterized by the comparison of the main data with the previous crises, particularly with Great Depression of 1929-

1932. The statistics of Estonia was different in that period from the present one. Therefore I won't like to take it as absolutistic, but the differences are so great that they speak by themselves. The data from sources, which aren't the most solid ones, confirm that gross production of Estonia decreased by about 5%. Agricultural production, which was especially important in the period, even grew (Depression..., 2007). However, the difference with the summary minus of GDP 23% is great. At that time maximal amount of unemployed was suggested to be 16 000 (NB! Not 160 000). The difference with the amount of unemployed now is rather great; also, these tens of thousands of people, who are looking for job abroad, should be added. If even to consider the dominant farming of that period, the picture wouldn't be in favour of present crisis. Also, the duration of crisis was shorter. Estonia could overcome it in less than 1.5 year due to vigorous means of government. Exact statistics, which could give the data with accuracy of quarters, was impossible to find from the period. But the information of newspapers allows suggesting surely that it lasted no more than 5 quarters. The conclusion could be only one – the economic crisis of the last years was the deepest of all the history.

Economic policy during the crisis period

The deepness of the economic crisis in Estonia in 2007 (2008?) – 2010 is obvious from mentioned above. It's clear that state had to arrange its economic policy due to the crisis.

The states usually take reactions during the periods of crisis, which could be divided into two groups: enlivening of the economics and assurance of its own financial capacity. The efficiency of the reactions is the bigger, the timely they have been taken and the closer they have been directed to concrete state and to overcoming the bottlenecks of the situation (reasons) of concrete economic crisis (as crises differ by themselves).

Estonia has been governed basically by the same government from March 2007. The economic political principles of the government are given in the clearest way in the budget strategy of state, which is published in II quarter of each year. Let's observe them more closely. (Table 2)

The first of them was taken on 19. April 2007. It's directly gone from the euphoria of especially rapid economic growth of previous years (growth of GDP in 2005 – 10.5%; in 2006 - 11.4%; Riigi..., 2007) and from total ignoring the signs of danger obvious already from 2006. The government aims on a task to precede the especially rapid growth of economics (the growth of GDP in an average 7.5% in a year since 2011 to preserve the unemployment at the level of 4.4%). The prognosis of the income of state budget is especially optimistic – it should be 109.2 billion kroons (the real one was 84.5 billion kroons and taxes formed 63.4 billion kroons from it). GDP, which had to reach up to 216.6 billion kroons since 2010 in current prices, was really 142.5 billion kroons.

Table 2. Basic prognosis of government economic strategy and their comparison with the reality 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GDP						
Forecast in 2007	9,2	8,3	7,7	7,5	7,4	-
Forecast in 2008	-	3,7	6,4	6,8	6,5	6,3
Forecast in 2009	-	-	-8,1	-3,5	2,9	5,4
Forecast in 2010	-	-	-	1,0	4,0	4,2
Forecast in 2011	-	-	-	-	4,0	4,0
Real	6,9	-5,1	-13,9	2,4	8,1	-
Unemployment						
Forecast in 2007	4,8	4,3	4,4	4,4	4,4	-
Forecast in 2008	-	4,3	5,1	5,5	5,5	5,3
Forecast in 2009	-	-	12,2	15,6	15,4	13,5
Forecast in 2010	-	-	-	15,5	13,9	11,9
Forecast 2011	-	-	-	-	13,5	11,4
Real	4,7	5,5	13,8	17,2	10,9	-
Inflation (CPI)						
Forecast in 2007	4,9	5,2	4,4	3,6	3,3	-
Forecast in 2008	-	9,0	5,3	3,6	3,5	3,4
Forecast in 2009	-	-	0,4	-0,6	1,3	2,2
Forecast in 2010	-	-	-	1,1	2,0	2,4
Forecast in 2011	-	-	-	-	4,5	2,8
Real	6,7	10,6	0,2	0,7	5,0	-

Source: compiled by the author on the basis of State budget strategies of 2007, 2008, 2009, 2010 and 2011. The reality data are from Eurostat...

There isn't anything strange that on the basis of such a supreme optimism that spontaneous continuation of the development of economic politics is relied upon. So, the strategic part of economic politics was too general containing just some principle economic slogans as innovation, growth for the demand for tourism products, economic environment favouring entrepreneurship, macroeconomic stability, taxation politics stability etc. in addition to universal slogans as the growth of social connectedness, care for children, good education, wealth of people etc.

The next programme of government's economic strategy is from May 2008. First of all, the concrete numbers have been mildly decreased in connection with already deeply functioning economic crisis. (The growth of GDP was already negative in the second quarter of 2008.) The numbers (GDP +6.4%; unemployment 5.1%) predicted for 2009 by government are supreme optimistic and probably originate from inadequate perceiving of arising crisis situation on the basis of the real situation. As the crisis situation hasn't been perceived, so the reactions absent; the economic political programme repeats mostly the previous one. But there has become a new one: transition to euro. Estonia has fulfilled 2 conditions from necessary 5 for it –

stability of currency (Currency board system had ensured it since 1992) and low level of national debt (the lowest in Europe!). The decrease of inflation under the conditions of high growth of unemployment and salaries to be cut down could be predicted at least temporarily. The interests of long-term credits are calculated on the basis of public sector bills. Their level was higher than it was stated in Maastricht agreement. As about the balance of budget, in spite of the fact that it's already a great problem (in the same summer of 2008 government had to make negative additional budget) it isn't reflected in economic strategic programmes in May yet. A surplus of budget in the amount of 1% is talked about (Riigi..., 2008). Any extraordinary reactions for budget balancing aren't certainly planned if there is 1% surplus programme.

The economic strategy of government from May 2009 is certainly of other style. Year 2008 finished in spite of a negative additional budget with a consolidated deficiency of budget 7.3 billion kroons; GDP had been negative since the second quarter of 2008. The minus of GDP growth had already reached 15.1% in first quarter of 2009. Certainly, the economic strategy of last years was impossible to proceed under such conditions. As the same government proceeded, so it had only two possibilities – to recognize the mistakes of prognosis for 2 last years and its supreme optimism in economic political prognoses or to call attention aside. Government chose the second way under the conditions of forthcoming elections. Transition to euro was proclaimed to be purpose number one and all economic politics was subjected to it (Riigi..., 2009). Estonia had difficulties in fulfilling two conditions as it was explained above – interests of long-term credits and balance of budget. Government didn't announce it anywhere (the reaction isn't mentioned in strategy or in explanatory note of budget) but used the circumstances that they weren't very great and just redeemed them. Hence the criterion succeeded to be fulfilled, at least formally. That's a matter for itself what's the macroeconomic influence of the reduction of such an enormous mass of money at the highest peak of crisis. A slogan was erected in order to fulfil the criterion of budget balance – budget gap mustn't be bigger than 2.9% of GDP. Essential retrenchment of state expenses and lifting of taxes were necessary for its realization. Retrenchment of expenses was carried through direct retrenchment of state expenses (additional payments to retirement funds were temporarily stopped, budgets of local municipalities were decreased, salaries were cut down etc.). Tax increase was used in taxation politics: value-added tax (named VAT in Estonia) was increased (the reduced level of 5% was increased to 9% from 1. January 2009; the list of reduced tax goods was limited; VAT ordinary level was increased from 18% to 20% from 1. July 2009). The excises were essentially increased and income tax incentives were reduced. (Riigi..., 2009). As a result of enormous efforts the state budget gap was held under 3% of GDP and Estonia joined euro 1. January 2011. The question is what the macroeconomic influence of these reactions is.

The proportion of real economic results and predictions has been changed since publishing the budget strategy in May 2010. The real results corresponded more or less the predictions published in May of the same year; they were even a little better from it. Probably the difference of optimistic predictions and weak real results of last 3 years had made the compilers of the predictions more realistic, not to say more

careful. As the real results of 2010 corresponded more or less the predictions of May 2010, the deviations of 2011 were already bigger. The real results of 2011 are much better than the predictions of 2010 or 2011; the inflation was just higher.

As super optimism prevailed in predictions of 2007-2009, so calculable reversible deviations between the prediction and real data could be recognized in last two years. If one would add the fact that any concrete means to reach the predicted results practically lack in the strategy, it would become obvious that government has just relied on self-correcting forces of market. But the forces act with different strength in different phases of a business cycle. It hasn't been considered, that's why the deviations between predictions and real numbers have been considerable.

Estonian state budget income structure

The statement that the impact of the crises on public finances was stronger on expenditure than on the revenue side (Taxation, 2011 p.18) should have to be agreed. On average, from 2008 to 2009 (the years, wherein the crisis was obvious most clearly in EU) revenue contraction contributed only about half a point to the worsening of the public deficit (graph1).

Expenditure, in contrast, went up more, by around four points of GDP. Furthermore, while the expenditure-to-GDP ratio increased significantly in almost countries, the picture on the revenue side was much more contrasted: in about one fourth of countries, the drop of revenue was significant, approaching 2% of GDP or more, whereas more than one third of countries actually increased revenues, as a share of GDP. This shows that, although the exit strategic for the crisis had foreseen that consolidation would, is a rule, start only in 2010, not all countries waited until year to start consolidating on the revenue side.(Taxation, 2011.pp.16-23) There isn't anything strange that on the basis of such a supreme optimism that spontaneous continuation of the development of economic politics is relied upon. So, the strategic part of economic politics was too general containing just some principle economic slogans as innovation, growth for the demand for tourism products, economic environment favouring entrepreneurship, macroeconomic stability, taxation politics stability etc. in addition to universal slogans as the growth of social connectedness, care for children, good education, wealth of people etc.

The next programme of government's economic strategy is from May 2008. First of all, the concrete numbers have been mildly decreased in connection with already deeply functioning economic crisis. (The growth of GDP was already negative in the second quarter of 2008.) The numbers (GDP +6.4%; unemployment 5.1%) predicted for 2009 by government are supreme optimistic and probably originate from inadequate perceiving of arising crisis situation on the basis of the real situation. As the crisis situation hasn't been perceived, so the reactions absent; the economic political programme repeats mostly the previous one. But there has become a new one: transition to euro. Estonia has fulfilled 2 conditions from necessary 5 for it – stability of currency (Currency board system had ensured it since 1992) and low level

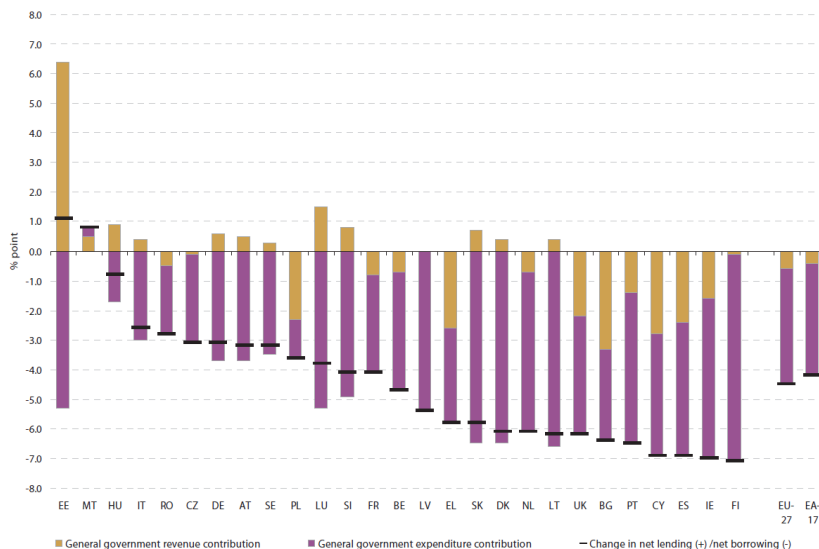


Figure1. Changes in EU member net lending / net borrowing 2009 (Taxation..., 2011, p.16).

As it could be clearly seen from Figure 1 Estonia is essentially different from other EU states by its budget behaviour. Figure 2 demonstrates it more clearly.

A question would arise what was so different in the situation of Estonia and why a strategy of budget and taxes, which was so different from the whole EU, was chosen. One of the reasons was the influence of the crisis on budget, which was essentially higher than the average. The strong influence of economic crisis on budget is connected first of all with the individuality of the structure of Estonian state budget.

In the initial stage of its transition period, Estonia (like most other Eastern European countries) was in a unique position – it essentially lacked a taxation system, a vital instrument of economic policy, which now needed to be constructed. In a perfect world, that would have meant building a system based on contemporary economic theory. Unfortunately Eastern European countries lacked pertinent knowledge, both in regard to taxation theory and the economic situation (an accurate description of the development phase and the processes).

So what characterizes the Estonian tax system? Its characteristic features are a relatively low tax burden, simplicity bordering on primitiveness (which has significantly reduced the possibilities of using taxes as a control device of economy), a very high percentage of indirect and consumption taxes.

The tax burden in Estonia has been 33.7–35.1% since Estonia joined the EU (Taxation...); the data are slightly different in various parts of the website). The tax burden ought to increase up to 36% as a result of the taxation lifting in accordance to the economic crisis in 2010 (Seadus..., 2010, pp. 12-27). But as the Ministry of Finance of the Republic of Estonia has already decreased the prognosis of GDP in comparison with the time of state budget passing, so we can speak about tax burden of 37%. Also, it's lower than the EU average (41–42%). However, these numbers are not comparable. Estonian state budget includes social benefits tax, which has for many years been the greatest source of income for the state budget (Table 3). In most EU member states such a tax does not exist or is slight. When that is taken into account, the tax burden in Estonia appears to be about 26–28%.

The economic crisis has brought attention to the issue of tax structure. Table 1 presents taxes in Estonian state budget from 2005, i.e. after Estonia joined the EU. It is difficult to assess what is the percentage of indirect taxes in Estonian state budget. Indirect taxes clearly include VAT, excises and the customs tax. However, also the gambling tax has some features characteristic to indirect taxes, as it is not imposed on the revenues from economic activities but rather as a preventive lump-sum tax, i.e. before launching the slot machine etc. The tax sum is transferred by the manager of the gambling business in some way (e.g. by raising drink prices) to the actual bearer – the gambler, i.e. consumer. Accordingly this tax also has the incidence characteristic of indirect taxes and therefore it is more accurate to regard it as an indirect tax (at least when it is established in such a way as in Estonia).

As far as we know, there is no other country that has social benefits tax in the form that it exists in Estonia. The tax is paid by the employer, but it is calculated based on the amount of money paid to the employee. That tax is meant only for pensions and healthcare, i.e. it functions largely as retirement and health insurance. Clearly, the defining criterion here is whether the employee's salary would increase by the amount that makes up the social benefits tax if that tax was abolished. If yes, the social benefits tax has enough characteristic features to regard it as an indirect tax; if not, the features of direct taxes probably prevail (the social benefits tax is the employer's expenditure). As this question is impossible to answer properly, authors classify it arbitrarily, depending on their views, as either a direct or indirect tax. Eurostat has taken a „diplomatic” position and classifies that Estonian social tax as a labour tax, regarding it therefore as primarily a resource tax (Taxation...) but that is not entirely accurate as the income from social benefits tax is allocated for certain social expenditures.

It is probably reasonable to bring out the percentage of indirect taxes in different versions, with social benefits tax included and not. In the first case, the percentage of indirect taxes has made up 75.3–87.8% of state budget revenues ever since Estonia joined the EU; in the latter case the percentage has been 41.1–53.6%. If we take the first approach, we arrive at what is clearly the biggest percentage of indirect taxes among EU member states; even with the second approach the result is well above EU average.

When trying to determine the percentage of consumption taxes in Estonian state budget, we likewise have to face the question of how to classify some taxes that are different from those in other countries. Again we are talking mainly about social benefits tax. In the form that it exists in Estonia, it has been regarded as a tax on using one of the goods – labour – and hence as a resource tax. That, however, raises the question of whether it is a consumption tax. It is not the purpose of this study to discuss whether the multifunctional tax established during the transition period when there was no economic-theoretical knowledge available belongs to this or that category. Therefore – although the author does not share the opinion that the social benefits tax as it exists in Estonia is a consumption tax – also the percentage of consumption taxes has been given in two versions.

The figures demonstrate a growing dominant of social taxes in Estonian state budget tax funds from 34.2% in 2004 to 44.4% in 2008.

Table 3. Income from taxes in Estonian state budget 2005–2011(millions of kroons)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (euro)
Total taxes	53831	55208	67718	70396	63780	63299	4341
Personal income tax	10911	3846	4786	4328	2419	3000	2029
Corporate income tax	2365	3123	4083	4166	4010	3032	2011
VAT	14021	18645	22304	20548	18809	19531	1339
Excises	6424	7030	8195	8971	9818	10425	7170
excise on tobacco	1205	1208	1529	2519	2088	1794	1389
excise on alcohol	1838	2089	2314	2434	2590	2585	1786
excise on fuel	3363	3728	4353	4697	4870	4870	3150
excise on packaging	...	3	...	1	1	1	1
Gambling tax	292	354	467	484	278	323	x
Customs tax	347	401	549	508	307	373	x
Social benefits tax	18392	21764	27268	31299	28084	26562	1801
Other taxes	1079	45	66	92	55	62	x

X - Not published yet

Source: the author's calculations based on the Ministry of Finance homepage, [http://www. fin.ee/](http://www.fin.ee/).

Estonian state budget and economic crisis

The economic crisis of 2008-2009 was directly reflected in the budgets of EU member states. But its range and course have been very different. As it has been mentioned above, it was especially sharply reflected in Estonian budget as the structure of the incomes of Estonian budget was (is) different from the others. The economic results were different compared with other member states of EU due to it and due to different economic-political purposes (accession to euro was put on the first place not overcoming the economic crisis as soon as possible and with the least social recessions). The difference in the situation is clearly given on figure 2, where EU member states have been compared in the highest peak of the crisis in 2009. Figure 2 demonstrates that Estonia together with the richest state of EU Luxembourg were the only ones, where tax-to-GDP ratio essentially increased. It originated as from the increase of taxes at the highest peak of crisis, so from the decrease of GDP, which finally led to the growth of total tax-to-GDP ratio. But unlike most of the states of EU it didn't increase the incomes of Estonian government enough to allow sufficient expenditure for decreasing the social stress originating from the crisis and/or activating economics. (Figure 2)

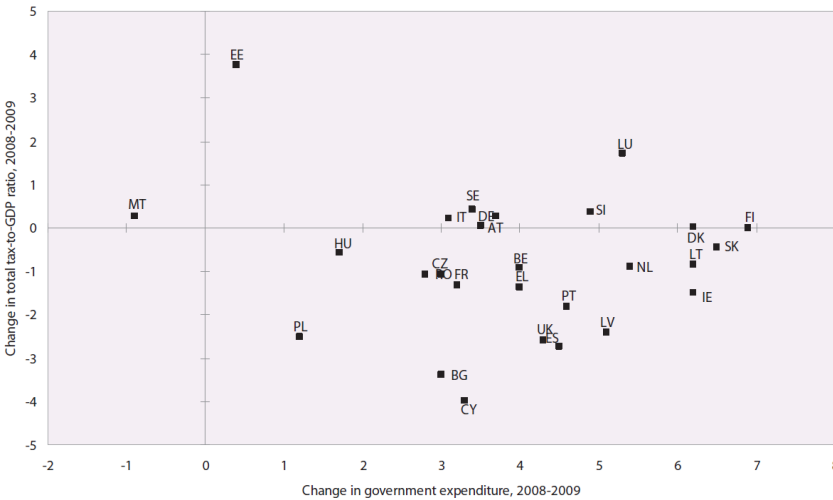


Figure 2. Changes in EC member government expenditures and in total tax ratio in 2009 (Taxation..., 2011, p.18).

The crisis, which began in 2008, froze the sums paid as wages in 2009 due to the unemployment and it led to the decrease of social taxes. It beat the state budget of the Republic of Estonia and essentially cut the amount of budget of 2010. Obviously, the incomes of budget, which base on consuming taxes, have got a great elasticity during

the periods, wherein the incomes and consumption are rapidly growing, but a system of this kind has got a low floatage. (Table 3).

The figures of Table 3 demonstrate once again that the tax funds react on GDP hangs with some lag time. The peculiarity of the state budget of the Republic of Estonia – a great proportion of consumption taxes – brings a peculiar fact: the tax funds are in correlation with the dynamics of wages (especially in 2008) rather than the dynamics of GDP. A smaller decrease of tax funds in comparison with the GDP ones in 2009 has diversely been occurred from the lifting of tax burden (the growth of turnover taxes rate by

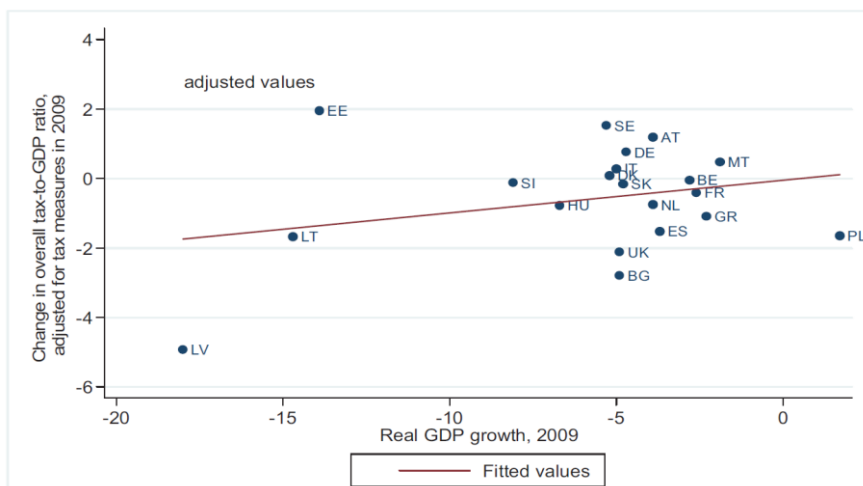


Figure 3. Changes in EC member government expenditures and total tax ratio in 2009 (Taxation..., 2011, p. 20).

2 percentage points, the increase of excises, the purring of income tax benefits). The concrete influence of taxes lifting and the influence of prices elasticity on tax funds can't be explained here.

The comparison of figures 2 and 3 is of great interest. It can be concluded that 4% change in the expenditures of Estonian government and in total tax ratio in 2009 is half a result of the increase of taxes and half the result of the decrease of GDP.

As it has been mentioned above, not only the taxes weren't increased, but the expenditures of budget were decreased in order to preserve the budget gap under 3% of GDP; also, it was doni in the middle of a budget year by compiling so-called negative budgets. But a cutting of that kind reduces the consumption. As the consumption taxes form the main part of Estonian state budget, so a cutback of any description of the budget means the cutback of the next period's incomes.

Let's observe the influence of three negative supplementary budgets of Estonia on the incomes of the next periods. A cutback of budget expenses unavoidably results in decrease of the budget income during the periods to come. This is a process of multiple levels. First, the taxes will not be gained from budgetary purchases, wages paid from the state budget etc.

However, people go to the market with the money originating from the budget, their purchases feed the private sector – bakers, weavers, tailors and so on. Also, the state gets taxes from their wages and VAT and excises from their purchases, so the process is repeated.

In the case of negative supplementary budgets, the amount of money spent on consumption is reduced. The people and institutions that receive funds to finance their business from the state budget will, therefore, have less to spend and so less tax will be paid. The amount of money that reaches the second level is also reduced and the income of taxes will decrease even more.

Since it is not possible to ascertain the structure of expenditures in the case of the second and upward levels, it is not possible to clearly bring out the effect of cutting the expenses on tax profit; visible is only the first level as a result of the so-called direct calculation.

Also, it has to be considered that each budgetary monetary unit compiles annually 2.8 turnovers on an average; it means that it returns in 2.8 times on an average. Certainly, the money spent for purchases from abroad doesn't return at all; the social tax and income tax from salary return quickly; turnover tax and excises return while spending wages etc. Therefore it's practical to divide the budget expenses into four major categories based on their economic content (Seadus Eesti..., 2009): 1) purchasing and renovating material and nonmaterial property (i.e. investments); 2) appropriations; 3) carrying costs; 4) other expenses.

People divide their available income into two: savings and consumption. The proportion of savings among general income can be calculated by the sum of the savings and available income. In 2008, the average saving per person was 7, 9% from available income; in 2009 it was 9, 2%. Rest of the available income was spent on consumption.

The next feature to demonstrate the expenses of state budget returning to the state is the proportion of employment expenses. In 2008 it was 13%. Since it has remained stable enough for years, the same percentage has been shown for 2009 as well (Rahandusministeeriumi ..., 2010).

If one would originate from the abovementioned presumptions, it's not difficult to calculate the decreases of re-contributions due to negative additional budgets. According to the calculations of the author 3 negative additional budgets of 2008 and 2009, which total amount was 12.4 billion kroons, decreased the incomes in budgets of future periods not less than in 7 billion kroons (Raju, 2011, p.63-65). If we also

consider the fact that if the cuttings had not been made, the unemployment rate would have risen more slowly and the unemployment benefits, income supports and other similar payments would have been lower, we start to question whether the cuttings were really economically justified.

Summary

The following can be concluded from the above:

1. Economic depression took place in EU in 2008-2010; it hasn't been finished in some states yet. The depression of Estonia was one of the deepest in EU amongst most of the economic characteristics; it was even deeper than during the Great Depression of 1929-1932.
2. Economic crisis demands from the states to correspond their economic politics with the changed conditions of administration. The economic politics carried on by the government of the Republic of Estonia is made public in a document named State Budget Strategy (Riigi Eelarvestrateegia) annually in May. The strategies of 2007 and 2008 demonstrate that government didn't acknowledge the deepness of the crisis and relied upon spontaneous and fast recovery of the situation on the basis of the extremely fast growth of the years before the crisis.
3. The crisis was rather deep already in 2009. State Budget Strategy recognizes the presence of crisis but it takes the direction on fulfilling the demands for transition to euro, not on reactions to crisis.
4. The purpose of economic politics different from other EU states – not to fight economic crisis but assuredly to passage to euro on 1. January 2011 – caused a different taxation and loan policy from other EU states in the years of crisis.
5. Thereat the main difficulty was the assurance of the demand of budget balance under the conditions of economic depression. Taxes were increased at the highest peak of crisis (VAT and excises; cost-cutting of income tax incentives) and budget incomes were cost-cut. This gave the possibility to hold the budget deficit lower than 3% of GDP, but worsened the overcoming of economic crisis.
6. State budget of Estonia decreased essentially under the conditions of crisis. The decrease of budget was bigger than it had to be proceeding from the extent of the crisis. It forced government to establish additional negative budgets as in the centre of 2008, so in the centre of 2009. Great decrease of budget was essentially predisposed by particular structure of tax revenues of Estonian state budget.
7. Determining the percentage of indirect and consumption taxes in the whole tax burden is complicated as there is no generally accepted method for it. Also, several of the taxes used in Estonia possess features characteristic of both direct and indirect taxes. Furthermore, it is not clear what we should consider a consumption tax – only those taxes that affect household consumption or also corporate ones in case the tax is imposed on final consumption.
8. Whichever approach we take to defining indirect and direct taxing, it is clear that indirect taxes prevail in the income of the Estonian state budget. The social benefits tax makes up a particularly big – and growing – proportion. Different approaches lead to the same conclusion: the percentage of consumption and indirect taxes in the state budget is equal, i.e. indirect taxes have been imposed on consumption.

9. The structure of the revenues of the Estonian state budget differs considerably from that of other EU member states. The percentage of environment taxes is negligible, while the peculiarly structured social benefits tax, which constitutes the greatest and increasing source of revenue of the state budget, is difficult to classify as either a direct, indirect or labour tax. Due to the huge proportion of consumption taxes the buoyancy of Estonian tax system is weak. The provisional conclusions of 2008 demonstrate clearly that during periods of economic recession the state budget is very vulnerable.
10. The shortfall of income to the state budget in 2008 and especially in 2009 has forced the government to make cutbacks up to 10% and has acutely raised the issue of increasing the tax burden. As the tax burden in Estonia is substantially lower than the EU average, it is possible. However, that raises the question of the optimal tax burden. Based on Slutsky's principle of compensated demand curve and Ramsey's optimal tax theory we can take the optimal level of indirect taxes (which are dominant in Estonia) to be the point where the household welfare reduction curve and the social welfare increase curve intersect.
11. The way Estonian Government has chosen to balance the budget – a continuous cut of the expenses- forms a dead circle as the cut of the expenses, particularly the wages, is going to decrease the incomes of the next period. According to the most modest calculations, which haven't taken into consideration the decrease of the demand due to macroeconomic influence, the state budget of Estonia lost 2.2 billion kroons in 2008 and 10.5 billion kroons in 2009 due to the cuts of the budget.

References

1. Depression. http://www.2.bp.blogspot.com/_otfw12zc6Qs/SSnGcXaRkfJ/AAAAAaH1M/Kbneap1nrCw/s400/
2. Eesti ja EL liitumisleping. 2004, Riigi Teataja II, 2004
3. Eesti vabariigi 2008 aasta lisaeelarve. Riigi Teataja I, 03.07.2008, 29, 188.
4. Eesti vabariigi 2009 aasta lisaeelarve. Riigi Teataja I, 28.02.2009, 15, 93.
5. Eesti vabariigi 2009 aasta II lisaeelarve. Riigi teataja I, 26.06.2009, 35, 233.
6. Estonian Ministry of Finance website <http://www.fin.ee/>
7. Eurostat. Taxation. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid/
8. Eurostat. Taxation. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid/Eurostat..http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/
9. Homepages Ministry of Finance. <http://www.ee/index.php?id=233>;
10. **Raju, O.** (2011). Eesti maksusüsteem liitumisel Euroopa Liiduga. *Economic policy perspectives of Estonia in the European Union*. Berlin-Tallinn. 2011pp 62-79
11. Riigi eelarvestrateegia 2008-2011. Tallinn, 2007. <http://www.fin.ee/index.php?id=100927>
12. Riigi eelarvestrateegia 2009-2012. Tallinn, 2008. <http://www.fin.ee/index.php?id=100927>
13. Riigi eelarvestrateegia 2010-2013. Tallinn, 2009. <http://www.fin.ee/index.php?id=100927>

14. Riigi eelarvestrateegia 2010-2014. Tallinn, 2010.
<http://www.fin.ee/index.php?id=100927>
15. Riigi eelarvestrateegia 2011-2015. Tallinn, 2011.
<http://www.fin.ee/index.php?id=100927>
16. Rahandusministeeriumi kodulehekülg. <http://www.fin.ee/>.
17. Seadus. Eesti 2010 aasta riigieelarve. Tallinn, 2009. Taxation trends in the European Union. European Commission, 2011.

ENTWICKLUNGSLINIEN DER ESTNISCHEN INDUSTRIE

Matti Raudjärv¹
Universität Tartu

Abstract:

The problems related to industry are topical because there is no real industrial policy in Estonia today. The aim of this article is to provide an overview of the stages of development of Estonian industry in different periods (...–1858,, 2010–...). Estonian industry has been predominantly concentrated to Tallinn and its immediate vicinity and to other cities and towns of North Estonia, to a lesser extent also to other larger Estonian cities and county centres and their immediate vicinity. Disposition of industry in Estonia has been predominantly related to appropriate geographical conditions and existence of local natural resources and raw materials, traditions and experience but has also depended on decisions on economic policy in different periods, both on the national and local government levels. After regaining of independence there have been no particular fundamental positive changes in regional industrial development in Estonia, we can rather even talk about regression instead for some places. These are, however, necessary in order to ensure jobs to people in all inhabited regions, above all in rural areas. It would also contribute to a balanced regional development in Estonia.

Keywords: different periods in industrial development; concentration to the capital city, to larger cities and their immediate vicinity; geographical and local conditions; regional imbalance in the disposition of industry

JEL Classification: L, N, O, R

Einführung

In Estland ist die Entwicklung der Industrie heute eine vorrangige Aufgabe. Bisher fehlt im Wesentlichen eine zielgerichtete, auf internationale Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete Industriepolitik. Darauf weisen sowohl Unternehmer als auch Wirtschaftswissenschaftler immer wieder hin. Obwohl in zahlreichen anderen Bereichen – wie beispielsweise Finanzen, Dienstleistungen, Transport, Tourismus, Vermittlungswesen – Fortschritte festzustellen sind, ist für eine erfolgreiche und nachhaltige Entwicklung der Gesamtwirtschaft eine effiziente Industrie und ein leistungsfähiges vorgeschaltetes produzierendes Gewerbe eine wichtige Bedingung.

¹ Dr. Matti Raudjärv, Universität Tartu (Regionales College Pärnu), c/o Kose tee 79, 12013 Tallinn, Estland; Gründer des ersten Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik nach der Wiedererlangung der Selbstständigkeit Estlands (1992, an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Technischen Universität Tallinn), sein erster Leiter und Professor. E-Mail: mattir@hot.ee; mati.raudjarv@ut.ee; www.mattimar.ee

Im Folgenden werden im historischen Rückblick die Entwicklungslinien der estnischen Industrie sowie die wichtigsten regionalen und wirtschaftspolitischen Einflüsse aufgezeigt. Um diese Entwicklungen zu verdeutlichen, wird versucht, den Zeitverlauf periodisch zu strukturieren:

- Entwicklung der Industrie bis zur Entstehung der Großindustrie (... – 1858)
- Entstehung der Großindustrie und die weitere Entwicklung bis zur Eigenstaatlichkeit Estlands (1858 – 1918)
- Industrie in der souveränen Republik Estland (1918 – 1940)
- Industrie während des Zweiten Weltkrieges (1940 – 1945)
- Periode der sozialistischen Industrialisierung (1945 – 1985)
- Periode des "politischen Tauwetters" (1985 – 1991)
- Industrie nach der Wiedererlangung der Souveränität Estlands (1991 – ...)

Die hier vorgenommene Periodisierung in sieben Etappen ermöglicht die Herausarbeitung von Unterschieden und Charakteristika im industriellen Entwicklungsverlauf. Im Rahmen eines Aufsatzes ist es allerdings nicht möglich, den Rückblick über ca. zwei Jahrhunderte in allen Einzelheiten darzustellen. Es werden nur die wesentlichen Tendenzen und Merkmale der einzelnen Etappen aufgezeigt.

1. Entwicklung der industriellen Unternehmungen in Estland bis zur Entstehung der Großindustrie (...– 1858)

Die Grundlagen für die Entstehung der Industrie in Estland, vor allem der Großindustrie, wurden durch Werkstätten und frühe Kleinindustrien geschaffen. Dabei spielten besonders Textilunternehmungen eine wesentliche Rolle. Estland gehörte damals zum russischen Imperium, und der wachsende Bedarf an verschiedenen Industrieprodukten innerhalb dieses Riesenreiches kurbelte die Industrie Gründungen in Estland an.

Bevor die industrielle Entwicklung die größte Stadt des Landes Tallinn richtig erreichte, wurden an anderen Orten in Estland Textilunternehmungen gegründet, vor allem in Kärkla, Sindi und Narva. Die älteste Tuchfabrik Estlands, die Tuchfabrik Hiiu-Kärkla (deutsch: Dago-Kertelsche Tuchfabrik), wurde 1829 auf der zweitgrößten Insel Estlands, Hiiumaa (Dagö), in Suuremõisa gegründet. 1830 wurde die Fabrik in die größte Ortschaft der Insel Kärkla (Kertel) verlagert (ENE 1988: 408). Die Ortschaft liegt direkt am Meer, und diese Lage begünstigte in besonderer Weise die Rohstoffanlieferung durch Schiffe. Im Jahre 1847 wurde in Kärkla eine neue, noch größer angelegte Tuchfabrik fertiggestellt, die bis Oktober 1941 im Betrieb war und danach im Kriegsverlauf niedergebrannt wurde. 1845 beschäftigte die Fabrik 450 Arbeiter, bis 1913 stieg die Arbeiterzahl auf 600; in den folgenden zwei Jahrzehnten gab es dort immerhin noch 300-400 Beschäftigte, was zu der damaligen Zeit in Estland eine beachtliche Mitarbeiterzahl war. In den Jahren 1860 bis 1883 gab es in Kärkla außer der Tuchfabrik noch eine Maschinenfabrik, die Gusseisen, Ackerbaugeräte und Achsen für Pferdewagen fertigte. Für die Tuchfabrik wurde 1849 in Kärkla ein neuer Hafen mit dem dazugehörigen Hafenspeicher

gebaut, der 1944 zerstört wurde (EE 1990: 303-304). Das bedeutete das Ende der Tuchproduktion in Kärda und gleichzeitig auch das Ende einer Industrieproduktion größeren Ausmaßes auf Hiiumaa.

1834 errichtete ein Kaufmann aus Riga in Sindi, im Südwesten Estlands in der Nähe von Pärnu, auf dem Gelände des dortigen Gutshofes (deutscher Name: Zintenhof) eine Fabrik für die Tuchproduktion. Neben dieser zweitgrößten Textilunternehmung im damaligen Estland entstanden zu dieser Zeit außerdem noch eine Gießerei, eine Gasfabrik, eine Ziegelbrennerei, ein Sägewerk und eine Brauerei. (EE 1995: 509).

Diese Epoche der estnischen Industrialisierung kann man als eine Zeit des relativ unplanmäßigen Suchens und Experimentierens charakterisieren. Dennoch wurden durch diese Aktivitäten und die Erfolge der entstandenen Betriebe die Grundlagen für die estnische Industrie geschaffen und damit die Voraussetzungen für eine systematische und komplexe Industrieentwicklung, auch für die Herausbildung der Großindustrie.

2. Entstehung der Großindustrie und die weitere Entwicklung (1858 – 1918)

Die Geburtsstunde der estnischen Großindustrie kann mit der Fertigstellung der Kreenholm-Manufaktur im Jahre 1858 datiert werden. Im Jahre 1860 beschäftigte die Fabrik 2000 Arbeiter, bis 1912 stieg diese Zahl auf 10.400 Arbeiter (EE 1990: 134), welche die höchste Arbeiterzahl in der Unternehmensgeschichte blieb. Am Ende des XIX. Jahrhunderts machte das Baumwollgarn mehr als zwei Drittel der gesamten Produktion aus, mit dem zum größten Teil die Webereien im Moskauer Industriegebiet beliefert wurden. Dadurch wurde die Textilindustrie zum führenden Industriezweig in Estland, und sie beschäftigte im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts mehr als 9000 Menschen, das entsprach in etwa 70 % der Gesamtzahl der estnischen Fabrikarbeiter. Nach der Erlangung der staatlichen Eigenständigkeit Estlands im Jahre 1918 brach der russische Absatzmarkt weg, und man stand vor der Aufgabe, neue Märkte zu erschließen und Einrichtung und Produktion zu erneuern (EE 1990: 134).

In der Entstehungsperiode der Großindustrie entwickelte sich die Gouvernmenthauptstadt Tallinn immer mehr zum wesentlichen Industriezentrum Estlands. Die hier gegründeten Betriebe bildeten eine breite Branchenpalette. Die Eröffnung der Eisenbahnlinie St. Petersburg-Paldiski im Jahre 1870 war die eigentliche Initialzündung zur Gründung vieler Industriebetriebe in Tallinn, vor allem der Metall- und Maschinenbaufabriken. Bis zur Jahrhundertwende nahmen vier große Schwerindustriebetriebe ihre Produktion auf: die Krullsche Maschinenfabrik (gegründet in den Jahren 1875 – 1899), die Wiegandsche Maschinenfabrik (1881), die Waggonfabrik "Dvigatel" (1898 – 1899) und das Generatorenwerk "Volta" (1899). Die Metall- und Maschinenbauindustrie war in dieser Periode der zweitwichtigste Industriezweig. Auch außerhalb Tallinns machte die Industrialisierung immer mehr Fortschritte. Was die Rohstoffe betrifft, so wurden sowohl örtliche als auch importierte Rohstoffe verarbeitet. Örtliche Rohstoffe wurden meistens mit Pferdetransporten angeliefert, Holz wurde aber auch

auf Binnengewässern geflößt. Die importierten Rohstoffe wurden auf dem Eisenbahn- oder Seeweg angeliefert.

Zum Wachstum der Holzindustrie am Ende des XIX. Jahrhunderts trug hauptsächlich die hohe Nachfrage aus Russland und einigen anderen Staaten bei. Der wichtigste Holz verarbeitende Betrieb in Estland wurde die 1883 in Tallinn gegründete Luthersche Möbelfabrik, die neben Möbeln auch Furniere produzierte.

Die Industrie in Estland spielte am Ende XIX. Jahrhunderts eine nicht zu unterschätzende Rolle für das Zarenreich. So deckten die estnischen Papier- und Cellulosefabriken 70 % des gesamten russischen Bedarfs. Die größten und damit auch wichtigsten Industriezweige am Ende des vorletzten Jahrhunderts waren in der Reihenfolge ihrer Bedeutung: Textilindustrie, Maschinenbau- und Metallindustrie, Papier- und Celluloseindustrie.

In dieser Zeit entwickelte sich auch die Baumaterialien herstellende Industrie. Im Jahre 1873 wurde in Kunda, einer nordestnischen Kleinstadt am Finnischen Meerbusen, auf Basis von örtlichem Mergel und Blaulehm mit der Zementproduktion begonnen (EE 1990: 210). In der Umgebung von Aseri, in einer anderen Ortschaft am Finnischen Meerbusen, wurde ebenfalls Blaulehm gefunden und daraufhin dort in den Jahren 1899 bis 1905 eine Zementfabrik errichtet, die bis 1928 in Betrieb war. Einige Jahre später, im Jahre 1937, wurde in Aseri mit der Produktion von Ziegelsteinen begonnen. Später, in den 1960er Jahren wurden dann in erster Linie Drenageröhren produziert (ENE 1985: 212).

Anfang des XX. Jahrhunderts erweiterte sich die Palette industriell hergestellter Produkte. Im Auftrag der Zarenregierung wurde mit der Errichtung von Werften zur Herstellung von Kriegsschiffen begonnen. In den Jahren 1912 – 1913 wurden in Tallinn die Russisch-Baltische Werft, die Werft von Lange & Böcker (estnisch: Bekkeri), und die U-Boot-Werft Noblessner gegründet.

Neben russischen Investoren (auf die etwa 50 % der gesamten Industrieinvestitionen entfielen) investierten in Estland auch Unternehmer aus Deutschland, Frankreich und England (zusammen ca. 25 %). Das restliche Viertel der Industrieunternehmungen gehörte Deutschbalten oder Esten. Die Konzentration der Produktion schritt weiter voran: Um 1900 stellten die 17 größten Industrieunternehmen, 2,8 % aller Betriebe, 48 % der gesamten Industrieproduktion her. Sie entwickelten sich für das russische Zarenreich zu einer wichtigen Zulieferindustrie. (Otter 2011).

Charakteristisch für diese Epoche der Entstehung und Erweiterung der Großindustrie in Estland ist auch deren Internationalisierung. Neben russischem Kapital floss in beträchtlichem Umfang auch westliches Kapital in das Land.

3. Entwicklung der Industrie in der selbstständigen Republik Estland (1918 – 1940)

Am 24. Februar 1918 wurde die selbstständige Republik Estland ausgerufen. Die Industrieproduktion, die bisher vorwiegend auf russischen Rohstoffen basierte und am russischen Markt orientiert war, musste nun stärker den örtlichen Bedürfnissen angepasst und auch auf westeuropäische Märkte ausgerichtet werden. Dabei wurden zum Teil Großbetriebe in kleinere umgewandelt und einige Industriezweige durch andere ersetzt.

Bereits im Gründungsjahr der estnischen Republik wurde die Ölschieferindustrie durch verstärkten Einsatz westeuropäischen Kapitals ausgebaut. Damit wurden die Grundlagen für eine chemische Industrie geschaffen, deren wichtiger Rohstoff Erdöl ist. Als Energiequelle für Elektrizitätswerke wurde allerdings vorwiegend Torf genutzt. Von den in früheren Jahren entstandenen Industriezweigen war die Papier- und Celluloseindustrie am effektivsten. Der Zuwachs der Binnennachfrage und Exporte förderten die Entwicklung der Lebensmittel- und Gewürzindustrie. In beachtlichem Maße wuchs auch die Baumaterialienindustrie.

Durch die Umstrukturierungen in dieser Periode gewannen neben Großbetrieben immer mehr kleinere Industriebetriebe an Bedeutung. Das gilt vor allem auch für Milch verarbeitende Betriebe. Einen wichtigen Platz in der estnischen Lebensmittelindustrie nahm die 1921 gegründete Schokoladen- und Süßwarenfabrik "Kawe" (heute "Kalev") ein. Die Anfänge der Süßwarenherstellung gehen auf den Schweizer Konditor Lorenz Caviezel zurück, der in Tallinn für seine Süßwaren 1806 ein Ladengeschäft eröffnete, das 1864 von G. Stude übernommen und von ihm zu einer berühmten Marzipanwerkstatt ausgebaut wurde. (ENE 1989, S. 244).

Die Agrarwirtschaft gewann zunehmende Bedeutung und bildete bald das Rückgrat der estnischen Wirtschaft und mit ihr jene Betriebe, die landwirtschaftliche Produkte verarbeiteten. Agrarprodukte und Lebendvieh machten bald mehr als die Hälfte der estnischen Exporte aus. Die auf Industrieproduktion ausgerichteten Betriebe wurden dadurch in die Zweitrangigkeit verdrängt. In den Jahren 1928 bis 1929 baute das estnische Ölkonsortium unter Einsatz schwedischen Kapitals in Sillamäe, in Nordestland an der Narva-Bucht, eine Ölschieferraffinerie (EE 1995, S. 499).

Neben dem viel verwendeten Baumaterial Holz erhöhte sich der Bedarf an brandsicheren Materialien. Aus diesem Grunde wurden Ziegeleien in Tallinn, Aseri und Sindi gegründet; in Vasalemma bei Tallinn entstand ein durch eine Aktiengesellschaft betriebener Steinbruch.

Die Industrie konnte sich vor allem durch den Einsatz westeuropäischen Kapitals entwickeln. Zentren waren zwei Städte in Nordestland: die Hauptstadt Tallinn und Narva an der östlichen Staatsgrenze am Ufer des gleichnamigen Flusses.

Die Zeit nach der Erlangung der Eigenstaatlichkeit Estlands, in der sich eine neue Volkswirtschaft herausbildete und weiterentwickelte, dauerte etwa 22 Jahre. Sie ist

gekennzeichnet durch Rückzug russischen Kapitals und stattdessen Heranziehung westlichen Kapitals unter Stärkung einheimischen Eigenkapitals, Wachstum der estnischen Industrie, Erweiterung des Kleinunternehmertums, zunehmenden Einsatz örtlicher Rohstoffe (Bodenschätze, Agrarprodukte), die auch zu einem steigenden Export beitrugen. Von großer Bedeutung ist die Tatsache, dass sich neben der durch ausländische Investitionen unterstützten Industrie auch eine nationale, auf estnischem Kapital basierende Industrie etablierte, vor allem zur Verarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten.

4. Estnische Industrie während des Zweiten Weltkrieges (1940–1945)

Am 16. Juli 1940 wurde Estland zunächst von der Sowjetunion besetzt. Bereits im ersten Jahr sowjetischer Herrschaft (1940/1941) wurde die estnische Wirtschaft den Regeln einer zentral gelenkten Kommandowirtschaft unterworfen. Bodenreform und Zwangskollektivierung durch Gründung von Kolchosen standen dabei im Vordergrund einschneidender Umstrukturierungen der estnischen Wirtschaft (Käsumajandus ..., 2011). Der am 22. Juni 1941 ausgebrochene Krieg zwischen Deutschland und der Sowjetunion hatte zu Folge, dass Teile der estnischen Industrieanlagen nach Russland ausgelagert wurden.

Der im Land verbliebene Rest wurde im Verlauf der darauffolgenden Besetzung Estlands durch Deutschland zum großen Teil in Betriebe umgewandelt, die Kriegs- und Armeeausrüstungen produzieren mussten. Während des Krieges wurden viele Industrieanlagen zerstört, besonders in der Stadt Narva. Durch die landesweite Rekrutierung von Teilen der Bevölkerung fehlten vielerorts Arbeitskräften. Die neuen Besatzungsmächte versuchten diesen Fehlbestand durch Kriegsgefangene und Arbeitsdienst auszugleichen. Ein Wiederaufbau und eine kontinuierliche Entwicklung der Industrie und der übrigen Volkswirtschaft waren in diesen Jahren der Kriegswirren nicht möglich.

5. Periode der Industrialisierung während der sowjetischen Besatzung und Kommandowirtschaft (1945 – 1985)

Nach der erneuten Okkupation durch die Sowjetunion wurde die noch aus der Zeit der selbstständigen Republik Estland übrig gebliebene wirtschaftliche Ordnung gründlich zerschlagen. Die Industrialisierung Estlands stand nunmehr unter dem Leitmotiv der Etablierung eines sozialistischen Systems nach Moskauer Vorbild. Es begann die Ära des Diktates aus Moskau, dem sich Estland fast bedingungslos beugen musste. Die wirtschaftlichen Aktivitäten in Estland wurden von der Zentralmacht rücksichtslos gelenkt, ohne dass dabei nationale Interessen und örtliche Bedingungen berücksichtigt wurden. Dazu wurden – wie zuvor auch in den anderen 15 Sowjetrepubliken – "allsowjetische" Institutionen in Form von Ministerien und zahlreichen sogenannten "Komitees"² geschaffen.

² unter anderem Planungskomitee, Komitee für Preisbildung, Komitee für die Versorgung mit Material und Technik.

Diese Nachkriegszeit kann in zwei Etappen eingeteilt werden: In eine Zeit intensiver sozialistischer Umstrukturierung von 1945 bis 1970 und eine Zeit abgeschwächter Umgestaltung von 1970 bis 1985. Ohne darauf Rücksicht zu nehmen, dass das Land klein ist und über keine großen Rohstoffressourcen verfügt, wurde Estland ein für seine Verhältnisse unnatürliches und irrationales Wirtschaftsmodell aufgezwungen. Die zentrale Kommandowirtschaft beruhte – wie in anderen Satellitenstaaten auch – auf starren Fünfjahresplänen.

Nach dem Krieg wurden in Estland fast 40 % der finanziellen Mittel in die Ölschieferindustrie investiert, 20 % in die Kriegswirtschaft, und der verbleibende Rest wurde auf die übrigen Industriezweige verteilt. Für Estland, aber auch für andere damalige Sowjetrepubliken, bedeutete dies eine deutliche Bevorzugung der Schwerindustrie, vor allem aber der Rüstungswirtschaft. Lebensmittel- und Konsumgüterindustrie waren dagegen zweitrangig. Das führte zu einer niedrigen Versorgung der Bevölkerung mit Subsistenzmitteln. Die Jahre 1945 bis 1951 waren für die Menschen schwer zu ertragen. Erst in den späten 1950er Jahren entspannte sich die Lage langsam, aber noch 1955 lag die Höhe der Löhne und Gehälter nur bei ca. 50 % der Vorkriegsjahre. (Eesti NSV ..., 2011)

Nach zentral vorgegebenen Plänen wurde in Estland in den 60er Jahren der Ausbau der Energiewirtschaft vorrangig gefördert. Dabei entstand neben der Ölschiefer- und Torfindustrie ein neuer Zweig der Energiegewinnung, und zwar die Produktion von Ölschiefergas, das hauptsächlich nach Russland exportiert wurde. Die Energiewirtschaft gewann durch die Fertigstellung des Baltischen Elektrizitätswerkes (1966) und des Estnischen Elektrizitätswerkes (1974) besondere Bedeutung.

Auch der Maschinenbau und die Metallindustrie erfuhren eine besondere Förderung. Die im Krieg zerstörten Betriebe wurden wieder aufgebaut und mit neuen Anlagen ausgestattet. In den 1960er Jahren trug dieser Bereich zu mehr als 50 % zur gesamten estnischen Industrieproduktion bei. Ähnlich schnell entwickelte sich die Leichtindustrie, vor allem die Textil-, Leder- und Schuhindustrie, etwas später auch die Bekleidungsindustrie. Nunmehr wurde auch der Wohnungsbau in Angriff genommen, wodurch die Produktion von Baumaterialien Impulse erfuhr.

In dieser Zeit produzierte die Fleisch- und Milchindustrie fast die Hälfte der Lebensmittel. Estnische Fleisch-, Milch- und Fischprodukte waren in der Sowjetunion heiß begehrt, sodass ein Viertel dieser Produktion in die anderen Sowjetrepubliken exportiert wurde. Die Erzeugnisse der Energie-, Holz-, Papier- und Celluloseindustrie wurden zu mehr als 50 % exportiert. Auch die Leichtindustrie arbeitete für sowjetische Verhältnisse auf einem hohen Niveau. 1968 wurde die Kollektion des Modehauses Tallinn für die Präsentation sowjetischer Waren in London ausgewählt. Das bedeutete eine hohe Anerkennung der Arbeit estnischer Modeschöpfer.

Bei all diesen aufstrebenden Entwicklungen lag die Zahl der Arbeitskräfte in den einzelnen Wirtschaftsbereichen zunächst nur wenig über dem Niveau der

Vorkriegsjahre. Die wiederaufgebauten und neu gegründeten Großbetriebe in Estland erforderten nunmehr zusätzliche Arbeitskräfte. Das führte dazu, dass aus anderen Teilstaaten der weiten UdSSR massenhaft Fremdarbeiter nach Estland kamen, ohne dass diese eine ausreichende, arbeitsplatzbezogene Ausbildung besaßen. Das führte dazu, dass die Arbeitsproduktivitäten – im Vergleich zu anderen Ländern – niedrig waren. Das lag allerdings nicht nur an den unzureichenden Qualifikationen der hinzugezogenen Arbeiter, sondern vor allem auch an dem Missmanagement des sozialistischen Systems. Folglich waren die erzeugten Waren gegenüber ähnlichen, auf den Weltmärkten angebotenen Gütern meist auch von geringer Qualität. Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre verlängerten sich zunehmend die Mängellisten. Seinem Wesen nach war die Wirtschaft sowjetischer Prägung – zumindest im zivilen Bereich – äußerst ineffizient (Eesti NSV ..., 2011).

Trotz der allorts zu beobachtenden Versorgungsengpässe war der Konsum- und Lebensstandard in Estland sowohl während des Tiefstandes in der Nachkriegszeit als auch danach deutlich höher als in den übrigen Sowjetrepubliken. Die bessere wirtschaftliche Lage und die staatliche Wirtschafts- und Industriepolitik begünstigte die Binnenmigration innerhalb der Sowjetunion, und der Zuzug von 'Gastarbeitern' dauerte an (Käsumajandus ..., 2011). Das wiederum bewirkte eine verstärkte Fluktuation der Arbeitskräfte. Die Einwohnerzahl Estlands nahm zu, wodurch sich die Bevölkerungsstruktur änderte, sodass der Anteil der einheimischen Bevölkerung unter zwei Drittel sank.

In Estland waren für die einzelnen Wirtschaftsbereiche unterschiedliche Ministerien zuständig: Ministerium für Baumaterialienindustrie (dem Ministerium waren 13 Betriebe unterstellt), Ministerium für Leichtindustrie (23 Betriebe), Ministerium für Fleisch- und Milchindustrie (19 Betriebe), Ministerium für Forstwirtschaft und Holzindustrie (16 Betriebe), Ministerium für Lebensmittelindustrie (18 Betriebe). Diese Ministerien waren wiederum in Moskau sogenannten 'allsowjetischen' Ministerien mit den gleichen Zuständigkeitsbereichen unterstellt, die zum Teil auch direkten Zugriff auf die Betriebe in den 15 Sowjetrepubliken hatten. In Estland gab es noch ein weiteres Ministerium für die 'örtliche Industrie', die aus 12 Betrieben bestand, welche in erster Linie Konsumgüter im engeren Sinne produzierten, wie Putz- und Waschmittel, Türschlösser und sonstige Waren für den häuslichen Bedarf, Spielsachen, Sportartikel, Sicherheitsgurte usw. Dieses Ministerium war keinem übergeordneten Ministerium in Moskau unterstellt, sodass die geschäftlichen Abläufe über das Staatliche Planungskomitee der Estnischen SSR und andere örtliche Institutionen verliefen und dadurch unkomplizierter und entsprechend unbürokratischer waren.

Im Zuständigkeitsbereich der zuvor genannten sechs inländischen Industrieministerien befanden sich also 101 Betriebe, somit der Großteil der estnischen Industrie. Dazu kamen noch Betriebe, die unter der unmittelbaren sogenannten 'allsowjetischen Subordination' standen, also einem der Moskauer Ministerien direkt unterstellt waren. Hierzu gehörten unter anderem: Abbau und Verarbeitung von Ölschiefer, chemische Industrie, Energiewirtschaft, Seefahrt,

Elektronikindustrie, Maschinenbau. Viele dieser Bereiche waren direkt oder indirekt mit der Herstellung militärischer Fertigprodukte, Halbfabrikate oder Einzelteile betraut.

6. Periode "des politischen Tauwetters" während der Zeit Gorbatschows (1985 – 1991)

Kennzeichnend für die Periode des "politischen Tauwetters" waren großzügigere wirtschaftliche Rahmenbedingungen im Vergleich zur Zeit der bisherigen Kommandowirtschaft. Die Unternehmungen bekamen mehr Rechte, und ihnen wurden größere Freiheiten eingeräumt. Das war der Versuch, über die Erlangung von mehr Eigenständigkeit in der Wirtschaft Privatinitiative zu initiieren.³ In diesem neuen Klima kam es in Estland – zunächst in bescheidenem Umfang – zu Neugründungen von Kleinunternehmungen.⁴ Betriebe der estnischen Leichtindustrie waren schon seit jeher eng mit dem Handel verbunden. Zahlreiche Unternehmungen eröffneten nun für ihre Produkte eigene Ladengeschäfte, sogenannte Firmenläden. Im Grunde zielten all diese Maßnahmen darauf ab, die Unzulänglichkeiten des sowjetischen Wirtschaftssystems in der Krisenbewältigung und Versorgung der Bevölkerung zu überwinden. Diese Situation, als "Glasnost" und "Perestroika" bekannt, kann man als Agonie des sowjetischen Wirtschaftsmodells bezeichnen. Unter dem Einfluss dieser veränderten Rahmenbedingungen entstanden erstmalig seit der Sowjetisierung Estlands wieder Anfänge eines freien Unternehmertums mit neuen Ideen und Visionen. Diese führten in den Jahren 1986 bis 1991 zu unumkehrbaren Entwicklungen, die letztendlich die Wiedererlangung der Souveränität der baltischen Staaten zur Folge hatten.

7. Industrie nach der Wiedererlangung der Souveränität Estlands bis zur Wirtschaftskrise (1991-)

Am 20. August 1991 proklamierte Estland die Wiedererlangung seiner Eigenstaatlichkeit. Seit dem 20. Juni 1992 ist die estnische Krone wieder Landeswährung. Am 28. Juni 1992 wurde durch Volksabstimmung das Grundgesetz verabschiedet, das auf der Verfassung aus dem Jahre 1938 beruhte.

Mit der staatlichen Souveränität setzte eine stürmische Entwicklung gewerblicher Neugründungen ein. Heute⁵ dominieren in Estland Kleinstunternehmungen (84,0 % aller Unternehmungen mit bis zu neun Mitarbeitern), kleine Unternehmungen (13,1 % aller Unternehmungen mit 10 – 49 Mitarbeitern) und mittlere Unternehmungen (2,6 % aller Unternehmungen mit 50 – 249 Mitarbeitern). Sie beschäftigten 2007 entsprechend 24,6 %, 27,8 % und 26,1 % der Erwerbstätigen und erzielten 24,9 %, 28,6 % und 27,4 % aller Verkaufserlöse. Die Zahl der Großunternehmungen (mit

³ Der Autor dieses Beitrages war damals Abteilungsleiter im Wirtschaftsförderungsbüro "Mainor" und unmittelbar in diese Entwicklung eingebunden.

⁴ Vorbild für die Gründung solcher Kleinunternehmungen war die damalige Volksrepublik Bulgarien, wo zahlreiche erfolgreich agierende Kleinbetriebe existierten.

⁵ Stand 2007

250 und mehr Mitarbeitern) war demgegenüber gering; sie machten nur ca. 0,3% aller Unternehmungen aus, beschäftigten aber 21,4 % aller Arbeiter und Angestellten und erzielten 19,1 % aller Verkaufserlöse. (Ettevõtlus Eestis ..., 2012)

Der aktuelle Trend zielt auf die Gründung und den Ausbau forschungsintensiven Unternehmungen, vor allem auf dem Gebiet der Infotechnologie, und auf die Steigerung konkurrenzfähiger Exporte. Seit 2004 ist Estland Mitglied der Europäischen Union, wodurch die Integration seiner Wirtschaft in die Märkte der entwickelten europäischen Länder maßgeblich gefördert wird. Seit 2011 gehört Estland auch zur Eurozone. Im Dezember 2011 trat Russland der Welthandelsorganisation WTO bei, wodurch die Aussicht besteht, dass handelspolitische Netzwerke aus vergangenen sowjetischen Zeiten nunmehr auf partnerschaftlicher Ebene eine Wiederbelebung erfahren.

Die Zeit nach der Wiedererlangung der Eigenstaatlichkeit ist durch eine grundlegende Umstrukturierung der Volkswirtschaft geprägt. Bisher noch existierende Unternehmungen sind zum großen Teil entweder aufgelöst oder durch Privatisierung völlig neu organisiert worden, wobei die Gründung moderner Kleinst-, Klein- und mittelständischer Unternehmungen eine maßgebliche Rolle gespielt hat. Dabei ist ausländisches Kapital in großem Stil in die estnische Wirtschaft investiert worden. Das hat aber auch Folgen gehabt. Die estnische Industrie änderte gegenüber früher ihren Charakter: Die Betriebe sind oft als Zulieferer für ausländische Firmen Subunternehmungen und insoweit von den Entwicklungen im Ausland abhängig geworden. Sie können international nur dann eine eigenständige Bedeutung zurückgewinnen, wenn sie durch Innovationen und neue Produkte in die Endfertigung wieder vordringen. Hierin liegt für die zukünftigen Jahre ein wichtiges Wachstumspotenzial der estnische Wirtschaft.

Voraussetzung für die Nutzung dieses Potenzials ist eine pragmatische, an klaren Zielen ausgerichtete Industriepolitik. Bisher fehlen diesbezüglich konkrete Verlautbarungen des estnischen Wirtschafts- und Kommunikationsministeriums, und auch auf der Homepage des Ministeriums (Struktuur ..., 2012) sind entsprechende Aufgabenzuteilungen nicht zu erkennen. Eine 'laissez-faire-laissez-aller-Politik' – wie bisher – wäre ein gravierendes Versäumnis,

Auf diese Notwendigkeiten ist mehrmals hingewiesen worden (z. B. bei: Alvela 2011; Eentalu 2012; Ibrus 2012). Antonio Tajani, Vizepräsident der Europäischen Kommission und Kommissar für Unternehmen und Industrie, betont, dass die Industriepolitik eine der wesentlichen Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum sei. ... Eine neue, ambitionierte Industriepolitik erfordere eine überzeugende Führung und koordinierte Maßnahmen auf allen EU-Ebenen. ... Die Finanz- und Wirtschaftskrise habe deutlich gemacht, wie wichtig es auch für die estnische Wirtschaft sei, dass sie auf der Grundlage von starken, vielfältigen und konkurrenzfähigen Industriestrukturen aufgebaut werde. (Tajani 2012) Kommissar Tajani betont weiter, dass der Erfolg der Industrie und auch der kleineren Unternehmungen für den Wohlstand der europäischen Bürger von zentraler Bedeutung sei. Der Erfolg der Strategie Europa

2020 hänge im Wesentlichen von der Modernisierung und Stärkung der industriellen Leistungsfähigkeit der EU ab (Tajani mandaat 2012). Dazu müsse sowohl die staatliche, regionale als auch lokale Politik unternehmerfreundlich gestaltet werden (Euroopa ..., 2012). Kommissar Tajani hat das Ziel unterstrichen, in Europa und auch in Estland ein gewerbefreundliches Umfeld zu schaffen, damit unternehmerische Wertschöpfung in jeder Weise und auf allen Ebenen anerkannt wird. 'Wir arbeiten hart daran, um unternehmerische Bildung in den EU-Mitgliedstaaten als wesentlichen Bestandteil auf allen Etappen des Bildungsweges zu etablieren.' (Euroopa ..., 2012)

Die Notwendigkeit einer Förderung der unternehmerischen Bildung wird heute in Estland allgemein erkannt. Das gilt auch für die wirtschaftliche Aus-, Fort- und Weiterbildung im Allgemeinen, die jetzt endlich an estnischen Gymnasien, berufsbildenden Schulen und in der betrieblichen Praxis in Angriff begonnen wird. Um entsprechenden Unterricht auf breiter Front erteilen zu können, müssen in Estland verstärkt Wirtschaftslehrer akademisch ausgebildet werden. In Deutschland und in anderen EU-Ländern gibt es das schon seit Langem. Ökonomieunterricht ist am besten dazu geeignet, Interesse für betriebswirtschaftliche und makroökonomische Zusammenhänge zu wecken und fördert insoweit das Unternehmertum und damit letztendlich die Entwicklung einer modernen Industriegesellschaft. Wirtschaftsunterricht ist für Schüler auch dann von Nutzen, wenn diese nicht beabsichtigen, später einen entsprechenden Beruf zu ergreifen, weil dadurch allgemeines Verständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge geschaffen wird.

Die gegenwärtige Wirtschaftskrise in Europa ist eine Herausforderung, die deutlich macht, wie wichtig es ist, die Volkswirtschaft und vor allem die Industrie umzustrukturieren. Daraus ergeben sich zukunftsweisende Handlungsziele. Es bleibt zu hoffen, dass sowohl die politischen Entscheidungsträger als auch die Unternehmer und Gewerkschaften fähig und bereit sind, diese zu erkennen und konsequent umzusetzen. Zahlreiche mittelständische Unternehmungen in Estland (zum Beispiel in den Sektoren Holzverarbeitung, Energiewirtschaft, Elektronik, Metall- und Maschinenindustrie) sind dank Innovationen auf dem besten Wege, Erfolge zu erzielen. Vieles hängt aber letztendlich davon ab, ob die Europäische Union die Schuldenkrise bewältigen und die Stabilität des Euro gewährleisten kann.

Abschließende Bemerkungen

In Estland liegen die Anfänge des Unternehmertums und der Industrialisierung mehr als 200 Jahre zurück. Was zunächst in Form von Werkstätten und Kleinunternehmungen begann, entwickelte sich im Laufe der Zeit zu größeren Betriebseinheiten. Rückblickend können – wie im vorliegenden Beitrag – sieben Zeitabschnitte unterschieden werden.

Nach der Wiedererlangung der Eigenstaatlichkeit Estlands ist die Industrie schwergewichtig in Tallinn und seiner näheren Umgebung entstanden. Darüber hinaus haben sich auch in einigen Städten und Ortschaften Nordestlands

Industriestandorte gebildet, wie beispielsweise in Maardu, Kehra, Loksa, Kunda, Aseri, Kiviõli, Püssi, Kohtla-Järve, Jõhvi, Toila, Sillamäe, Narva. Geringere Bedeutung haben Industrieansiedlungen in anderen Städten und Landkreiszentren, wie Tartu, Pärnu, Viljandi, Rakvere und deren Umgebungen. Einzelne Industriebetriebe findet man darüber hinaus in den Landkreisen Kuressaare, Kärkla, Haapsalu, Jõgeva, Paide, Põlva, Rapla, Valga, Võru. In ausgesprochen ländlichen Gegenden haben sich – jedenfalls bis zur Wiedererlangung der Souveränität Estlands – überwiegend Betriebe angesiedelt, die landwirtschaftliche Produkte verarbeiten (z. B. Molkereien; während der Zeit der Gutshöfe auch Spiritusbrennereien). Vergleicht man insgesamt die regionale Aufteilung der Industrie heute mit jener früherer Zeiten, so muss man feststellen, dass sie zumindest nicht ausgewogener ist. Das kommt in drastischer Weise in den sehr unterschiedlichen Zahlen der Erwerbslosen in den einzelnen Landesteilen zum Ausdruck.

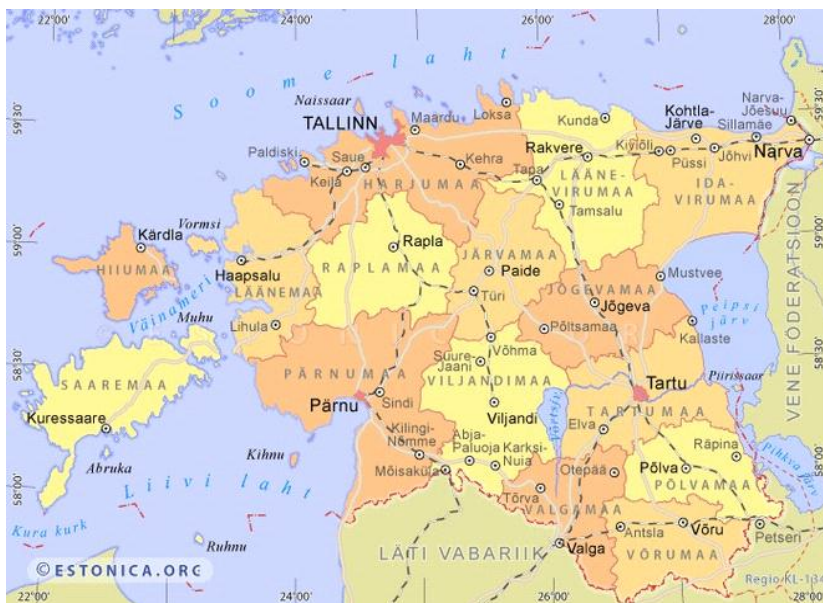
Die Industriestandorte sind meistens nach geografischen Bedingungen und dem Vorhandensein von Bodenschätzen und anderen Rohstoffen gewählt worden, aber auch örtliche Traditionen und Erfahrungen haben die Standortwahl beeinflusst. Ferner haben politische Entscheidungen in den meisten Fällen eine Rolle gespielt, entweder auf landes- oder kommunalpolitischer Ebene. Eines darf nicht vergessen werden: Wenn die politischen Rahmenbedingungen es zugelassen haben, waren es immer wieder Menschen vor Ort, die durch ihre Unternehmerinitiative der wirtschaftlichen Entwicklung richtungsweisende Impulse verliehen haben. Solche Initiativen sind heute mehr denn je gefragt, wenn es darum geht, die Beschäftigung in allen Regionen zu erhöhen, in erster Linie in ländlichen Gebieten, um den dort lebenden Menschen Arbeitsplätze zu bieten und ihnen eine Lebensgrundlage zu sichern. Für Estland ist eine ausgewogene regionale Industrieentwicklung eine vorherrschend politische Aufgabe.

Quellennachweis

1. **Alvela, A.** Eesti vajab toimivat tööstuspoliitikat. Äripäev 19.10.2011.
2. EE (Eesti Entsüklopeedia), 5. Bd., Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1990, S. 303 – 304.
3. EE (Eesti Entsüklopeedia), 8. Bd., Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1995, S. 509.
4. **Eentalu, R.**, Dekan der Tallinner Technischen Universität: Eestil puudub tööstuspoliitika [<http://www.uudised.err.ee/index.php?06235752>] 22.03.2012.
5. **Ibrus, I.**, Loovtööstus vajab tööstuspoliitikat, Sirp 07.08.2009.
6. Eesti NSV, sõjajärgne industrialiseerimine [<http://www.estonica.org>] 4.12.2011.
7. ENE (Eesti Nõukogude Entsüklopeedia), 3. Bd., Tallinn: Valgus, 1988, S. 408.
8. ENE (Eesti Nõukogude Entsüklopeedia), 4. Bd., Tallinn: Valgus, 4, 1989, S. 244.
9. Ettevõtlus Eestis, Business in Estonia, Eesti Statistikaamet [http://www.stat.ee/publication-download-pdf?publication_id=18390] 07.01.2012.

10. Euroopa ettevõtlusnädal 2011 – Euroopa vajab rohkem ettevõtjaid, Euroopa Komisjon [http://www.ec.europa.eu/commission_2010-2014/tajani/hot-topics/sme-week/index_et.htm] 23.03.2012.
11. Käsumajandus ja selle tagajärjed [<http://www.estonica.org>] 04.12.2011.
12. **Otter, A.**, Industrialiseerimine Eestis erinevate majandussüsteemide tingimustes [http://www.neljas.ee/print_all_news] 04.12.2011.
13. Struktuur, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium [<http://www.mkm.ee/326177>] 07.01.2012.
14. **Tajani, A.**, Euroopa vajab tugevat, mitmekülgset ja konkurentsivõimelist tööstusbaasi, Euroopa Komisjon [http://www.ec.europa.eu/commission_2010-2014/tajani/hot-topics/industry/index_et.htm] 22.03.2012.
15. Tajani mandaat, Euroopa Komisjon [http://www.ec.europa.eu/commission_2010-2014/tajani/about/mandate/index_et.htm] 23.03.2012.

Anhang.



Gegenwärtige Aufteilung der Verwaltung in der Republik Estland in Landkreise, Landkreiszentren und Städte

THE PATH TO AND LESSONS FROM THE ECONOMIC CRISIS IN ESTONIA: EMPLOYEE COMPENSATION DEVELOPMENT¹

Janno Reiljan²

Abstract

The aim of this article is to describe Estonia's economic development strategy in the Baltic Sea region primarily from the perspective of labour costs as a factor in international competitiveness. Estonia's position in the international division of economic activities will be explored based on expert assessments in the context of a study of theoretical literature about labour compensation as a factor in international competitiveness. The differences between the impact of the economic boom and crisis periods on the level and dynamics of employee compensation (labour related expenditures), and gross and net salary in Estonia at the national level will be empirically analysed. An empirical analysis will also be performed to describe the changes in the structure of economic activities (NACE-classification) in Estonia.

Keywords: development strategy, international division of economic activities, Baltic Sea region, economic crisis, compensation of employees, gross and net salary, economic activities structure

JEL Classification: E24, J31, O18

1. Introduction

For a long time, the cornerstones of Estonian economic policy were considered to be: the currency board system, the absence of barriers (import taxes/tariffs and export subsidies) in foreign trade, advantageous entrepreneurial taxation for foreign capital, the constantly low level of salaries partly due to the low level of the nationally fixed minimum wage and the overall low tax burden. At first, these factors seemed to enhance and ensure Estonia's economic development. Estonia was considered the most successful amongst the "Baltic tigers". In addition, during the period from 2000 to 2007 Estonia belonged to the group of countries in the EU with the highest economic growth rates (Levasseur 2011: 3; Brixiova et al. 2010: 57).

In 2008, the economic crisis hit most EU countries, but the impact of the crisis was the strongest and most devastating in Estonia and in the other Baltic countries. Researchers from the Kiel Institute for the World Economy have raised an intriguing question: have the "tigers" become the "carpets in front of the bed (Bettvorlage)"

¹ This article is written with the support of the Estonian Ministry of Education and Research foundation project No SF0180037s08 "The path dependent model of the innovation system: development and implementation in the case of a small country".

² Janno Reiljan, PhD, DSc (econ), Prof. of International Economy, Faculty of Economics and Business Administration, University of Tartu, Narva Rd. 4, 51009 Tartu, Estonia. Janno.Reiljan@mtk.ut.ee.

(Schrader, Laaser 2010). The crisis clearly demonstrated that the comparison (with Estonia being the Baltic tiger) was merely a fictional exaggeration. A more realistic comparison would have seen Estonia as a diligent “mouse catcher”. To be precise, Estonia is an assiduous apprentice who takes all the advice of the master as pure gold ignoring the fact that the master himself does not always follow his own words.

The Estonian government has consistently tried to design a good environment for attracting foreign investment in the hope of securing jobs and income for its people. Simultaneously, financial capital gained most of the attention and the status of a god for which the people and the rest of the economy had to work and serve. On the other hand, financial capital (during the new formation of market sharing by the banks) created the spectacular illusion for society (individuals and businesses) that it is possible to boost the economy and achieve the desired welfare thanks to an unstoppable inflow of foreign credit and without saving (for example, in order to invest). The majority of the people and businesses were (and still are) debt trapped. The final effects are yet to be seen. The economic boom induced by foreign credit followed by the economic downturn and deep recession provided the arguments for reassessing the fundamentals and the sustainability of Estonian economic policy; and hence, the development perspective.

Households and enterprises are closely related through income. Changes in the structure and size of income send signals about general developments (positive and negative) in the economy. Beyond doubt, the welfare of households is directly influenced by the size of their income. Another important and sensitive area that is influenced by income size (and the development of it) is social security expenditure that is usually financed through income taxation. Social tax (computed on the basis of gross wage) is divided between the current pensions (16% of the gross wage) and health insurance (13%) for health related expenditures. In addition, the Estonian Unemployment Insurance Fund receives 1.4% of total gross wages. Income tax has an important role to play in the budgets of local governments because local governments are the public institutions that provide the inhabitants with public services and promote regional development. In 2009, the amount of income tax allotted to local government budgets was reduced by a central government decision from 11.93% to 11.4% of total gross wages. The average amount of income tax revenue in the budget of local governments exceeded 50% in 2008 and dropped to just under 50% in 2009 (Estonian ... 2011). In light of this, the author will empirically analyse, on the basis of gross wage developments, the path to the economic crisis and the consequences of the crisis in Estonia for general economic policy.

The aim of this article is to assess the fundamentals of Estonian economic policy against the background of the economic crisis and the development of gross wages before and during the crisis generally and also between economic activities. The following research questions have been considered:

- To analyze the alleged economic and political reasons behind Estonia’s economic success story

- To analyze Estonian economic policy in light of the economic crisis and to assess its actual prospects
- To analyze the general developments in gross wage and the differences between economic activities before and during the crisis

The discussion is based on various economic experts' assessments of economic development in the Baltics. The empirical analysis uses data from Eurostat and Statistics Estonia online databases. The data allows the author to analyse the development of the gross wage generally and also between various economic activities.

1. Expectations of catching up with advanced economies

Like some other countries, Estonia must develop an economic growth and welfare strategy to overcome the economic gap with the economically more advanced EU countries. In a situation where people can freely move between countries, the difference in economic development may induce an emigration wave of young and more sophisticated (educated) people. They look for prosperous work opportunities, better living conditions and a safer social environment outside their home country where the general chances of finding “a better life” are more likely. The emigration of young people may in turn further hinder the economic development of the home country and even perpetuate and deepen its economic backwardness.

After Estonia joined the EU in 2004, it seemed that Estonia had found and implemented its economic success strategy. During the period from 1995 to 2004 the average (yearly) real GDP growth rate was 6.1%, and for 2000–2004, 7.2%. The liberal political parties assumed that long-term, consistent, diligent and prudent monetary, budgetary and economic policy were behind this development (Paet 2005). From the outside this assumption seemed to be well-grounded:

- Compared to when the Estonian kroon was introduced, the inflation rate dropped from 90% in 1993 to 1.4% in 2003, presumably due to the implementation of the currency board system or fixed exchange rate system (Laurson, Grawe 2004). Beyond doubt, the fixed exchange rate system reduces inflationary pressure due to decreasing export income if the currencies of export partners drop in value. The Estonian export sector has experienced these effects in trade with Russia and Sweden where the ruble and the crown were devalued. Regardless of the detrimental effects to Estonian exports, the governmental circuits found the currency board system to be justified and consider it one of the key elements of the Estonian economic success strategy. Joining the EU in 2004 would maintain and guarantee price stability and also provide a safe and smooth path to the euro zone.
- The rapid privatization of former state owned property brought a relatively large amount of foreign investments to Estonia. This was considered the direct consequence of liberal economic policy, and therefore, the privatization process of large public enterprises was called to continue (Laurson, Grawe 2004). The inflow of foreign direct investments was remarkable: from 1995 to 2003 the

amount of foreign direct investment grew more than 9.46 times (as a comparison, it was 3.43 times in the Baltic region as a whole) (Liuhto 2005). Foreign direct investment was therefore considered a prerequisite for the internationalization of Estonia and future foreign direct investments flows out of Estonia (Purju 2004). Accession to the EU was favourable for attracting foreign direct investments. Estonia became easily accessible and possessed a Western entrepreneurial regulatory system. Therefore, Estonia often became the platform for the first internationalization steps for many small and medium sized Finnish enterprises and for their further expansion to other Baltic countries (Kosonen, Heliste 2005; Heiskanen 2006). However, Estonian dependence on foreign direct investment was seen as a threat to Finnish enterprises already active in Estonia (Alho et al. 2004). On the other hand, a general euphoria prevailed among politicians (Parts 2007; Kauppi 2007; Ansip 2008).

- Although Estonia is generally characterized by a low tax burden, the government managed not only to balance the budget but also to achieve a budget surplus and therefore collect reserves. It seemed that there was a way to afford and guarantee education, healthcare and safety services to people with an acceptably low level of expenditure not only in absolute terms but also relatively as a percentage of GDP³ compared to advanced EU member states. In reality this “low cost development” was possible only because of the amortization of human and infrastructure resources that had already been created in the past.
- The wage level in Estonia was relatively low compared to that of its Central European competitors. Therefore, remarkable growth was achieved in labour productivity, partly due to the flow of the labour force from low productivity economic sectors to high productivity ones (Laurson, Grawe 2004). A prognosis aimed at the entrepreneurs in advanced old EU member states forecast that despite this growth tendency, over 25 years the wage level in the new member states would only make up 75% of the old member states’ wage level, due to the very low initial level (Alho et al. 2004). The cost level in Sweden is seven times higher than in Estonia and ten times higher than in Latvia. Furthermore, workers in Estonia are not sufficiently organized. About 80% of the workers in the Nordic countries belong to unions, whereas only about 10% do in Estonia. Collective agreements in the Nordic countries cover more than 80–90% of workers and only 25% in Estonia (Sippola 2006). On the other hand, there were also sceptics who did not believe in the sustainability of the low wage based economic development strategy because economic growth inevitably brings pressure to increase wages (Ketels 2006).
- The level of social expenditure in Estonia as a ratio to GDP was 50% lower than the average in the EU – according to Eurostat, the ratio in Estonia was about 13% of GDP and approximately 26% in the EU. Assessed in purchasing power parity prices, the level of social expenditure per capita in Estonia constituted only 25–30% of the EU average level. Remarkably, the extremely

³ That means more efficiently in economic terms.

low level of social expenditure and social security did not cause any uprisings or public discontent. This seems to be in accordance with the individual responsibility approach compared to the welfare model (a policy approach based on high solidarity, implemented in Nordic and other EU countries). The economic reasoning supporting the development of the Baltic economic region was to move labour intensive production activities from countries with high wage and social cost levels to regions and peripheries where, in the medium term, the supply of all social protection services is not presumed (Akerholm 2005). The Nordic countries were conveniently looking for cheap labour, and therefore, their recommendations for the Baltic states were to reduce labour related taxes, which are the main funding source for social expenditure (Laurson, Grawe 2004).

Therefore, on the one hand, joining the EU was considered an acknowledgement of Estonia's successful economic policies (Lehtomäki 2005), and on the other hand, a guarantee of the further success of this policy. Although by 2004, the total current account deficit and the inflow of foreign credit were seen as "challenges" to sustainable economic development (Laurson, Grawe 2004), they were not treated as real threats. Therefore, no countermeasures were taken. The main weakness of and real threat to the Estonian entrepreneurial environment was considered to be the overall shoddy quality of public administration (Alho et al. 2004).

2. Fiction versus reality in the economic development potential of Estonia

To assess the economic development perspectives, it is important to clarify which of Estonia's strategies guarantees it continuous economic development success within the EU framework. In the 1990s, endogenous growth theories were formulated (Romer 1990; Romer, Rivera-Batiz 1991) and gained popularity. These theories emphasize the importance of research and development (R&D) for achieving innovation-based economic growth. This approach also influenced Estonia's economic perspectives. In the 1997 development strategy (named "Estonia 2010") (Terk 2007), the main development determinant for Estonia was seen in the field of information and communication technology (ICT), in addition to bridging Russia and Western Europe. The aim was to gain a leading position in developing and applying new technical solutions for ICT. Of course, there was no real basis for such expectations and even less for setting such an ambitious strategic development aim, especially in the field of ICT. The objective lacked resources and capability, in addition to political will. The public sector was not ready to find the resources and to organize (and guide) the work for the declared objective.

Gaining a leading position in the ICT field did not correspond to Estonia's real position in the division of labour between EU member states. Finland has foreseen for Estonia and other Baltic countries a position of intermediate producer for international corporations that would act as final producers. When forming education, applied research, standards and other policies, the Estonian government has to consider its position within the EU's division of labour (Hyvärinen 2005). The advice given was to enhance the educational, scientific and communications

infrastructure in addition to the preparation (training) of a highly skilled labour force in order to satisfy the needs of international corporations for cheap outsourcing. Estonian enterprises should have constantly made an effort to find contracts and orders in advanced economies for outsourcing intermediate production. Estonia hoped to generate and benefit from spillover effects due to technological knowledge and experience transfer from more developed partner firms.

On the one hand this approach may be practical, but on the other hand, this is a very long route to building up an innovation and knowledge based economy. According to this approach, Estonia's position as the intermediate producer is not a make-do caused by Estonian backwardness in order to guarantee the mere existence of the Estonian economy, but a development strategy for the coming years. However, Estonian entrepreneurs should overcome this role as possibly quickly. This approach implies that Estonia's public sector should not support Estonian entrepreneurs in becoming final producers but instead help them step-by-step in becoming more developed intermediate producers. Although international final producers have high standards and requirements towards intermediate producers and learning effects occur between the final and the intermediate producer, the likely technological spillover from the final producer to the intermediate producer is not remarkable. An economic strategy built on intermediate production is not the best strategy for entering the innovation based "new economy" and catching up with advanced economies. Nevertheless earning the status and position of "developed intermediate producers" seems to be a logical step for the Baltic countries, assessed on the base of current R&D expenditures. In 2003, Estonia had a R&D expenditure to GDP ratio of 0.77%, whereas Sweden's was 4.27%, Finland 3.51% and Denmark 2.60% (Savo, Elo 2005). By 2009, Estonia's ratio had nearly doubled to 1.42% of GDP, which was still very low compared to the Nordic countries. According to Eurostat the ratio of R&D expenditure to GDP in 2009 was 3.96% in Finland, 3.6% in Sweden and 3.02% in Denmark.

A more sophisticated approach considered Estonia's chances of catching up with the more advanced economies by attracting foreign direct investment. At first the foreign direct investment based strategy seemed to work: the direct investment position grew from €9.56 billion in 2005 to €11.87 billion in 2008, the growth was more than €2.31 billion (24.2%) In 2009, the direct investment position decreased to €11.28 billion (Bank of Estonia online database). Nevertheless, the impact of EU accession may be assessed as positive.

On the other hand, a negative tendency has also developed: the amount of foreign direct investments leaving Estonia (outflow position) has also grown from €1.64 billion in 2005 to €4.76 billion in 2008; the increase amounts to €3.12 billion (192%). Although the outflow position decreased to €4.6 billion in 2009, the growth rate of Estonian direct investment abroad has been about 10 times faster than the growth rate of foreign direct investment in Estonia. The ratio of the direct investment position abroad to the direct investment position in Estonia has grown from 17.2% in 2005 to 40.8% in 2009.

To sum up, Estonia seems to be less attractive to foreign capital since EU accession than before – capital outflow has exceeded capital inflow. The reasons behind this are:

- The tax system in Estonia is attractive to investors who are trying to employ cheap labour and serve the Estonian (local) market. The current tax system is not beneficial to capital that produces innovative export goods. Only 15% of foreign direct investment is directed to the manufacturing industry (Bank of Estonia data 2010); a remarkable part is invested in the local food industry.
- A large number of businesses that run on foreign capital use a low-skilled and low-paid labour force for labour intensive intermediate operations (the quality control and assembly of details). This kind of work raises (of course artificially) the volume of export-import transactions, but consequently local value added is deplorably small.
- Foreign investors oriented towards satisfying the needs of the local market have already made the necessary investments in some business fields (e.g. financial, communication and trade). But there are only limited opportunities for using earned profits in the country. Investors who made profits in Estonia are looking to invest these profits in countries with developing markets outside Estonia.
- In Estonia distributed profit is taxed (e.g. when dividends are paid). Businesses that run on foreign capital have found various ways of distributing profit tax-free. Examples are: investment in subsidiaries acting abroad until 2009, loans to parent companies or subsidiaries until 2009 and after. Therefore, the outflow of foreign direct investment exceeds the inflow from 2005 to 2008.

To conclude, the inflow and outflow of foreign direct investment and its dynamics (in addition to structure and volume) show that an economic development strategy founded primarily on foreign direct investment does not make catching up with the more advanced economies possible. Foreign capital targeted at servicing the local market and employing a low-skilled labour force preserves Estonia's economic backwardness. There are no relevant arguments for establishing innovative and export-oriented production or the research and development phases involved to Estonia. In the structure of current foreign capital there is little hope for technological spillover effects to the Estonian export sector.

From a broader and global perspective, when accepted by the inhabitants, maintaining a low tax burden is essential for economic success. But focusing on this element (as a key element in the strategy) may develop into a problem. The tax burden is an important issue influencing the international competitiveness of a country, especially in an environment where the free movement of goods, services, capital and people is applied. The Nordic countries declared the necessity to harmonize corporate taxes as the most important factor for successful economic development in the Baltic region (Svedberg 2006). Tax harmonization in Europe has evolved into a political issue, and the debate is currently being led by Germany. Although there are no reasonable grounds (neither social nor political) for raising the general tax burden in Estonia, the pressure coming from the advanced economies for corporate tax harmonization is considerable.

Low wage levels are undoubtedly attractive to businesses that exploit a low-skilled and low-paid labour force, but unions abroad tolerate outsourcing of intermediate production only so long as it does not become a threat and compete with the high-skilled and high-paid labour force at home. Therefore, in developing the Baltic economy, another precondition is often mentioned: the prevention of any kind of “friction” in the labour market (Svedberg 2005). Assuming low wages and price stability in the long run is not realistic in the process of catching up with the more advanced economies. Niels Mygind (2006) reasonably explained that in a country with a currency board system (fixed exchange rate), growth in productivity induces the appreciation of its currency, which in turn manifests itself in a general rise in wages and prices. He forecasted that by 2025 in an environment of fast economic growth, Estonia would have reached the general average level of GDP per capita and prices in the EU. Only a slowdown of economic growth would have obstructed the general rise of prices and wages. The economic crisis in 2009 and the recovery in 2010 confirmed the validity of the previous statement.

Paavo Okko (2007) has explained that the convergence between the new EU countries with low wages and the old EU countries is a long term and arduous process. At first the new EU countries are able to achieve quicker growth rates in wages (β -convergence), but the overall absolute differences in nominal wages remain (σ -convergence will not be achieved). If Estonia could have maintained an average 6.6% yearly growth in real GDP from 2008 to 2015 against Finland’s 3.8% (average growth rates for these countries for 2000–2005), then the real GDP per capita in Estonia would have doubled while Finland’s would have grown 1.5 times. At the same time, the difference in the level of nominal wages would rise by 70%. When the differences in wages between the Baltic states and highly developed countries is 5–10 times, then a 10% rise in wages does not cause irreversible damage to the international competitiveness of the Baltic states. A relatively low level of average wages (in 2006 the average Estonian wage was only 25% of Germany’s) is still (even after the economic crisis) an important factor of international competitiveness, although a high level of unemployment will characterize the Estonian economy for a while (Wiegert 2009).

In the case of low wages, another negative tendency often develops. Low wages negatively influence the labour force’s qualifications, especially in technical fields, which are important for innovation-based development. Young people are not motivated to learn sophisticated technical subjects when finding a job in these fields is difficult and the wages are low in Estonia. Therefore, working abroad becomes an attractive opportunity for highly qualified young people.

In addition to the growing differences in average wages between countries (despite the higher growth rates in low wage countries), there are also growing differences between regions within the countries, reflected in the growth of cities and the decline of rural areas, together with the loss of population there (Damsgaard 2008). As a result, land prices in the city rise while general living conditions deteriorate, if the city cannot offer necessary public infrastructure and social services. This becomes a serious threat to the development of quick growing cities or parishes.

Undoubtedly the low level of social expenditure can also be seen as a factor raising overall economic competitiveness. This is possible when the interests of foreign investors who do not have to consider the long-term economic and social needs of the destination country dominate. Estonia has joined the European Social Charter, which sets relatively high standards for the social protection of people. As a result of the lack of public pressure, the obligations accepted when joining the Charter have become a secondary consideration. They have been left to the conscience and morals of the ruling elite. At the moment, perspectives on social policies built on low costs are not that clear: especially France, Germany and Austria have raised the question and problem of “social dumping”, which is a complex and serious hindrance to the economic integration process of the EU (Terk 2006).

The government strategy approach to “not interfere” in market processes seems reasonable as long as the functioning of the economy is based on low wages and intermediate production. In a situation of growing pressure to increase wage levels and social expenditure, this approach is no longer adequate. The focus should be switched to achieving productivity growth, which is only possible through innovation. For a transition to an innovation-based economic development strategy, consistent, systematic and long-term measures to build up various components of innovation systems become necessary. They refer to education, R&D, the protection of intellectual property and others. Moreover, strengthening the relationships between the components of the nation innovation system becomes important. Additionally, firms must be included in the innovation system. This comprises the development of clusters, the establishment of cooperation networks and the generation of development and innovation projects (Ketels 2006). The government’s fiscal and tax policy have an important role to play in promoting innovation. Today the trivial liberal economic policy adopted by the Estonian government does not support innovation.

In conclusion, the current Estonian economic policy is not effective in strengthening international competition in the Baltic Sea region, or for catching up with the old (more advanced) EU countries. The economic growth in last decades was primarily based on the increasing volume of foreign capital serving Estonia’s internal market and on the production and supply of unsophisticated low-price intermediate production. The economic boom was derived from the massive inflow of foreign credit, which fed an expansion in local (internal) demand. It is clearly stated in the Baltic region economic development report that the crisis ended the remarkable economic growth because of its unsustainability (in the long run economic development cannot be based on foreign credit inflows). Therefore, economic differences started to grow once again during the economic crisis. The differences in capability for sustained innovation based development and high productivity will increase between highly developed and emerging countries (State ... 2009). Brixiova et al. (2010) analyzed the boom and the recession in Estonia and concluded that countries functioning under currency board systems and with a liberal foreign economic policy should learn from history: from a macroeconomic perspective, flexibility is a necessity and the free movement of capital should be treated with caution.

3. The importance of labour compensation for international competitiveness

International competitiveness is a sophisticated phenomenon, especially at the country level. Nowadays, Boltho's (1996: 1-2) assessment of 15 years ago is still relevant: there are no consistent definitions of competitiveness and the term seems to mean different things to different people. But at the same time most researchers evidently do not share Paul Krugman's (1994: 44) pessimistic view that the application of the term "competitiveness" at the country level is meaningless, wrong and dangerous. Attempts to understand the nature of "competitiveness" and quantitatively measure it have continued in various countries. Zanakis and Becerra-Fernandez (2005: 186) distinguish between cost-competitiveness, price-competitiveness and non-price competitiveness. A survey presented by Eckhard Siggel (2007) points out that different researchers accentuate different facets of competitiveness; for example, size and increase of market share, export performance, price ratios, cost competitiveness and so on. One of the most widespread approaches pointed out in the literature is the concept of unit labour costs (ULC) as the product of wage rate, labour productivity and exchange rate. (Siggel 2007: 8).

ULC as a part of total unit costs in production largely determine international price competitiveness, especially for less developed countries exporting labour intensive products. This article emphasises a contradictory aspect of ULC: while the producer wants to decrease the ULC as an influential factor of price competition, the employee wants to achieve a rise in real income as the basis of living standards. That means a decrease in ULC has to be achieved through raising labour productivity and not through the reduction of real income. The rise in a country's competitiveness is often described through improved trade balance together with a rise in living standards (real income) (Global ... 1985; Hatsopoulos et al. 1988)

Fagerberg (1988: 355) takes the need to raise the real income of employees and adds the need to guarantee general employment: a country's international competitiveness refers to the ability to implement central economic policy goals, especially achieving growth in real income and general employment levels, without causing problems to the balance of payments. "High wage countries are often concerned about the relatively high level of their labour costs in the production of particular goods and services compared to low wage countries, in particular to the extent that such lower labour costs are the result of lower taxation, smaller social security payments, lower expenses on high-skilled labour for R&D and innovation, and in some cases, lower labour standards" (van Ark et al. 2005: 3). Labour standards are seen as being one of the most important factors for a country's international competitiveness (Flanagan 2003), but these costs are difficult to point out and compare, leading to the frequent discussion of whether the WTO could introduce common labour standards in order to avoid distortions in the measurement of international competitiveness.

ULC integrates the income of employees with the expenditure of producers. Buckley et al. (1988: 186) emphasise the paradox that the countries with the fastest growth in exports and in GDP have at the same time experienced much quicker growth in unit

labour costs than other countries. That means that in developed countries with advanced economies, price competitiveness depends primarily on introducing qualitatively new (innovative) products and not on ULC. These innovative products are the logical and expected side effects of investments in product R&D and technological change. Therefore, the indicators of innovativeness of a country have mostly been assessed through factors of international competitiveness (Buckley et al. 1988: 189).

In the Ricardian two-country two-product international trade model only the labour costs are considered a factor that determines the comparative advantage of a country. Dornbusch et al. (1977) developed this model of the continuum of goods, which means to n-product model but the labour costs remained the factor determining the international/relative competitiveness. The production of a product in one country is internationally competitive if the ratio of the domestic wage rate to the competitors' wage rate is lower in comparison to the ratio of domestic labour productivity to the competitors'. In reality, the production of goods incorporates many more factors besides ULC; therefore, other models have been developed, for example, the model of domestic resources costs and total unit costs (see Siggel 2007), but in this case the analysis will be limited to labour costs.

Michael E. Porter (1990: 73) emphasizes that a country's competitiveness determines its prosperity, created through its industry's capacity to innovate and upgrade. He is critical of the prevailing thinking that labour costs, interest rates, exchange rates and economies of scale are the most powerful determinants of competitiveness (Porter 1990: 74). Porter developed what is referred to as the "diamond" of national competitive advantage as a comprehensive new approach for the comparative analysis of competitiveness, comprising four parts: factor conditions, demand conditions, related and supporting industries, and firm strategy, structure and rivalry (Porter 1990: 77). Under factor conditions the first named is skilled labour. So the "diamond" of competitive advantage is directly related to classical approaches, insisting on the importance of labour costs for ensuring international competitiveness. Especially less developed countries have to compensate for disadvantages in other facets of the economic competitiveness "diamond" through lower labour costs. Low unit labour costs (ULC) are frequently seen as the most important current and future comparative advantage of Central and Eastern European countries (Havlik 1998: 13).

Porter's "competitiveness diamond" (1990) model emphasizes that at the firm level, a firm's strategy for ensuring competitiveness through the systematic and long-term planning of investments is receiving more and more importance. Buckley et al. (1988: 194) have pointed out the same aspect at country level: "The quality, effectiveness and management of government policies are analogous at the macro-level to the strategy of the firm at the micro-level. Efficacious government policies can help to realise the potential competitive ability of a nation..." Governments must invest systematically and effectively in the development of the country's innovation systems and innovation activities.

A country can apply different strategies to improve its international competitiveness (van Ark et al. 2005: 3). We have to distinguish short-run and long-run policies. In the short run a country can achieve success in the export sector by decreasing the labour costs per employee (the living standard of the population) but in an open economy this strategy is not effective. In the long run it is necessary to achieve growth in productivity (as the basis for the improvement of living standards), but this strategy can be developed only through a rise in investments.

At the country level, welfare is characterised by GDP. A country's GDP per person is the major determinant of the living standards in this country (Smith et al. 1982: 13). We can measure labour productivity at the country level by GDP per employee and ULC; therefore, through the ratio of total gross salary to GDP.

4. The general and sector development tendencies of gross wage in Estonia

Development tendencies of the total sum of gross wages and nominal GDP show (chart 1) that from 1995 to 2003 the growth rate of nominal GDP exceeded the growth rate of the sum of gross wages.

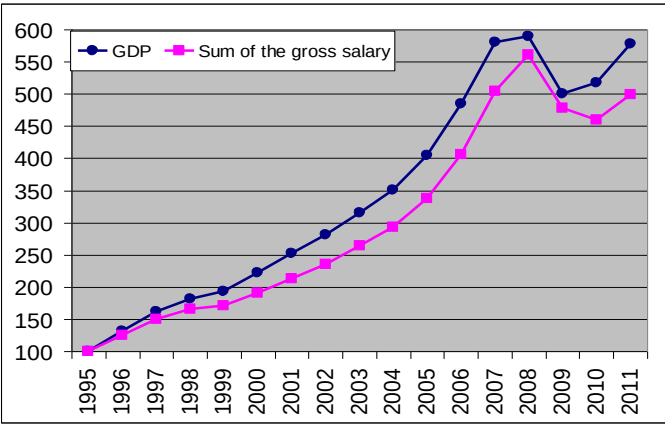


Chart 1. The dynamics of the Estonian nominal GDP and the total sum of gross salaries from 1995 to 2011 (value of 1995 = 100), in % (Statistics Estonia online database 2012, compiled and drafted by author).

Thereafter, for a couple of years the growth rates of both were equivalent. After Estonia's accession to the EU, the huge inflow of credit money sharply expanded demand for labour. As a result, the average level of gross wages climbed, while on the other hand, the minimum level of employee qualifications, skills and knowledge diminished (low-qualified people found employment). In 2008, real GDP decreased and increased slightly nominally (only due to inflation). At the same time the growth in the sum of gross wages continued and outperformed nominal GDP's growth rate. As a general result by 2008 compared to 1995, nominal GDP had grown 5.89 times

and the sum of gross salaries 5.6 times. That means the ratio of the gross wage sum to GDP in 2008 was nearly the same as in 1995. The economic crisis arrived unexpectedly and the labour policy of firms was not properly adapted. The continuing recession in 2009 has not changed the ratio of the sum of gross wages to nominal GDP: by 2009 compared to 1995, the nominal GDP had grown 5.0 times and the sum of gross wages 4.78 times. In 2010 the sum of gross salaries continued to fall, meanwhile the GDP increased. In 2011, after rapid increase of GDP and modest increase of gross salaries, the proportion between these indicators is about the same as in 2007.

Chart 2 shows the total ULC of nominal GDP in Estonia, the EU (average), Latvia, Lithuania, Finland and Sweden.

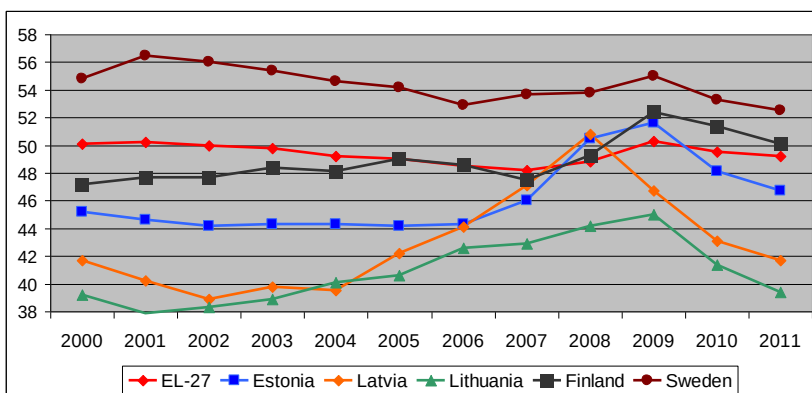


Chart 2. The total ULC of the nominal GDP in Estonia compared to the EU average and neighbouring countries for 2000–2011, in % (Eurostat online database 2012, compiled and drafted by author).

The period examined can be divided into four sub-periods:

- Until 2006, countries show various tendencies. In the EU on average and in Sweden the total ULC decreased; in Finland and Estonia the total ULC was stable; in Latvia and Lithuania the total ULC rose.
- 2007–2009, the economic boom and the crisis generally raised the total ULC of nominal GDP: in Estonia and in Latvia very sharply (in 2008 the total ULC even exceeded the level of this indicator in Finland), moderately in Finland and Sweden, and relatively modestly in Lithuania. After the crisis the total ULC has decreased. It is generally to see that the previous proportions across countries will be restored (although in Finland the total ULC has exceeded the EU average). Unusually, only Latvia managed to achieve a turnaround in the total ULC trend earlier than other countries, due to general wage reductions in 2009. Generally, in the EU (based on the average) and other countries the total ULC has shown a slight tendency to decrease during the previous years.

The changes in unit labour cost levels during the economic boom and crisis have influenced Estonia's international competitiveness more than neighbouring countries. In 2006, the ratio of employee compensation costs to GDP in Estonia was 2% down on Finland's and the EU average and 4% down on Sweden. Latvia and Lithuania came closer to the level of the total ULC in Estonia. In 2009, the examined ratio in Estonia was almost equal to the ratio in Finland and 2% higher than the EU average. Although Estonia was 4% lower than Sweden, the ratio in Estonia was 4% higher than in Latvia and 7% higher than in Lithuania. During the last years, Estonia has restored its competitiveness position on the basis of total ULC compared to Finland and Sweden, but differences with Latvia and Lithuania have increased slightly. Obviously, Latvia and Lithuania are trying to maintain their reputation for being countries with low labour costs, meaning Estonia will have difficulties with its Baltic neighbours in the fierce competition for lower labour costs. Of course, nominal GDP and nominal labour expenditure are significantly lower than the EU average and especially in Finland and Sweden. According to Eurostat, the added value in market prices per person in 2011 was €8,400 in Estonia, €30,400 in Sweden and €28,000 in Finland. Therefore, compared to the Nordic countries, Estonia remains a source of cheap labour force and intermediate production. Compared to Latvia and Lithuania, Estonia has to work harder; this means being more productive and supplying higher quality service in order to compensate for its relatively higher wage levels compared to these countries.

In addition to total ULC, the international competitiveness of firms is also strongly influenced by other taxes and the overall tax burden. Chart 3 shows the development of GDP in terms of income approach and its distribution between the business sector, households and the public sector. The net salary of the employees is their disposable income. Businesses earn gross operating surplus and mixed income, the amortization of basic production investments and subsidies from government. The public sector earns social taxes, production and import taxes (from which subsidies have to be subtracted).

Chart 3 demonstrates that the business sector has expanded its share of GDP from 36% in 1995 to more than 45% in 2001. After this rise came a period of stability until 2005. The economic boom and crisis reduced the share of the business sector nearly back to the level prevailing in 1995. During last two years the business sector has achieved over 6% increase in the share of GDP to 43.1%. Sandrine Levasseur (2001) has summarised the policy methods in Estonia that have helped to restore the position of business sector's share of GDP. The share of households reached a minimum level of 27% in 2002/03. The reduction of the income tax rate followed by general economic environment changes in the labour market raised this share in the following period. It exceeded the 1995 level again in 2008–2009. In 2010–2011 the share of households has decreased – from 32.2% of GDP in 2009 to 29.5% of GDP in 2011. The public sector's share of GDP decreased from 33% in 1995 to 28% in 2005 – this later rose to 32.7% in 2009 and fell to 29.4% in 2011. Real employee income levels have more than doubled in the same time. To conclude, the public sector's share of GDP in 2009 was similar to that in 1995, when Estonia experienced real economic growth for the first time since separating from the Soviet Union and

embarking on the transition to a market economy. The advantages for the business sector have vanished during the economic boom and crisis periods, but recovered in relative terms during last years. In spite of the free movement of labour in the EU and very modest decrease in average wage level, the previous favourable entrepreneurship environment seems to be recovered in Estonia. The crisis has not remarkably changed Estonian position in the international division of economic activities. Estonia continues to be the intermediate producer with low total ULC.

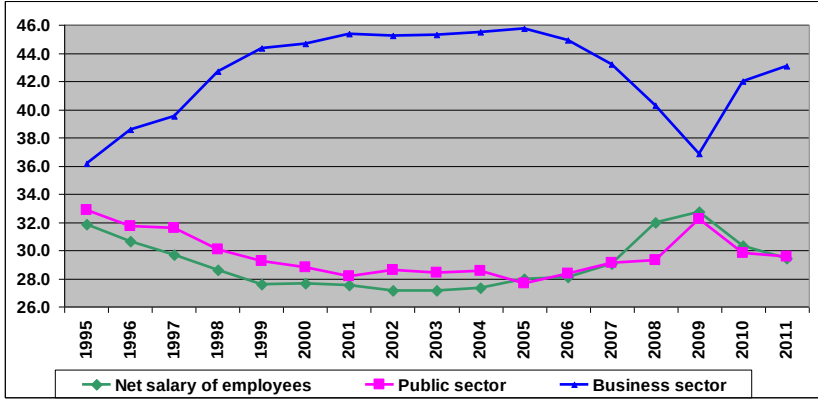


Chart 3. Share of value added in Estonian GDP (income approach) between the business sector, households and public sector for 1995–2011, in % (Statistics Estonia online database 2012, compiled and drafted by author).

Table 1 characterises the current labour market situation, showing the development of sum of gross salaries across different economic activities (NACE-classification) compared to sum of gross salaries in 1995.

The growth rate of administrative and support service activities in 2011 (1668%) is more than three times higher than the average growth rate (499%). The growth of information and communication activities that has the second place in ranking with 853% in 2011 is 813% lower. In 2011 the growth rates of the sum of gross salaries in both previously mentioned sectors exceeded the growth level in 2008. Professional, scientific and technical activities have the third position in the growth rate ranking with 724% in 2011; however the 2008 position (787%) is still not recovered. The biggest downfall in the crisis was in construction (from 870% in 2008 to 529% in 2011) and wholesale and retail trade (from 713% in 2008 to 577% in 2011), but also in accommodation and food service activities (from 734% in 2008 to 619% in 2011). The growth in the real estate sector (613% in 2011) and in financial intermediation sector (601% in 2011) has also been remarkable. These sectors produce products that cannot be traded internationally to satisfy the needs of the local market. Also showing faster than average growth are public administration,

defence and compulsory social security sectors, while the growth rate in the education sector is less than average.

Table 1. Dynamics of the sum of gross salary in different areas of economic activities (NACE-classification) for 1995-2011 (sum of the year 1995 = 100), in %

	2000	2005	2008	2009	2010	2011
Economic activities total	191	337	560	478	460	499
Agriculture, forestry and fishing	129	185	278	229	240	268
Mining and quarrying	136	146	230	214	241	267
Manufacturing	181	318	469	375	383	429
Electricity, gas, steam and air conditioning supply	151	172	239	238	253	264
Water supply; sewerage, waste management and remediation activities	155	249	432	361	355	380
Construction	152	399	870	580	477	529
Wholesale and retail trade; repair of motor vehicles and motorcycles	231	414	713	602	562	577
Transportation and storage	163	253	361	308	307	334
Accommodation and food service activities	203	428	734	576	552	619
Information and communication	245	415	756	755	742	853
Financial and insurance activities	240	396	658	636	570	601
Real estate activities	236	386	603	550	505	613
Professional, scientific and technical activity	197	432	787	704	697	724
Administrative and support service activities	327	914	1649	1414	1352	1668
Public administration and defence; compulsory social security	220	352	587	537	506	535
Education	200	325	499	472	452	466
Human health and social work activities	199	350	612	581	562	602
Arts, entertainment and recreation	210	370	606	524	495	509
Other service activities	155	250	432	418	425	450

Source: Statistics Estonia online database 2012, compiled by author.

The average growth rate in primary and manufacturing sectors fell seriously behind the overall average growth rate. These trends do not indicate a successful government policy in order to create an innovation and knowledge based economy to produce high quality goods with high value added. Unfortunately, Estonia has specialised in cheap and debilitating intermediate production and the simple servicing of tourists. The low growth rate in salaries in the education sector leads to a deficit of qualified workers required for an R&D-rich and versatile production.

Summary

Since 1995, after Estonia had experienced its first year of economic growth, a liberal and extremely open economic policy has prevailed. This liberal economic policy was thought to be the reason for the economic success achieved. In reality, the remarkable economic growth was achieved through an extensive inflow of foreign capital and not via qualitative development driven by an expansion of innovative export production. Foreign direct investments served mainly to conquer the internal market. Unfortunately, the Nordic countries see Estonia only as an intermediate producer with cheap and low-skilled labour. The vast inflow of foreign credit was the result of ruthless competition for market share among the banks. The money served the interests of real estate and property developers and not that of export producers.

EU accession did not stabilize Estonia's economic development. On the contrary, it initiated various destabilizing processes. Since 2005, the direct investment outflow position of Estonian residents moving abroad has risen quickly and has exceeded the direct investment position growth from abroad to Estonia. The economic crisis resulted in a finance account deficit and balance of payment problems. The processes that at first supported Estonia's economic development have now reversed and will lead to serious hindrances. The deepness of the crisis highlighted and proved the unsustainability of the chosen economic development strategy.

The remarkable backwardness of salaries compared to the general positive economic growth was concealed during the ten year period due to the relatively high inflation rate. As a result the share of business sector in GDP increased strongly. The massive inflow of foreign credit induced growth in labour force demand. The wage level increase at the start of the crisis re-established the 1995 proportions of GDP share between the business sector, households and public sector. Under the free movement of people in the EU, the business sector will probably not be able to re-establish the advantageous position in GDP share it experienced at the beginning of the ten-year period at the start of the new millennium. Fifteen years have changed the economic structure of Estonia. Unfortunately, this was designed to serve the interests of large multinationals and their policy of outsourcing cheap intermediate production to the Baltic states. During the same period, the level of real income in Estonia has doubled. The low wage competition from Latvia and Lithuania has risen significantly due to Estonia's fast wage level increases. It is unreasonable to believe that economic success can be achieved after the crisis and in a changed economic environment by applying the same economic development policy and strategy. The essential assumption (condition) for achieving economic success lies in the development and application of knowledge and innovative spheres of society. This concerns education, R&D and other components of the national innovation systems. Innovation has to be directed to the spheres of economic activity appropriate for a small and not highly developed country on the basis of the path-dependency principle, which means new areas of economic development (biotechnology, information and communication, software development etc) to the traditional fields of activity (agriculture, forestry, aqua-farming etc.) Even if we start now, it might

take more than ten years to develop a sustainable basis for long-term economic success.

References

1. **Alho, Kari, Kaitila, Ville, Kotilainen, Markku.** Finnish Firms Look Forward to Growth Prospects in the New EU Countries. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 2, 2004, 6 p.
2. **Akerholm, Jonny.** Why a Baltic Sea Economic Region. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 5, 2005, 8 p.
3. **Ansip, Andrus.** Estonia's development perspectives. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 1, 2008, 9 p.
4. **van Ark, Bart, Stuivenwold, Edwin, Ypma, Gerard.** Unit Labour Costs, Productivity and International Competitiveness. – GGDC Research Memorandum GD-80, Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen, 2005, 21 p.
5. **Boltho, Andrea.** The assessment: international competitiveness. – *Oxford Review of Economic Policy*, 1996, Vol. 12, No. 3, pp 1-16.
6. **Brixiova, Zuzana, Vartia, Laura, Wörgötter, Andreas.** Capital flows and the boom-bust cycle: The case of Estonia. – in *Economic Systems* 34 (2010), pp 55-72.
7. **Buckley, Peter J., Pass, Christopher L., Prescott, Kate.** Measures of International Competitiveness: A Critical Survey. – *Journal of Marketing Management*, 1988, Vol. 4, No. 2, pp 175-200.
8. **Damsgaard, Ole.** Disparities and potentials in the BSR. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review, Vol. 4, 2008, pp 23-24.
9. **Dornbusch, R., Fischer, S., Samuelson, P. A.** Comparative Advantage, Trade, and Payments in a Ricardian Model with a Continuum of Goods. – *The American Economic Review*, 1977, Vol. 67, No. 5, pp 823-839.
10. Eesti Pank on-line database 2011
11. Eurostat on-line database 2012
12. **Fagerberg, Jan.** International competitiveness. – *Economic Journal*, June 1988, no 98, pp 355-374.
13. **Flanagan, Robert J.** Labor Standards and International Competitive Advantage. – Stanford University, Revised Draft: November 2003, 57 p.
14. *Global competition: the new reality: the report of the President's Commission on Industrial Competitiveness.* Washington, DC: US Government Printing House, 1985.
15. **Hatsopoulos, G., Krugman, P., Summers, L.** U.S. Competitiveness: Beyond the Trade Deficit. – *Science*, 1988, no 241, pp 299-307.
16. **Havlik, Peter.** Labour Cost Competitiveness of Central and Eastern Europe. – *MOCT-MOST: Economic Policy in Transitional Economies*, 1998, Vol. 8, No. 2, pp 13-33.
17. **Heiskanen, Katja.** Baltic Sea region's new EU member states increasingly important in the internationalisation of Finnish small and medium-sized companies. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review, Vol. 4, 2006, 11 p.

18. **Hyvärinen, Jari.** The Baltic Countries and Integration into the EU Innovation Environment. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review, Vol. 3, 2005, 5 p.
19. **Kauppi, Piia-Noora.** May the Baltic way be the European way – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 4, 2007, 12 p.
20. **Ketels, Christian.** The Baltic Tigers – An end in sight for the growth story? – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 5, 2006, 8 p.
21. **Kosonen, Riitta, Heliste, Piia.** Finnish firms expanding their operations in the Baltic Sea Region. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 2, 2005, 6 p.
22. **Krugman, Paul R.** Competitiveness: a dangerous obsession. – *Foreign Affairs*, 1994, no 73(2), pp 28-44.
23. **Laursen, Thomas, Grawe, Roger.** Doing Business in the Baltics – a World Bank Perspective. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 6, 2004, 5 p.
24. **Lehtomäki, Paula.** The Baltic Sea – A New Dimension. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 1, 2005, 5 p.
25. **Levasseur, Sandrine.** Labour market adjustments in Estonia during the global crisis. – OFCE, No 2011-25, Dec 2011, 20 p
26. **Liuhto, Kari.** A common Baltic Sea investment agency could attract new capital into the region. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 2, 2005, 5 p.
27. **Mygind, Niels.** The Euro-rule for inflation is too strict for the Baltic economies. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 6, 2006, 10 p.
28. **Okko, Paavo.** The Baltic Sea Region as an arena for income level convergence. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 4, 2007, 15 p.
29. **Paet, Urmas.** More than a Decade of Purposeful Economic Policy. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 5, 2005, pp 5-6.
30. **Parts, Juhan.** The future of the Estonian economy and economic policy. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 3, 2007, 9 p.
31. **Porter, Michael E.** The Competitive Advantage of Nations. – *Harvard Business Review*, 1990, March-April, pp 73-93.
32. **Purju, Alari.** Internalisation of the Estonian Economy through Foreign Direct Investments (FDI). – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 5, 2004, p 6.
33. **Romer, Paul M.** Endogenous Technological Change. – *Journal of Political Economy*, Oct. 1990, pp 71-102.
34. **Romer, Paul M., Rivera-Batiz, Luis.** Economic Integration and Endogenous Growth. – *Quarterly Journal of Economics* CVI, May 1991, pp 531-555.
35. **Savo, Juho, Elo, Hannu.** The Position of Southwest Finland as a Baltic Growth Centre. – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 4, 2004, pp 7-8.
36. **Schrader, Klaus, Laaser, Claus-Friedrich.** Tiger oder Bettvorleger? Die baltischen Staaten nach der Krise. – *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 485, 2010, 30 S.
37. **Siggel, Eckhard.** International Competitiveness and Comparative Advantage: A Survey and a Proposal for Measurement. – CESifo Venice Summer Institute, Venice, 20-21 July, 2007, 33 p.
38. **Sippola, Markku.** Nordic manufacturing companies in the Baltic States – are they diffusing or avoiding Nordic industrial relations practices? – in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 1, 2006, p 16 in *Baltic Rim Economies*. Bimonthly Review 5, 2006, 16 p.

39. **Smith, A.D., Hitchens, D.W.M.N., Davis, S.W.** International Industrial Productivity: A Comparison of Britain, America and Germany. – Cambridge University Press, 1982.
40. State of the region report 2009. Boosting the top of Europe. (Ketels, Christiaan T.H.) 118 p.
41. Statistics Estonia on-line database 2012
42. **Svedberg, Marcus.** The Baltic Rim Model. – in Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 1, 2006, 8 p.
43. **Terk, Erik.** Futures Scenarios for the Baltic Sea Economic Space. – in Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 1, 2006, 9 p.
44. **Terk, Erik.** “Eesti 2010” stsenaariumid tagantjärele tarkusega ehk paradoksaalne tee Lõuna-Soome suunas. *Eesti Majanduse Teataja*, 2007, nr 10, lk 8-12.
45. **Wiegert, Ralph.** The Baltic recovery – anything else but a long hard slog? – in Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 6, 2009, 31 p.
46. **Zanakis, Stelios H., Becerra-Fernandez, Irma.** Competitiveness of nations: A knowledge discovery examination. – European Journal of Operational Research, 2005, Vol. 166, pp 185-211.

WANDEL IN DER GELDPOLITIK UND AUSWEITUNG DER EUROPÄISCHEN SCHULDEKRISE

Armin Rohde
Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Abstract

In the present paper fundamental changes in monetary policy strategy, especially in leading industrialized countries, from concentrating on development of the quantity of money to focusing strictly on developments of interest rates and interest rate levels is analysed in the case of the European Central Bank. The goal of research is to show that this change in monetary policy is one important reason for expansions of the European debt crisis since 2010. Within this new monetary policy regime, interest rate levels on the one hand and the transmission of interest rate policy measures to the interest rates of the other financial markets on the other hand, have become a very important role in central banking policies of today. For example to guarantee a sure and strict transmission of interest rate policy measures, which have its starting point on the short-term money market, and which should radiate to long-term interest rates on the capital market the ECB, if necessary, uses outright monetary transactions in secondary markets for sovereign bonds in the euro area. The main reason for acting in that manner is to avoid rising of long-term interest rates and to guarantee low levels of interest rate in the sovereign bonds markets. It is argued in the present paper that in focusing to guarantee low interest rate levels especially to overcome economic crisis you can find one important reason for expansions of the European debt crisis. This is so, because in view of current European economic policy rising interest rates in the European bonds markets above a level of 6 or 7 percent have become an unmistakeable proof of a severe debt problem.

Keywords: Euro-Currency Area, European Debt Crisis, European Central Bank, monetary policy, interest rate policy, monetary transmission, sovereign bonds markets

JEL Classification: E49, E52, E58, E59, F33

1. Einleitung

In den letzten 10 bis 15 Jahren hat sich in den führenden Industrieländern ein Paradigmawechsel in der Geldpolitik von erheblicher Tragweite ergeben. Die vom Monetarismus geprägte Strategie der Geldmengensteuerung ist von einer Neo-Keynesianisch fundierten Strategie der Zinssteuerung in der Geldpolitik abgelöst worden. So sind ab Mitte der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts zunächst praktisch alle bedeutenden Zentralbanken der großen Industrieländer der Vorgehensweise der Deutschen Bundesbank, die hier eine Art Vorreiterrolle eingenommen hatte, gefolgt und hatten sich den monetaristischen Prinzipien einer geldmengenzielorientierten Geldpolitik verschrieben. Das Kennzeichen dieser

Strategie, und damit der Maßstab der geldpolitischen Steuerung, waren öffentlich vorgegebene und angestrebte Zuwachsraten für die Geldmenge, sogenannte Geldmengenziele. Diese basierten auf einem quantitätstheoretisch fundierten engen Zusammenhang zwischen der Geldmengenentwicklung und der Preisniveauentwicklung. Wachsende Zweifel an der hinreichenden Stabilität des Zusammenhanges zwischen Geldmengenentwicklung und Preisniveauentwicklung führten bis um die Jahrtausendwende zu einem zunehmenden Abrücken der Zentralbanken von der Geldmengenzielerorientierung (Vg. BIZ 2001, S. 83/84). An deren Stelle ist dann überwiegend eine zinsorientierte Geldpolitik getreten, deren Anliegen es ist, über eine direkte Steuerung der Zinsen, und zwar ausgehend von den kurzfristigen Geldmarktzinsen, die Einhaltung öffentlich vorgegebener Inflationsziele zu gewährleisten. Der fundamentale Unterschied zwischen diesen beiden Arten von geldpolitischer Steuerung liegt verkürzt beschrieben darin, dass im Rahmen einer Geldpolitik, die sich an einer bestimmten Zuwachsrate der Geldmenge orientiert, die Zinsen bzw. die Zinshöhen endogene Größen darstellen. Im Zuge einer Geldpolitik, die bestimmte Zinshöhen anstrebt, werden dagegen die monetären Mengenaggregate zu endogenen Größen. Das Ziel des vorliegenden Beitrags besteht darin, Hinweise zu liefern, dass dieser Paradigmawandel in der Geldpolitik, den man auch ganz deutlich im Rahmen der Politik der EZB erkennen kann, nicht unerheblich zur Ausweitung der europäischen Schuldenkrise beigetragen hat. Zu diesem Zweck wird im Folgenden gezeigt, dass eine Zinsorientierung der Geldpolitik sehr viel stärker als das im Rahmen der Geldmengenorientierung der Fall war, auf eine direkte Konjunktursteuerung ausgerichtet ist. Dazu gilt es für die Geldpolitik gegebenenfalls auch über Anleihekäufe Einfluss auf die langfristigen Zinsen zu nehmen. Steigerungen der langfristigen Zinsen, die von den durch die Leitzinsen der Geldpolitik vorgegebenen zinspolitischen Vorstellungen abweichen, werden deshalb als Störungen der zinspolitischen Transmission und damit auch als schädlich für die Geldpolitik betrachtet. Zumindest aber sieht die Geldpolitik darin außergewöhnliche Vorkommnisse, denen es auch mit unkonventionellen Mitteln zu begegnen gilt. In einem solchen Umfeld gedeihen dann Vorstellungen in der allgemeinen Politik und in der Öffentlichkeit, dass Zinssteigerungen generell schädlich für die Wirtschaftsentwicklung eines Landes sind, nicht zuletzt indem sie die Schuldendienstfähigkeit von verschuldeten Ländern gefährden könnten. Deshalb sieht auch die allgemeine Politik bei Zinssteigerungen einen Handlungsbedarf, indem Länder, in denen die Kapitalmarktzinsen zu stark ansteigen unter einen Rettungsschirm zu ziehen sind, um sie vor den schädlichen Zinssteigerungen zu schützen.

2. Neuausrichtung in der Geldpolitik des Eurosystems

Dieser fundamentale Wandel von der Geldmengenzielerorientierung hin zur Zinsorientierung ist auch in der Geldpolitik der EZB oder des Eurosystems deutlich zu erkennen und nachvollziehbar. So wurde noch in der Anfangsphase der europäischen Geldpolitik von 1999 bis Mai 2003 der zentrale Stellenwert der Geldmenge insbesondere durch deren hervorgehobene Positionierung in der geldpolitischen 2-Säulen-Strategie deutlich. Das angestrebte Wachstum der Geldmenge wurde als „quantitativer Referenzwert für das M3- Wachstum“ in Höhe

von 4,5 Prozent p.a. in der ersten und damit nach außen auch in der wichtigeren Säule der 2-Säulen-Strategie der EZB aufgeführt (vgl. EZB 2000, S. 43 ff).

Mit dem dann Mitte 2003 vorgenommenen Säulentauch in der Strategie der EZB rückte allerdings die Bedeutung der Geldmenge für die Geldpolitik des Eurosystems, dem Vorbild der wichtigsten Industrieländer folgend, zunehmend in den Hintergrund. So wurde die Entwicklung der Geldmenge M3 im Rahmen einer allgemeinen monetären Analyse in die in der öffentlichen Einschätzung als weniger wichtig erachtete 2. Säule der geldpolitischen Strategie verbannt (vgl. EZB 2003, S. 96 ff). Zudem hat die EZB mit dem Säulentauch in ihrer geldpolitischen Strategie auch die bis dahin jährliche Überprüfung der Angemessenheit des quantitativen Referenzwertes für das M3-Wachstum eingestellt. Schließlich verschwand nach einer gewissen Schamfrist auch in den Monatsberichten der EZB ab Dezember 2007 die in den Abbildungen der tatsächlichen Entwicklung der Geldmenge M3 eingezeichnete Vergleichslinie des quantitativen Referenzwertes in Höhe von 4,5%.

Dieser Bedeutungsverlust der Geldmenge für die Geldpolitik des Eurosystems fand allerdings, wie die folgenden Zitate zeigen, zunächst keinen Niederschlag in offiziellen Stellungnahmen und Ausführungen führender Repräsentanten der EZB. So führte das damalige Mitglied des Direktoriums der EZB, Jürgen Stark, noch im Jahr 2006 aus: „To begin with, the long-run relationship between money and prices is perhaps one of the best documented results in all economics, in both the theoretical and empirical literature. (...) First assigning a prominent role to money is a useful tool to underpin the medium-term orientation of monetary policy.” (Stark 2006, S. 17). Der damalige Vizepräsident der EZB betonte ebenfalls im Jahr 2006: “A first and important finding is that there is strong and robust evidence concerning the long-term relationship between money and prices, based on data collected for many countries and over long period of time.” (Padademos 2006, S. 199). Selbst im Juni 2008 äußerte die EZB noch in ihrem Monatsbericht: „Vor dem Hintergrund einer bereits üppigen Liquiditätsausstattung signalisiert die starke Zunahme der Geldmenge und der Kreditvergabe mittel- bis langfristig Aufwärtsrisiken für die Preisstabilität.“ (EZB 2008, S. 28).

Die praktizierte Geldpolitik des Eurosystems sprach zu der Zeit allerdings eine ganz andere Sprache. So wurde von der EZB das insbesondere seit Mitte des Jahres 2004 sehr stark beschleunigte Geldmengenwachstum, mit z.T. zweistelligen Geldmengenwachstumsraten, die im vierten Quartal 2007 mit +12% einen vorläufigen Höchstwert erreichten und auch im ersten Halbjahr 2008 noch deutlich über +10% lagen, nur von Ende 2005 bis Mitte 2007 mit Leitzinserhöhungen von insgesamt 2 Prozentpunkten begleitet. Mehr als ein Jahr lang blieben die Leitzinsen dann trotz der extrem hohen Geldmengenwachstumsraten und trotz leichter, aber ansteigender Überschreitungen des vorrangigen Ziels der Preisniveaustabilität unverändert. Erst als die Inflationsraten im Euro-Währungsraum im Juni und Juli 2008 auf jeweils 4 Prozent anstiegen, reagierte die EZB Anfang Juli 2008 mit einer einmaligen, nur kurz dauernden Anhebung der Leitzinsen um 25 Basispunkte. Insgesamt zeigt dies, dass der Geldmengenentwicklung spätestens nach dem Säulentauch im Rahmen der

praktizierten geldpolitischen Steuerung im Grunde kein zentraler Stellenwert mehr zugewiesen wurde.

An die Stelle der Geldmengenorientierung der Geldpolitik trat spätestens Ende 2004 eine Zinsorientierung. So verfolgt die EZB seit Ende 2004 im Rahmen ihrer Geldmarktsteuerung die Absicht, die kurzfristigen Geldmarktzinsen so zu steuern, dass sich diese ganz eng an der Höhe des zentralen Leitzinses der europäischen Geldpolitik, dem Satz der Hauptrefinanzierungsgeschäfte, orientieren: „Die Geldmarktsteuerung des Eurosystems ermöglicht der Kreditinstituten in der EWU die reibungslose Erfüllung ihrer Mindestreservepflicht, indem sie über geeignete geldpolitische Geschäfte Zentralbankliquidität bereitstellt oder abschöpft. Ziel ist es dabei, dass sich am Interbanken-Geldmarkt ein Tagesgeldsatz gemessen am gewichteten Durchschnitt EONIA einstellt, der nahe am zentralen Leitzins des Eurosystems, dem ..(S)atz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte, liegt. Damit wird gewährleistet, dass sich die geldpolitische Ausrichtung des EZB-Rats am Tagesgeldmarkt unverzerrt widerspiegelt.“ (Deutsche Bundesbank 2007, S. 35). Den dafür erforderlichen Bedarf an Zentralbankgeld schätzt die EZB mit der sogenannten Benchmark-Zuteilung. „Die Benchmark-Zuteilung ist der Betrag, der auf der Grundlage aller Liquiditätsschätzungen der EZB normalerweise erforderlich ist, um am kurzfristigen Geldmarkt ausgeglichene Bedingungen herzustellen. Bei ausgeglichener Liquidität sollte der Tagesgeldsatz normalerweise in der Nähe des Mindestbietungssatzes (allgemein: Satz der Hauptrefinanzierungsgeschäfte (HRG), Anm. d. Verf.) liegen. (...) Unter Umständen kann die EZB jedoch vom Benchmark-Betrag abweichen, um beispielsweise einer Divergenz der kurzfristigen Geldmarktsätze vom ..(S)atz des HRG zu begegnen...“ (EZB 2004, S. 20/21).

Das heißt, die EZB strebt an, den sogenannten EONIA-Spread, also die Abweichungen des Tagesgeldsatzes (Euro Overnight Index Average) von dem zentralen Leitzins zu minimieren. Die im Rahmen des geldpolitischen Instrumentenkastens der EZB zur Begrenzung von kurzfristigen Zinsschwankungen am Tagesgeldmarkt vorgesehenen Ständigen Fazilitäten, durch die eine wirksame Zinsobergrenze (Satz der Spitzenrefinanzierungsfazilität) und eine definitive Zinsuntergrenze (Satz der Einlagenfazilität) und damit ein bestimmbarer Zinskorridor für die Bewegungen des Tagesgeldzins EONIA vorgegeben sind, versucht die EZB mit ihrer seit Ende 2004 praktizierten Zinssteuerungspolitik nicht relevant werden zu lassen. Dahinter verbirgt sich offenkundig die Vorstellung der EZB, dass selbst geringfügige Schwankungen der kurzfristigen Geldmarktzinsen im Rahmen des Zinskorridors zu Unsicherheiten bei den Marktteilnehmern über den verfolgten zinspolitischen Kurs der EZB führen können. Solche Unsicherheiten würden letztlich den von der EZB verfolgten und für wichtig erachteten Prinzipien der Transparenz, der Berechenbarkeit und der Glaubwürdigkeit in der Geldpolitik widersprechen (vgl. Rohde 2006, S. 189 ff).

Konsequenz einer derartigen Zinsstabilisierungspolitik am kurzfristigen Geldmarkt ist, dass die von der EZB bereitgestellte Bankenliquidität (Zentralbankgeldmenge) und damit letztlich auch die Geldmenge zu endogenen Größen werden. Beide Größen treten damit in ihrer Bedeutung für die Geldpolitik in den Hintergrund. Das

heißt, sie verlieren als geldpolitische Indikatoren an Aussagekraft. Es gilt vielmehr die Leitzinsen so zu setzen und über die bereitzustellenden Liquiditätsmengen die Geldmarktzinsen so zu steuern oder zu fixieren, dass ihre praktisch identischen Höhen, über eine dann unverzerrte Ausstrahlung auf die restlichen Zinsen der Volkswirtschaft, letztlich mit dem vorrangigen Ziel der Preisniveaustabilität vereinbar sind.

Eine Zinsstabilisierungspolitik am Geldmarkt führt aber unmittelbar dazu, dass die Knappheitsindikatorfunktion des kurzfristigen Geldmarktzinses außer Kraft gesetzt wird. So müssen Verknappungen am Geldmarkt, die c.p. zu steigenden Geldmarktzinsen führen, von der EZB durch Liquiditätsbereitstellungen zeitnah kompensiert werden. Verflüssigungen am Geldmarkt, die c.p. zu sinkenden Geldmarktzinsen führen, müssen von der EZB durch Liquiditätsabschöpfungen ausgeglichen werden. Die geldpolitischen Möglichkeiten, mit denen die EZB derartige Liquiditätsschwankungen am kurzfristigen Geldmarkt flexibel kompensieren kann, sind zum einen die Benchmark-Zuteilungen bzw. die Abweichungen von den Benchmark-Beträgen im Rahmen der wöchentlichen Hauptrefinanzierungsgeschäfte sowie der flexible Einsatz der sogenannten Feinsteuerooperationen. In der Tat lässt sich feststellen, dass zum einen seit November 2004 Abweichungen von den Benchmark-Beträgen nach oben eher zur Regel statt zur Ausnahme geworden sind, und zum anderen, dass die EZB seit November 2004 fast regelmäßig am Ende der Mindestreserveerfüllungsperioden Feinsteuerooperationen eingesetzt hat. Da die Geschäftsbanken verpflichtet sind, ihre Mindestreserveguthaben nur im Durchschnitt der Tage der Mindestreserveerfüllungsperioden zu halten, fungiert die Mindestreservepolitik normalerweise als ein Liquiditätspuffer gegen kurzfristige Liquiditätsschwankungen am Geldmarkt und stabilisiert so die kurzfristigen Geldmarktzinsen. Am jeweils letzten Tag der Mindestreserveperioden jedoch, wenn die genaue Höhe der Durchschnittsguthaben der Geschäftsbanken endgültig feststeht, lassen sich Liquiditätsdefizite oder Liquiditätsüberschüsse des Bankensystems nur über den Geldmarkt ausgleichen. Das bedeutet, entweder stellt die EZB die fehlende Liquidität über Feinsteuerooperationen kurzfristig bereit oder sie schöpft die Liquiditätsüberschüsse über Feinsteuerooperationen kurzfristig ab. Andernfalls käme es zum Anstieg oder zur Senkung der kurzfristigen Geldmarktzinsen, mit der Folge des Entstehens ungewünschter EONIA-Spreads. Erst im Zuge der massiven Liquiditätsbereitstellungen im Rahmen der Krisenbekämpfung hat die EZB die regelmäßigen Feinsteuerooperationen am letzten Tag der Mindestreserveerfüllungsperioden eingestellt, da sich der EONIA, aufgrund der großen Mengen an bereitgestelltem Zentralbankgeld, seitdem ohnehin mehr an seiner Untergrenze, dem Satz der Einlagenfazilität, orientiert hat.

Vermeidung von Zinsbewegungen am Geldmarkt und damit von EONIA-Spreads erfordern also flexible Reaktionen der EZB mit den Liquiditätsmengen. Auch das verdeutlicht, dass die Liquiditätsmengen, die ja zudem die Basis der daran geknüpften Geldmengenentwicklung sind, im Rahmen der zinsorientierten Geldpolitik der EZB zu endogenen Größen geworden sind.

3. Die Transmission zinspolitischer Impulse und die Rolle von Anleihekäufen

Da eine solche Zinsorientierung der Geldpolitik sehr viel stärker als das im Rahmen einer Geldmengenorientierung geschieht, auf eine Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit auf eine Konjunktursteuerung abzielt, ist der EZB daran gelegen, dass sich ihre am Geldmarkt auf den Weg gebrachten Zinsimpulse möglichst umgehend und unverzerrt bzw. gleichgerichtet in den übrigen Zinssätzen der finanziellen Märkte, bis hin zu den längerfristigen Kapitalmarktzinsen, niederschlagen und widerspiegeln. Denn es sind überwiegend die längerfristigen Zinssätze, die relevant für die reale Wirtschaftsaktivität sind. Neben der Minimierung des EONIA-Spreads ist also der unverzügliche und unverzerrte Niederschlag der Zinsimpulse an sämtlichen monetären Märkten eine weitere Voraussetzung, um die Durchschlagskraft einer zinsorientierten Geldpolitik zu sichern sowie die Prinzipien der Transparenz, der Berechenbarkeit und der Glaubwürdigkeit der Geldpolitik der EZB auch gegenüber der Öffentlichkeit zu gewährleisten.

Voneinander abweichende Zinsentwicklungen an den Finanzmärkten in den Mitgliedsländern der Europäischen Währungsunion stören damit auf den ersten Blick die angestrebte zinspolitische Transmission und gefährden die Durchschlagskraft und die Prinzipien einer zinsorientierten Geldpolitik. Daraus lässt sich dann eine Rechtfertigung für die Geldpolitik ableiten, solchen Abweichungen, z.B. in den Entwicklungen der längerfristigen Anleihezinsen, mit Anleihekäufen durch die Zentralbank, wie im Rahmen des von der EZB im Mai 2010 initiierten Programms für die Wertpapiermärkte, entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang ist es interessant, dass die EZB Anfang 2010 Zinssteigerungen bei Anleihen bestimmter Mitgliedsländer der Euro-Zone, die nach eigener Einschätzung „...vor allem auf wachsende Bedenken der Marktteilnehmer bezüglich der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen angesichts steigender Haushaltsdefizite und Staatsschulden in diesen Ländern zurückzuführen war(en)“ (EZB 2011, S. 20), und damit also als Ausdruck differenzierter Risikoeinschätzungen der Marktteilnehmer zu werten waren, als Störungen in bestimmten Marktsegmenten eingestuft hat, denen es geldpolitisch mit einem Ankaufsprogramm für Anleihen zu begegnen galt. (vgl. ebd.).

Problematisch an solchen Anleihekäufen der EZB ist weniger die Befürchtung, dass die Geldpolitik damit gegen das bestehende Verbot der Kreditgewährung an die öffentliche Hand gemäß Art. 123 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) verstößt und somit den ihr gesetzlich im Art. 130 AEUV garantierten Autonomiestatus untergräbt. Denn solange solche Anleihekäufe der Zentralbank über den Sekundärmarkt laufen und nicht direkt vom Emittenten erworben werden und soweit das mit den Käufen der Anleihen bereitgestellte Zentralbankgeld von der Zentralbank zeitnah wieder eingesammelt, d.h. sterilisiert wird, sind solche Bedenken rechtlich unbegründet. Zumal es ja durchaus eine Option für Zentralbanken sein könnte, einen bestimmten Grundbedarf an Zentralbankgeld durch Offenmarktgeschäfte am Kapitalmarkt, also durch den Kauf von Anleihen, auf Dauer zu decken. Ein Vorschlag im Übrigen, der in viel

schärferer Form, nämlich für die Deckung des gesamten Zentralbankgeldbedarfs im Bankensystem, selbst von Milton Friedman für die monetaristische Mengensteuerung propagiert wurde (vgl. Friedman (1982, S. 17 und Rohde 1985, S. 37 ff). Schließlich lassen sich Käufe von Staatsanleihen durch die Zentralbank auch mit dem Argument einer gewissen Kurspflege am Kapitalmarkt rechtfertigen, das heißt zur Vermeidung oder Glättung sogenannter erratischer Kurs- und Renditebewegungen.

Problematisch werden Anleihekäufe allerdings, wenn damit ein bestimmtes Zinsziel bei bestimmten Staatsanleihen verfolgt wird oder aber wenn die Käufe dem Schutz vor abwärts gerichteten Trends einzelner Anleihekurse dienen sollen. Das heißt, wenn sich Zentralbanken gegen Zinsdifferenzen innerhalb eines Währungsraumes zu stemmen versuchen, die die Folge von ökonomisch begründeten Markteinschätzungen sind. Die Gewährleistung konkreter Zinsziele in bestimmten Ländern oder das Gegensteuern gegen sinkende Markttrends in einzelnen Ländern erfordert praktisch eine unbegrenzte Kaufbereitschaft der Zentralbank für die betroffenen Anleihen, nicht zuletzt auch, um die in solchen Fällen oft herausgeforderte Spekulation jederzeit im Zaum halten zu können.

Mit einer etwaigen Kopplung der Anleihekäufe an die verbindliche Einhaltung von Reform- oder Sparprogrammen in den betroffenen Ländern (Konditionalität), so wie es von der EZB im Rahmen der Ausweitung des bestehenden Programms für die Wertpapiermärkte, konkret bei der im September 2012 vom EZB-Rat beschlossenen Durchführung von geldpolitischen Outright-Geschäften an den Sekundärmärkten für Staatsanleihen (Outright Monetary Transactions, OMTs), ins Spiel gebracht wurde (vgl. EZB 2012 a, EZB 2012 b), würde eine Zentralbank mit ihren Maßnahmen dann endgültig das Feld der Geldpolitik verlassen und gemeinsam mit der Fiskalpolitik zum Sachwalter oder zum Kontrolleur der Einhaltung staatlich auferlegter Reformschritte werden. Selbst wenn die Zentralbank sich formal vorbehält, bei Verstößen gegen die Konditionalität die Käufe von Staatsanleihen bestimmter Länder einzustellen, so wird dies faktisch an den durch eine solche Entscheidung ausgelösten gravierenden Folgen für das betroffene Land und deren Ausstrahlung auf die gesamte Währungsunion scheitern. Unter solchen Bedingungen läuft die Geldpolitik somit Gefahr, immer stärker in die Dienste der Fiskalpolitik zu geraten.

Dies gilt auch dann, wenn sich, wie in dem Programm für die geldpolitischen Outright-Geschäfte der EZB vorgesehen, die Käufe von Staatsanleihen auf das kürze Ende der Zinsstrukturkurve konzentrieren, insbesondere also auf Staatsanleihen mit Laufzeiten von einem Jahr bis zu drei Jahren (vgl. EZB 2012 b), obwohl doch eigentlich die Divergenzen zwischen den nationalen langfristigen Zinsen als Störquelle der zinspolitischen Transmission von der EZB angesehen werden. Wenn nun durch die Käufe von kurz laufenden Staatsanleihen die Zinsstrukturkurve steiler wird, weil die kurzfristigen Kapitalmarktzinsen aufgrund der zunehmenden Nachfrage sinken und die längerfristigen Zinsen, infolge von Umschichtungen bzw. Verkäufen, steigen, dann vergrößern sich die Divergenzen der langfristigen Zinsen zwischen den Ländern der Eurozone. Mit einem steileren Verlauf der Zinsstrukturkurve und den deshalb zu erwartenden Anpassungen der

Laufzeiten der nationalen Staatsverschuldung an diese durch das Kaufprogramm der EZB gestützten kürzeren Fristen wird sich letztlich die Gesamtlaufzeit der Staatsverschuldung in den betroffenen Ländern entsprechend verkürzen. Als Folge werden diese Staaten im Falle von späteren Leitzinserhöhungen der Geldpolitik viel früher und insbesondere auch wesentlich stärker von Zinserhöhungen betroffen sein, verglichen mit Situationen, in denen die durchschnittliche Laufzeit der Staatsverschuldung länger ist.

Mit der Laufzeitverkürzung der Staatsverschuldung wird der politische Widerstand gegen Zinserhöhungen deshalb größer ausfallen, bzw. die Gefahr wächst, dass die Geldpolitik erforderliche Zinserhöhungen hinausschiebt, um die betroffenen Länder, die ja im Rahmen der Konditionalität ihre Spar- und Reformprogramme durchzuführen haben, nicht den höheren Zinsbelastungen auszusetzen. Auch damit droht die Gefahr, dass die Geldpolitik in das Fahrwasser der Fiskalpolitik oder unter eine sogenannte fiskalische Dominanz gerät, „... in der geldpolitische Entscheidungen nicht mehr ausschließlich dem Erhalt der Preisstabilität dienen, sondern fiskalischen Zwängen folgen“ (Worms 2012, S.19).

Deshalb sollten divergierende Zinsentwicklungen an den nationalen Kapitalmärkten kein Anlass für geldpolitische Maßnahmen sein. Zumindest sollten sie es dann nicht sein, wenn solche divergierenden Zinsentwicklungen auf plausiblen, ökonomischen Hintergründen basieren und eben nicht Ausdruck von irrationalem oder erratischem Verhalten sind.

Unterschiedliche Zinsentwicklungen an den nationalen Kapitalmärkten in einem einheitlichen Währungsraum lassen sich u. a. beispielsweise auch aus dem Zusammenwirken der folgenden drei Tatbestände durchaus rational erklären:

1. Erhöhtes Risikobewusstsein der Marktteilnehmer: Im Zuge der sich infolge einer verbreiteten Vernachlässigung adäquater Risikoeinschätzungen aus der sogenannten Subprime Krise entwickelten internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise wurde in der allgemeinen öffentlichen Diskussion von den Finanzmarktteilnehmern für ihre weitere Geschäftstätigkeit ein wesentlich stärkeres Risikobewusstsein eingefordert.

2. Zweifel an der Einhaltung der Fiskalkriterien: Durch die umfangreichen staatlichen Hilfs- und Rettungsprogramme zur Bekämpfung der Folgen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise kam es in den Industrieländern zu einer signifikanten Ausweitung der Staatsverschuldungen. Dadurch wurden Zweifel an der Einhaltung der Fiskalkriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in den Staaten der Europäischen Währungsunion (EWU) genährt.

3. Haftungsausschlüsse innerhalb der EWU: Die Existenz der rechtlich in Art. 125 AEUV verankerten sogenannten No-Bail-Out-Klausel, durch die ein Mitgliedstaat der EWU nicht für die Verbindlichkeiten der anderen Mitgliedsstaaten haftet oder eintritt, bedeutet formal, dass jeder Mitgliedsstaat für seine Verschuldungslage und seinen Schuldendienst verantwortlich ist und nicht auf Unterstützungen der anderen Staaten hoffen darf.

Diese drei Tatbestände zusammen führten letztlich zu einer differenzierten Risikoeinschätzung der Finanzmarktteilnehmer gegenüber den einzelnen Teilnehmerstaaten der EWU, und sie fanden ihren rationalen Ausdruck in unterschiedlichen Entwicklungen der nationalen Kapitalmarktzinsen. Diese differenzierten Wertpapierkurs- und Wertpapierrenditeentwicklungen bildeten schließlich den Auslöser der europäischen Schuldenkrise, die zudem durch eine leichtfertige und vorschnelle Diskussion von Schuldenschnitten (Hair Cuts) und Staatsinsolvenzen in Politik und Wissenschaft angeheizt wurde. Dabei ist es durchaus als Ironie des Schicksals zu bezeichnen, dass die über eine stark zunehmende Staatsverschuldung einzelner Länder vor der Insolvenz geretteten Finanzmarktteilnehmer das von ihnen eingeforderte erhöhte Risikobewusstsein als Erstes gegenüber ihren Rettern angewendet haben und von ihnen höhere Risikoprämien bei Finanzgeschäften verlangt haben.

Die von der EZB im Rahmen ihrer zinsorientierten Geldpolitik vorgenommene Stigmatisierung solcher divergierender nationaler Zinsentwicklung als Störungen in bestimmten Marktsegmenten des europäischen Finanzmarktes, durch die die zinspolitische Transmission nachhaltig beeinträchtigt sei, hat den ohnehin verbreiteten Vorbehalten im allgemeinen politischen Raum und in der Gesellschaft gegen unpopuläre Zinssteigerungen, zumal in Phasen sich stark abschwächender Wirtschaftsleistungen, einen enormen Auftrieb verliehen. Damit gelangt man zum Kernproblem einer zinsorientierten Geldpolitik. Dieses Kernproblem besteht darin, dass man die vorrangige Aufgabe der Geldpolitik zu sehr in der Konjunktursteuerung sieht (vgl. Rohde 1985, S. 75 ff.).

4. Implikationen einer zinsorientierten Geldpolitik

Im Zuge der zinsorientierten Geldpolitik ist es mittlerweile normal bzw. selbstverständlich geworden, dass die Geldpolitik bei Wirtschaftskrisen bzw. bei Konjunkturrückgängen mit einer drastischen Niedrigstzinspolitik zu reagieren hat. Nullzinspolitik bzw. Leitzinsen nahe Null, ggf. noch ergänzt um ein sogenanntes Quantitative Easing, also einer massiven Liquiditätsbereitstellung durch die Zentralbanken, gehören heute durchweg zum Normalprogramm der zinsorientierten Geldpolitik in den Industrieländern. Dies wurde erstmals im Zuge der sogenannten Japan-Krise im Laufe der 1990er Jahre in einem Land, danach aber auch in mehreren Industrieländern gleichzeitig unter Beweis gestellt. So z.B. im Anschluss an die „Dotcom-Krise“ Anfang der 2000er Jahre, als Reaktionen auf die Subprime-Krise 2007 und auf die sich daraus entwickelnde internationale Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 und insbesondere auch als Reaktion auf die europäische Schuldenkrise ab 2010. In diese Richtung zielt auch die Anfang 2012 gegebene Zusicherung der amerikanischen Zentralbank (Federal Reserve System) ihre faktische Nullzinspolitik mit einem Leitzins von null bis 0,25 Prozent bis Ende 2014 beizubehalten. Eine Zusicherung, die mit den Entscheidungen des Offenmarktausschusses vom 13.09.2012 sogar bis mindestens Mitte 2015 verlängert wurde (vgl. FAZ 2012).

Zur Normalität einer Niedrigstzinspolitik gehören aber nicht nur niedrigste, also nahe bei Null liegende Leitzinsen, sondern auch ein generell niedriges Zinsniveau. Das heißt, die Zinsen an allen Finanzmärkten sollen letztlich die Entwicklung der Leitzinsen zumindest tendenziell nachvollziehen. Niedrigste Leitzinsen erfordern somit, dass die Zinsen für alle Finanzgeschäfte bzw. in allen Finanzmarktsegmenten möglichst niedrig sein müssen, um die angestrebten expansiven Wirkungen auf die Realwirtschaft zu gewährleisten. Zinssteigerungen in einzelnen Marktsegmenten, und damit Abweichungen von der durch die niedrigen Leitzinsen vorgegebenen zinspolitischen Linie bilden einen Störfaktor für die Zinspolitik, und sie dienen deshalb als Rechtfertigung für geldpolitische Gegenmaßnahmen. Im Kontext einer solchen undifferenzierten Bewertung von Zinssteigerungen wird in der Öffentlichkeit der Eindruck vermittelt, dass Zinserhöhungen generell schädlich für die Wirtschaftsentwicklung seien. In so einem Umfeld gedeihen schließlich auch Einschätzungen, dass Zinssteigerungen am Kapitalmarkt grundsätzlich als eine Gefahr für die Schuldendiensttragfähigkeit verschuldeter Länder anzusehen sind, was dann zur öffentlichen Rechtfertigung umstrittener geldpolitischen Gegenmaßnahmen von der Geldpolitik wider besseres Wissen auch nicht dementiert wird.

Dies ist besonders gut anhand der europäischen Schuldenkrise zu erkennen. Sobald die Zinsen für ein Land der Eurozone bei der erforderlichen Refinanzierung seiner fällig werden Staatsschulden eine Höhe von 6% bis 7% erreichten, und damit von der durchschnittlichen Zinshöhe aller EWU-Staaten nach oben abgewichen sind, wurde die Tragfähigkeit des damit für das Land verbundenen Schuldendienstes praktisch ohne nähere substanzielle Begründung in Frage gestellt. Zinsen in Höhe von 7% wurden und werden mittlerweile allgemein als ein Indiz für die Verweigerung der Kapitalgeber gegenüber diesem Land gewertet. In den Medien wird in diesem Zusammenhang sogar von Todeszinsen für ein Land gesprochen, die es dem Land unmöglich machen, seine Schulden situation allein in den Griff zu bekommen (vgl. Scherf 2011). Kritik an dieser Sichtweise findet sich nur vereinzelt (vgl. z.B. Bernau 2012).

Das Ziehen von solchen Ländern unter einen Rettungsschirm sowie gezielte Hilfsmaßnahmen der EZB, etwa durch Anleihekäufe den Zinserhöhungen entgegenzuwirken, erscheinen zwingend geboten. Als weitere erforderliche Stützungsmaßnahmen werden vorschnell und leichtfertig umfangreiche Schuldenschnitte für so ein Land als unausweichlich angesehen.

Eine solche Sichtweise verkennt allerdings völlig, wie hoch die Zinsen und damit auch die Tragfähigkeit von Zinszahlungen der europäischen Länder in der Vergangenheit waren. In einer Zeit, als die Geldpolitiken noch verstärkt auf die Entwicklung monetärer Mengenaggregate konzentriert waren und Zinsen, insbesondere jedoch die Zinsniveaus, von weitaus geringerem Interesse für die geldpolitische Analyse waren, als das heute der Fall ist. So betrug die durchschnittliche Emissionsrendite festverzinslicher Wertpapiere nach Daten aus dem Monatsberichten der Deutschen Bundesbank in Deutschland von 1970 bis 1979 immerhin 8.15%. Im Zeitraum 1980 bis 1989 belief sich der durchschnittliche

Kapitalmarktzins in Deutschland auf 7,41% und im Zeitraum von 1970 bis 1999 betrug der Durchschnittszins 7,35%. Im Durchschnitt erzielten Staatsanleihen in Italien zwischen 1984 und 1996 eine Rendite in Höhe von 11,57% (vgl. IMF 2001, S. 115). Der entsprechende Durchschnittswert von 1984 bis 1996 für Spanien ergab sich in Höhe von 12,14% (vgl. IMF 2001, S.115). Der Durchschnittszins für 10-jährige Anleihen in Griechenland erreichte nach Angaben des Europäischen Währungsinstituts (EWI), der Vorläuferinstitution der EZB, von 1989 bis 1995 die Höhe von 19,6%. Dabei ergab sich 1992 ein Spitzenwert von 24,5%. Die Zinszahlungen, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) betrugen grob berechnet von 1991 bis 1995 in Griechenland mehr als 20 Prozent und in Italien mehr als 12 Prozent.

Vor dem Hintergrund dieser Zahlen, erscheint es nicht gerechtfertigt, die Schuldendiensttragfähigkeit von Ländern bereits bei Erreichen von Zinshöhen um die 7% pauschal in Frage zu stellen und immer größere Rettungsschirme aufzuspannen. Zumal man berücksichtigen muss, dass von Zinssteigerungen nicht der gesamte Schuldenstand eines Landes sofort betroffen ist, sondern immer nur ein Teil. Je langfristiger die Staatsverschuldung ist, umso geringer ist der Teil der Verschuldung, der jeweils vor der Fälligkeit steht und der dann zu einem aktuell höheren Zins refinanziert werden muss.

Die bislang wenig erfolgreichen Versuche der zinsorientierten Geldpolitik, mit lang anhaltenden Phasen einer Niedrigstzinspolitik, in der Regel noch ergänzt um massive Liquiditätsbereitstellungen, wirtschaftliche Krisen zu bekämpfen, haben letztlich dazu geführt, dass niedrigste Zinsen praktisch als ein Normalzustand aufgefasst werden, an die man sich schnell gewöhnt hat. Abweichungen von dieser Normalität werden als Störungen bzw. als Gefahr wahrgenommen. „Schlagartig werden in Europas Schuldenkrise Zinssätze als gefährlich wahrgenommen, die vor einigen Jahren noch vollkommen normal waren, Das ist ein typisches Blasenphänomen: Die Menschen gehen davon aus, dass ein paradiesischer Zustand ewig hält. (...) Plötzlich hält jeder das höhere Zinsniveau für ungerechtfertigt...“ (Bernau 2012). Deshalb lässt sich die These aufstellen, dass der Paradigmawechsel in der Geldpolitik von der Geldmengenzielorientierung hin zur Zinsorientierung, mit einer viel stärkeren Ausrichtung auf die Konjunktursteuerung und mit ihren deshalb lang anhaltenden Phasen niedrigster Zinsen, die Ausweitung der europäischen Schuldenkrise zumindest begünstigt hat. „Sieben Prozent Zinsen sind also nur dann eine Krise, wenn sie dazu definiert werden. Heute ist das so...“ (Bernau 2012).

5. Zusammenfassung

Der Wandel in der Geldpolitik von einer Strategie der Geldmengenzielorientierung zu einer Strategie der Zinsorientierung hat zu einem Wandel in der Bedeutung monetärer Größen für die geldpolitische Analyse geführt. Während im Rahmen einer Geldmengenzielorientierung monetäre Mengenaggregate im Zentrum der Beobachtung standen und Zinsen bzw. Zinshöhen als praktisch endogene Größen allenfalls von sekundärem Interesse waren, konzentriert sich die Geldpolitik heute primär auf die Steuerung der Zinsen. Die Entwicklung der monetären

Mengenaggregate, als nunmehr endogene Größen, haben ihre Bedeutung für die geldpolitische Analyse praktisch verloren. Massive Liquiditätsbereitstellungen der Zentralbanken zur Umsetzung oder Unterstützung der zinspolitischen Vorstellungen stellen heute nach Auffassung der führenden Zentralbanken keine Gefahr für die Durchführung und den Erfolg der Geldpolitik dar.

Dieser Einstellungswandel lässt sich auch anhand der Geldpolitik der EZB aufzeigen. Der EZB ist heute sehr daran gelegen, dass sich ihre am Geldmarkt auf den Weg gebrachten Zinsvorstellungen möglichst umgehend und unverzerrt in den Zinssätzen der übrigen monetären Märkte widerspiegeln. Dazu sind Zinsschwankungen am kurzfristigen Geldmarkt gegebenenfalls auch durch übermäßige Liquiditätsbereitstellungen (Über-Benchmark-Zuteilungen) zu minimieren. Abweichungen zwischen den langfristigen Zinssätzen in den Ländern der EWU betrachtet die EZB als Störungen der zinspolitischen Transmission, denen es notfalls mit Interventionen der Zentralbank an den Staatsanleihemärkten zu begegnen gilt. Allerdings lässt sich zeigen, dass unterschiedliche nationale Kapitalmarktzinsentwicklungen in Ländern einer Währungsunion durchaus auf ökonomisch rationalen Gründen basieren können.

Im Zuge der Zinsorientierung der Geldpolitik sind Leitzinsen nahe Null praktisch zur Normalität in der Reaktion auf Wirtschaftskrisen geworden. Das geldpolitische Interesse an möglichst niedrigen Zinsen sowie die Einstufung von Zinserhöhungen in den langfristigen Marktsegmenten als Störungen der zinspolitischen Transmission und damit als schädlich für die Geldpolitik haben letztlich zu einer generellen Fehleinschätzung von Zinssteigerungen in der Öffentlichkeit und zu gravierenden Fehleinschätzung der Schuldendienstfähigkeit verschiedener Länder durch die allgemeine Politik geführt. In der Folge davon werden Länder zu früh oder vorschnell als rettungsbedürftig eingeschätzt und unter Rettungsschirmen gezogen. Insofern hat der Übergang zur zinsorientierten Geldpolitik die Ausweitung der europäischen Schuldenkrise begünstigt.

Literaturverzeichnis

1. Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ 2001), 71. Jahresbericht, Basel, Juni 2001.
2. **Bernau, Patrick** (2012), Schuldenkrise: Die bösen sieben Prozent, in FAZ.net: www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/schuldenkrise-die-boesen-sieben-prozent-zins-11842991.html, Frankfurt am Main, 03.08.2012.
3. Deutsche Bundesbank (2007), Geldmarktsteuerung und Liquiditätsbedarf, in Geschäftsbericht 2007, S. 35-37.
4. Europäische Zentralbank (2000), Die zwei Säulen der geldpolitischen Strategie der EZB, in: Monatsbericht November 2000, S. 41-53.
5. Europäische Zentralbank (2003), Ergebnis der von der EZB durchgeführten Überprüfung ihrer geldpolitischen Strategie, in: Monatsbericht Juni 2003, S. 87-102.
6. Europäische Zentralbank (2004), Veröffentlichung der Benchmark-Zuteilung bei den Hauptrefinanzierungsgeschäften, in: Monatsbericht April 2004, S. 20-23.

7. Europäische Zentralbank (2008), Monetäre und finanzielle Entwicklung, 2.1 Geldmenge und MFI-Kredite, in: Monatsbericht Juni 2008, S. 20-28.
8. Europäische Zentralbank (2011) Jahresbericht 2010, Frankfurt am Main 2011.
9. Europäische Zentralbank (2012 a), Pressekonferenz, Einleitende Bemerkungen, Frankfurt, 6. September 2012.
10. Europäische Zentralbank (2012 b) Technische Merkmale der geldpolitischen Outright-Geschäfte, Pressemitteilung, 6. September 2012.
11. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ 2012), Neue Runde der quantitativen Lockerung, in: FAZ vom 14.09.2012, Nr. 215, S. 23.
12. **Friedman, Milton** (1982), Monetary Policy. Theory and Practice, in Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 14, No. 1, February 1982, S. 98-118.
13. Internationaler Währungsfonds (IMF 2001), International Financial Statistics – Yearbook 2001, Washington 2001.
14. **Papademos, Lucas** (2006), The Role of Money in the Conduct of Monetary Policy, in European Central Bank (Ed.), The Role of Money – Money and Monetary Policy in the Twenty-First Century, Fourth ECB Central Banking Conference 9.-10- November 2006, S. 194-205.
15. **Rohde, Armin** (1985), Mengensteuerung und Zinssteuerung. Eine Analyse monetärer Steuerungsstrategien, Berlin 1985.
16. **Rohde, Armin** (2006), Transparency, Predictability and Credibility as Principles of the Eurosystem's Monetary Policy, in Faculty of Economics and Management, University of Szczecin (Ed.), Baltic Business Development, Finance and Currency, Szczecin 2006, S. 189-202.
17. **Scherf, Dyrk** (2011), Europa im Bann der Todeszinsen, in FAZ.net: www.faz.net/aktuell/finanzen/anleihen-zinsen/geldanlage-europa-im-bann-der-todeszinsen-11519108.html, Frankfurt am Main, 10.11.2011.
18. **Stark, Jürgen** (2006), The Role of Money, in European Central Bank (Ed.), The Role of Money – Money and Monetary Policy in the Twenty-First Century, Fourth ECB Central Banking Conference 9.-10- November 2006, S. 16-24.
19. **Worms, Andreas** (2012), Die Geldpolitik des Eurosystems in der Krise, Handout zum Vortrag auf der Veranstaltung „Bundesbank im Dialog“, Neubrandenburg, 12. September 2012.

CONSTRUCTION AND THE ANALYSIS OF THE MODELS OF MASS APPRAISAL OF RESIDENTIAL REAL ESTATE IN RIGA AND DAUGAVPILS

Oksana Ruzha, Svetlana Ignatjeva
Daugavpils University

Abstract

Mass appraisal of real estate is one of the most classical economic tasks in accomplishing of which econometric modeling is successfully applied. The following article dwells upon three models used for estimating the commercial value of residential real estate. For the purposes of the research the market of residential real estate of two cities (i.e. capital of Latvia - Riga and the regional centre – Daugavpils) has been studied. The statistical analysis of the sales data for 2010-2011 has allowed distinguishing pricing factors of the residential real estate, both at the regional level, and at the level of a building and object of real estate. Modeling was conducted with the use of correlation and regression and cluster analyses. The additive and multiplicative models based on the regression equation and the model of the cluster analysis based on the method of parallel sectioning have been presented.

Keywords: mass appraisal of residential real estate objects, additive regression model, multiplicative regression model, cluster model

JEL Classification: L85

Introduction

As it is proved by the world experience, the increase of the residential housing is one of the most important prerequisites for the way out of the social economic crisis in any country. Therefore one of the main indicators of life standard and level of consumption is the provision of inhabitants with dwelling. With the initialization of the divest of monopoly in the area of construction and use of real estate, the necessity of reorganizing the mechanism in transformation of management relations in this particular branch is becoming more and more topical. The main problem in transformation of this mechanism is the elaboration of theoretic and methodological issues for the management and appraisal of real estate that would correspond to the economic, political and social aspects. This particular factor has determined the choice of the research theme. Considering dwelling as an object of an economic assessment implies research of such circle of problems as: economic bases of an appraisal of residential real estate studied in the work of such researchers as (Шевчук, А., 2007); existing approaches and methods of individual and mass appraisal of residential real estate (Игнатов, 2003), (Эккерта, 1997), (Елисеев, 2003), (Allan, Hoesli, & Bender, 1989-2000), (Francke & Gerjan, 1989) their comparison for the purpose of exposure of the most acceptable ones for the use in Latvia (Харрисон, 1994); econometric pricing models (Pace, 1995), (Kunovac,

Dozovic, Lukinic, and Pufnic, 2008), (Бэстенс & Бэрг, 1997), (Бывшев, Богомолов, & Костюнин, 2008), (Studies, 2010), (Berrens & McKee), (Leung, Chen, & Daouk, 2000), (Moore & McCabe, 1999), (Ramsey, 1969), (Specht, 2008), (Wittkemper & Steiner, 1996).

In the present study for the mass appraisal of real estate used econometric modeling based on regression and cluster analysis (Picard, Antoniou, & De Palma, 2010), (Benjamin, Guttery, & Sirmans, 2012), (Standart on Mass Appraisal of Real Property), (Fox, 2008).

The purpose of the present research is elaboration of a methodological approach to mass appraisal of residential real estate on the basis of econometric systems.

The comparative approach has been used as the main approach to mass appraisal. The main advantage of the comparative approach is the actual reflection of the demand and supply of the objects appraised, since the value of the deal made is more integrally concerned with the situation in the market. Availability of a sufficient amount of trustworthy information about recent contracts of sales, use of a comparative method in practical appraisal, method of comparing sales, in particular, provides a more impartial value of the market cost of the objects on sale.

Modernization of a classical algorithm of the comparative approach to mass appraisal of residential real estate has been carried out in the following areas:

- market modeling through methods of multi-dimensional correlation regression analysis;
- development of methods of the discrete spatial-parametric analysis (cluster analysis).

Since both areas have their own advantages and can be implemented through the collected database, several models of various types have been constructed and analyzed in work in order to select the best option for use in various applied situations.

Methodology

Mass appraisal is a systematized method of receiving estimation of market cost indexes for the big group of homogeneous real estate objects applying methods of statistical processing of information on the basis of comparative analysis of a considerable amount of analogues with the use of objectively measured pricing factors which are common for all analogues.

The method of correlation and regression analysis and a sectioning method as an option of cluster analysis are among the most well-known modern statistical methods of real estate market research.

Correlation method is related to one of the basic methods of mass appraisal. The basic applied task of the correlation analysis is quantitative determination of closeness between a dependent feature from one side and a set of factorial features from another. The closeness of linear connection is quantitatively expressed by a correlation coefficient. The task of regression analysis is to determine the direction and connection form between the dependent and factorial features.

Thus, correlation and regression analysis can be specified as a set of mathematical procedures intended for measurement of closeness, direction and analytical expression of the form of connection. The data-out of such analysis should qualitatively (structurally) and quantitatively specify the statistical model:

$V=f(x_1, \dots, x_k)$, where k - quantity of factors; V - an expectation value of a dependent feature at the given values of factors of cost $x_1, \dots, x_k$.

It is possible to distinguish two principal models, each of which has its own specificity.

The additive model is as follows:

$$V = C + B_1x_1 + \dots + B_kx_k$$

where $x_1, \dots, x_k$ - characteristics of a real estate object, B_i - numerical coefficients at variable characteristics of the object, showing the contribution of corresponding characteristics to the cost.

The multiplicative model is as follows:

$$V = B_0 * x_1^{B_1} * \dots * x_k^{B_k}$$

The simple multiplicative model is reduced to an additive type through finding the logarithm.

Along with a method of correlation and regression analysis for mass appraisal it is possible to use methodology of cluster analysis. The basic idea of this methodology implies that mass appraisal is created by sectioning (grouping, stratification) of the initial set of data about the prices of real estate objects according to pricing factors, mainly correlated with the prices of objects, and calculation of the model coefficients by comparing average values of the initial and truncated sets.

The analysis of factors influencing the commercial value of residential real estate in Riga and Daugavpils

Data collection and analysis are conducted at three levels: regional (City), local (Residential district), and at the level of the building (Type of the building, Number of floors, Material of building's external wall) of the residential real estate object (Number of rooms, Plan of rooms, Flat outer space, Sanitary facilities, Technical condition, Number of group of room, Total space, Value of the deal).

Features of the residential real estate market at the regional level are as follows: administrative status and scale of a city, specificity of its industrial and cultural

development, availability of the export-focused, competitive industries; structure and condition of fixed funds of a city; distance from capitals and other large centres, neighbouring countries; specificity of transport, trade and economic relations with them; environmental conditions; ecological conditions.

The work dwells upon the analysis of the real estate market in two cities of Latvia, i.e. Riga and Daugavpils. Riga is one of the largest cities of the Baltic region, the capital of Latvia. Daugavpils is the largest city of the eastern province of Latvia - Latgale. Specific features of these cities make direct impact on the results of the appraisal of residential real estate.

In capitals, large regional, transport, cultural centre's with high level of financial flows, effective investments and good prospects of development, the market of residential real estate develops quickly enough, and the prices for the residential property are established in due course at rather high level.

The analysis has shown that apartments (from one-room to four-room) in Riga are considerably more expensive than similar apartments in Daugavpils. The cost of one-room apartments in Daugavpils varies from 2000 Ls to 16000 Ls concerning the average value of 4845 Ls with an average standard deviation of 1759 Ls. In Riga the average cost of similar apartments is 15328 Ls, and the maximum reaches 31000 Ls, and the cost of the half of sold apartments exceeds 14759 Ls. Even bigger differences are observed in the cost of apartments consisting of several rooms. Thus, the average cost of three-room apartments in Riga is 55201 Ls, while in Daugavpils the average cost of such apartments is 13226 Ls.

The significant difference in the price can be seen, having compared apartments of the same type in Riga and Daugavpils. Thus, the average cost of apartments of the 103rd-series and Lithuanian design in Riga is 29082 Ls while similar apartments in Daugavpils are sold at the average of 8622 Ls.

The cost of an apartment in the city is usually influenced by the residential district. In Daugavpils the cost of apartments in the centre differs significantly from the cost of apartments in other districts of the city that in their turn show no significant differences in cost. In Riga the cost of apartments in Mezciems district is lower than that of the apartments in the centre, and higher than that in Teika district; but these distinctions are not statistically significant.

Apartments in Purvciems and Plavnieki districts cost cheaper and show no significant difference in cost, but their price differs considerably from the price of apartments in other districts of the city. This can be explained by the fact that for the last two years few apartments have been sold in these districts and those sold were mainly in bad technical condition (without renovation).

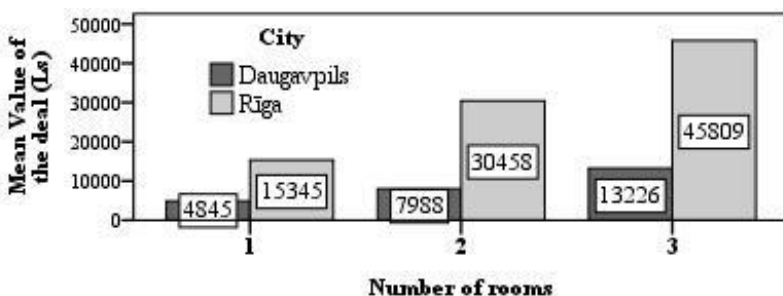


Figure 1. Average commercial value of apartments with different number of rooms in Daugavpils and Riga.

It should be mentioned that the distance from the city centre alone cannot explain why in equidistant from the centre districts the prices vary so greatly. It can be assumed that city division into districts is reasonable to conduct according to the social and town-planning features that consider simultaneously the quality of both the dwelling and the district of its location. It is also necessary to consider differentiation of urban population according to the level of income that stipulates tendencies of its spatial placing: movement of poor population from the city centre towards the suburbs, formation of districts inhabited by the poor and the rich. It is the so-called factor of social geography.

The Project type is the factor characterizing the building as a whole, but making significant impact on the cost of apartments (ANOVA, $p < 0.05$). Comparison of the cost of one-room apartments in Daugavpils shows that the price of apartments of “Prewar” and “Stalinist” type (Multiple Comparisons, Bonferroni, $p < 0.05$) differs considerably from the cost of apartments of other types, the cost of which shows no significant statistical distinctions. Two-room apartments of the 103rd-series and Lithuanian design differ dramatically in cost from the apartments of series 318, 602, 467 (Multiple Comparisons, Bonferroni, $p < 0.05$) and do not differ from apartments of type “Special project”.

In Riga the cost of one-room apartments in “Prewar” and “Stalinist” buildings, similarly to Daugavpils, differs from the cost of apartments of other types but, unlike Daugavpils, they are cheaper and these differences are statistically significant. Two-room and three-room apartments in “Prewar” and “Stalinist” buildings, similarly to Daugavpils, are more expensive. In Riga only three-room apartments in houses of the 103rd-series and Lithuanian design are more expensive than apartments in houses of series 318, 602, 467 while in Daugavpils these distinctions are already significant at the level of two-room apartments. In Riga two-room and three-room apartments of type “Special project” are cheaper than apartments in “Prewar” and “Stalinist” buildings but are more expensive than apartments of 103rd-series and Lithuanian design. In Daugavpils three-room

apartments of 103rd-series and Lithuanian design are more expensive than apartments of the type “Special project”.

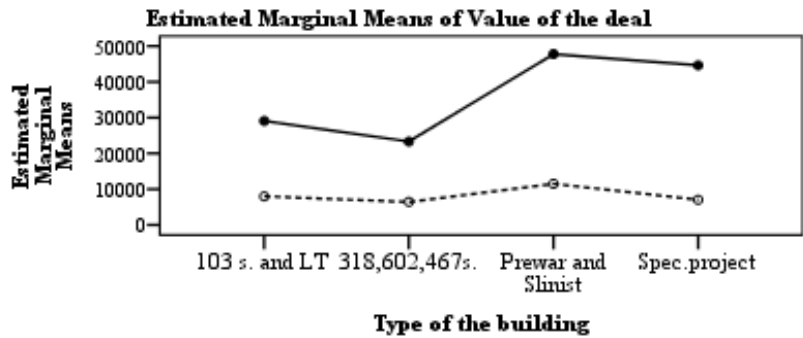


Figure 2. Average commercial value of apartments of different types in Daugavpils and Riga.

There is a statistically significant direct ratio between the area of an apartment and its commercial value. In Daugavpils these values correlate more considerably (Spearman's Correlation Coefficient $r=0.811$) than in Riga (Spearman's Correlation Coefficient $r=0.715$). The apartment's area makes an especially dramatic impact on the cost of three-room apartments ($r=0.701$ - Daugavpils, $r=0.548$ - Riga), and has little impact on the price of two-room apartments ($r=0.389$ - Daugavpils, $r=0.359$ - Riga). The cost of one-room apartments in Daugavpils depends significantly on their area ($r=0.518$) while in Riga this dependence is not significant ($r=0.183$, $p=0.317$).

The comparison of the cost of two-room apartments of the different layout has shown that Riga inhabitants have the traditional preference for apartments with isolated rooms. However, both in Riga and Daugavpils, distinctions in the cost of apartments of the different layout are revealed only at the level of the statistical tendency (t-test for Equality of Means, $0.05 < p < 0.1$). Both in Daugavpils, and in Riga the interdependence between the type of two-room apartments and the layout (Chi-Square Tests, $p < 0.05$) is observed. The largest number of apartments with adjoining rooms refers to series 318, 602, 467. 68% of such apartments in Daugavpils and 17% in Riga have been sold. 8% of “Prewar” and “Stalinist” type apartments with adjoining rooms in Daugavpils and 29% in Riga have been sold. In spite of the fact that in Riga apartments with isolated rooms cost more and this distinction in the price is especially noticeable with apartments of “Prewar” and “Stalinist” type, the effect of joint influence Room planning * The project type is not statistically significant (Tests of Between-Subjects Effects, $p=0.480$).

The comparison of the cost of apartments in panel and brick houses shows that apartments in brick houses are more expensive both in Riga, and in Daugavpils ((t-test for Equality of Means, $p < 0.05$).

There is a significant dependence between the Material of external walls and The Project type (Chi-Square Tests, $p < 0.05$). The houses of “Prewar” and “Stalinist” type are basically brick ones while 103rd-series and Lithuanian design are panel ones.

The comparison of the cost of apartments with joint and separate bathrooms shows that apartments in brick houses with separate bathrooms are more expensive both in Riga and Daugavpils. In Daugavpils these distinctions are statistically significant (t-test for Equality of Means, $p < 0.05$).

There is an essential dependence between Sanitary rooms and Project type (Chi-Square Tests, $p < 0.05$). In apartments of 103rd-series and Lithuanian design sanitary rooms are generally separated while more than a half of apartments of series 318, 602, 467 have joint bathroom units.

Availability of a balcony or loggia is able to significantly increase the cost of apartments of “Prewar” and “Stalinist” type and the cost of apartments of the 103rd-series and Lithuanian design (t-test for Equality of Means, $p < 0.05$). Thus availability of a balcony or loggia in an apartment correlates essentially with the type of apartments, both in Daugavpils and in Riga (Chi-Square Tests, $p < 0.05$). Among apartments of “Prewar” and “Stalinist” type only 20 % in Daugavpils and 25 % in Riga have Apartment’s external rooms. About 60 % of apartments of the 103rd-series and Lithuanian design and series 318, 602, 467 have external rooms.

The technical condition makes a significant impact on the cost of apartments in all micro-districts of Daugavpils (ANOVA, $p < 0.05$). In Riga in spite of the fact that apartments in a better condition have a higher price in all micro-districts, except for Mezciems, these distinctions are significant only in the micro-district Purvciems (ANOVA, $p = 0.003$). The effect of the mutual influence of such factors as a Micro-district and Technical condition is absent both in Riga and in Daugavpils (Tests of Between-Subjects Effects, $p = 0.832$, $p = 0.831$). There is a statistically significant dependence between a technical condition of the sold apartments and the city in which they are located in (Chi-Square Tests, $p < 0.05$).

In Riga 25% of the sold apartments were in the excellent condition, in Daugavpils such apartments made up just 5%. In Daugavpils 65% of the sold apartments were in satisfactory condition while in Riga such apartments made up only 19 %.

Thus, dependence between the technical condition of apartments and micro-district in which they are located is statistically significant only in Riga (Chi-Square Tests, $p < 0.05$). In Daugavpils such dependence is not observed (Chi-Square Tests, $p = 0.284$). While in the centre of Riga 60% of the sold apartments were in the excellent condition, in Mezciems such apartments made up less than 6%.

Technical condition of apartments makes significant impact on the cost of apartments of different type, the better condition of an apartment is, the more expensive it is (ANOVA, $p < 0.05$).

The effect of the mutual influence of two factors Type and Technical condition is observed in Daugavpils: apartments of “Prewar” and “Stalinist” type in excellent technical condition are much more expensive than apartments of the same type in good or satisfactory condition (Tests of Between-Subjects Effects, $p < 0.05$).

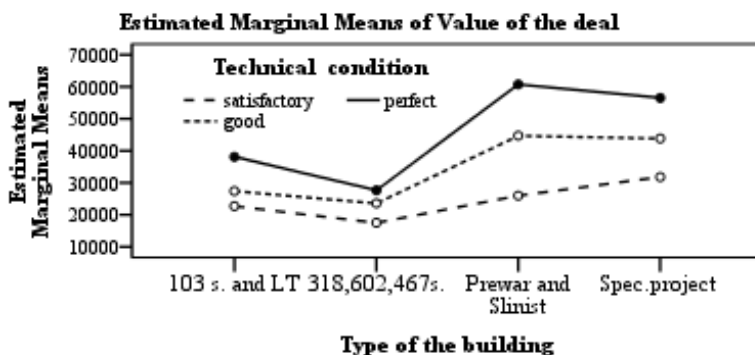


Figure 3. Average cost of apartments of different types with different technical condition in Riga.

We do not observe statistically significant relations between technical condition of the sold apartments and the micro-district they are located in (Chi-Square Tests, $p=0.177$). In Riga this dependence is revealed at the level of the statistical tendency (Chi-Square Tests, $p=0.076$). 39% of apartments of “Prewar” and “Stalinist” type sold in Riga were in excellent condition. Only 28 % of the apartments of the 103rd-series and Lithuanian design and 16% of series 318, 602, 467 were in excellent condition.

The effect of mutual influence of such factors as a Floor (the first, last) and Project type is observed in Riga (Tests of Between-Subjects Effects, $p=0.05$). The apartments located on the first and last floors of multiple dwelling in Riga are considerably cheaper. In Daugavpils this factor does not make dramatic influence on the cost of apartments.

In Daugavpils there is a considerable interconnection between the type of the sold apartments and floors they are located in (Chi-Square Tests, $p < 0.05$). 22% of apartments of “Prewar” and “Stalinist” type were located on last floors of multiple dwelling, 13 % - on the first floor, while only 12 % of apartments of the 103rd-series and Lithuanian design were located on last floors.

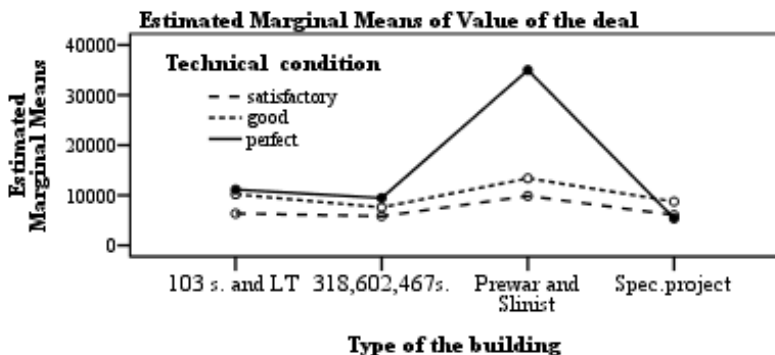


Figure 4. Average cost of apartments of different types with different technical condition in Daugavpils.

Thus, having analyzed the real estate market in Riga and Daugavpils according to the sales implemented for the last 2 years, it is possible to draw the following conclusions:

- Residential real estate is the only economic welfare whose value is determined not only by consumption properties of a particular object, but also by the location. Apartments in Riga are more expensive than these in Daugavpils. Apartments in the centre of cities are more expensive than apartments in other districts.
- The influence of certain factors that determine the cost of apartments is revealed in different ways in Daugavpils and in Riga. Therefore, it is reasonable to carry out separate analysis of the influence of factors on formation of the cost of apartments in these cities.
- Such factor as Micro-district makes significant impact on the cost of the sold property, both in Daugavpils and Riga. City centre is a special micro-district where apartments are generally more expensive.
- Such factor as Project type also makes a significant impact on the cost of apartments. “Prewar” and “Stalinist” type apartments are more expensive than others.
- Such factors as Materials of external walls, Sanitary rooms, Room planning are able to influence the cost of apartments, but they, as a rule, are related to such factor as Project type.
- Technical condition of the apartment makes a considerable impact on its cost. Good renovation in an apartment is able to significantly increase its cost.
- One of the most important factors determining the cost of apartments is its area. The number of rooms closely relates to this factor.

Econometric models of the assessment of commercial value of residential real estate objects

The additive model based on the method of regression analysis

The formula for calculation of the commercial value of an apartment is deduced as the equation of plural linear regression where value of the deal acts as a dependent variable and the factors able to influence the apartment value act as independent variables.

Characteristic features of the objects of real estate that bear a price-making factor of the regression model can vary. Part of them are quantitative features (area of an object), others are discrete (amount of rooms, storey), another group is of qualitative character (type of the building, features of flat layout, etc.). The case of combination of various characteristics has the most applied significance.

Methods of the regressive analysis are the methods of processing numeric values. Non-numeric features for their accountability in the regression model come to a quasi-qualitative type through the procedure of digitization, i.e. through assigning some numeric labels to them. Binary features can be digitized arbitrary, although in linear regression models their gradation is assigned values 0 and 1 for the purpose of visualization. The nominal feature having more than two gradations can be described by the system of binary variables.

In the considered B case such fictitious variables as z_1 , z_2 , z_3 have been introduced, which has allowed considering *Residential district*, *Technical condition*, *Type of the building*.

$z_1=1$ if *Residential district*=*Centre*, and $z_1=0$ if the flat is situated in another district if the city. $z_2=1$ if *Technical condition* = *perfect* or *Technical condition* = *good*. $z_3=1$ if *Type of the building* = *Prewar and Stalinist*, $z_3=0$ if *Type of the building* $\neq$ *Prewar and Stalinist*.

As an algorithm of an exception of independent variables the Stepwise method has been applied. It is a step-by-step method that initially includes all independent variables into the equation of regression, and then serially deletes all variables whose correlation with criterion has a significance value above the set threshold value. The basic idea of this method is the change of a share of influence of an independent variable on a criterion at occurrence of other independent variables in the equation. If the influence of any of the included variables becomes too weak, it is excluded from the equation.

The following formula has been received as a result:

$$\text{Value of the property (f1)} = \text{Area} * B + z_1 * B_1 + z_2 * B_2 + z_3 * B_3 + C \quad (\text{formula 1})$$

Table 1. Regression coefficients (formula 1)

<i>Unstandardized Coefficients</i>	<i>Daugavpils</i>	<i>Riga</i>
<i>B</i>	238	817
<i>B1 (Residential district=Centre)</i>	3329	9764
<i>B2 (Technical condition = perfect)</i>	2859	10580
<i>B2 (Technical condition = good)</i>	924	5571
<i>B3 (Type of the building = Prewar and Stalinist)</i>	1236	9735
<i>C</i>	-4178	-21966

Positive coefficients at independent variables indicate that they increase value of a dependent variable. However, the ratio of coefficients does not allow making a conclusion about influence of this or that factor on a dependent variable. To solve this problem the standardized coefficients of linear regression (β), reflecting private correlations of dependent and independent variables are used. Private correlation is understood as the influence made on a dependent variable by one independent variable at fixed values of other independent variables (taking into account influence of the latter). The more the given independent variable correlates with other independent variables, the less absolute value of its coefficient β is.

Table 2. Standardized coefficients of regression (formula 1)

<i>Standardized Coefficients</i>	<i>Daugavpils</i>	<i>Riga</i>
β	0.659	0.604
β_1 (<i>Residential district=Centre</i>)	0.325	0.219
β_2 (<i>Technical condition = perfect</i>)	0.137	0.230
β_2 (<i>Technical condition = good</i>)	0.094	0.138
β_3 (<i>Type of the building = Prewar and Stalinist</i>)	0.114	0.215
<i>R</i>	0.879	0.834
<i>R²</i>	0.773	0.695

Having analyzed the received equation of regression it is possible to draw a conclusion that the commercial value of an apartment is determined by its area. Such factors as Micro-district (if it is the centre), Technical condition (if it perfect or good), and Project type (if it is Prewar or Stalinist type apartment) significantly increase value of an apartment. The impact of the Micro-district is more considerable on the value of apartments in Daugavpils, and that of Technical condition and Project type is stronger in Riga.

The coefficient of multiple correlation *R* is a measure of connection of the whole set of independent variables and a dependent variable. Value R^2 (determination coefficient) is equal to a share of a dispersion of a dependent variable caused by the impact of independent variables. Thus, 77,3 % (in Daugavpils) and 69,5 % (in Riga) dispersions of a variable value of the property are determined by cumulative influence of variables *Total area of rooms*, *Micro-district*, *Technical condition*, *Project type*.

There is a direct significant strong connection between *value of the deal* and *value of the property (f1)* (*Spearman's Correlation Coefficient*, $r=0.887$). The least precise received formula allows us to forecast the value of one-room apartments in Riga (*Paired Samples Test*, $p < 0.05$). It can be explained by the fact that the value of this particular type of apartments does not depend on its area.

The multiplicative model based on the method of regression analysis

The model represents the product of characteristics and their scales. Hence, characteristics can compensate each other, which enables using parameters connected with each other. The model is more accurate than the additive one.

$$\text{Value of the property (f2)} = \text{Area}^B * B1 * B2 * B3 * C \quad (\text{formula 2})$$

Table 3. Coefficients (formula 2)

<i>Unstandardized Coefficients</i>	<i>Daugavpils</i>	<i>Riga</i>
<i>B</i>	1.15	1.3
<i>B1 (Residential district=Centre)</i>	1.44	1.3
<i>B2 (Technical condition = perfect)</i>	1.36	1.42
<i>B2 (Technical condition = good)</i>	1.16	1.21
<i>B3 (Type of the building = Prewar and Stalinist)</i>	1.08	1.23
<i>C</i>	78.78	125.26

Coefficient of determination of the constructed model for R^2 Daugavpils is 0,84, for Riga - 0,75. In practice a value greater than 0,7 is an acceptable value of this coefficient.

The model of cluster analysis based on the method of parallel sectioning

The method of sectioning is a method of constructing models of mass appraisal of real estate objects based on the methodology of cluster analysis. It assumes subdividing the estimated set of objects into groups having common features, finding a single cost for the group within each group and calculation of coefficients of the model based on the comparison of the costs of groups. Parallel sectioning is subdivision of initial sample into a number of homogeneous groups of objects according to individual group features.

Models of an estimation of the commercial value of residential real estate objects, based on the cluster analysis, are implemented within the limits of the expression:

$$\text{Value (mm)} = V * K1 * K2 * K3 \quad (\text{formula 3})$$

Here V – the basic rate of the cost (cost of a square metre of the total area of the basic estimated object);

K1 - location coefficient; *K2* - coefficient of technical condition; *K3* - coefficient of type of the building.

The average price of a square metre of the total area of an apartment (for all objects of an experimental sample) is accepted as the basic rate of the cost *V*. Value of the coefficient of location of the target zone *K1* is calculates as the ratio of average price of a square metre of the total area of all sampled objects in this zone to the average price of a square metre in the whole experimental sample. Central districts of the cities are selected as one of target zones, while all other districts are united into the second zone. For calculating values of the coefficient Technical condition *K2* the average values of prices for the objects in different technical condition are calculated at first, and then their ratio to the average price of all considered real estate objects is found. Calculation of values of the coefficient Type of the building *K3* should be preceded by calculation of the average price of a square metre of apartments of type *Prewar and Stalinist*, having separated them from all other types that form the second target group. The ratio of average prices in the target groups will give a value of the coefficients that are being calculated.

Table 4. Coefficients of the cluster model (formula 3)

<i>Coefficients</i>	<i>Daugavpils</i>	<i>Riga</i>
<i>V</i>	173	595
<i>K1 (Residential district=Centre)</i>	1,37	1,37
<i>K1 (Residential district≠Centre)</i>	0,87	0,85
<i>K2 (Technical condition = perfect)</i>	1,24	1,31
<i>K2 (Technical condition = good)</i>	1,14	0,95
<i>K2 (Technical condition = satisfactory)</i>	0,92	0,74
<i>K3 (Type of the building = Prewar and Stalinist)</i>	1,33	1,32
<i>K3 (Type of the building ≠Prewar and Stalinist)</i>	0,91	0,88

The commercial value of an apartment corresponding to the cluster model can be calculated by the following formula:

$$\text{Value of the property (f4)} = \text{Value (mm)} * \text{Area} \quad (\text{formula 4})$$

Analysis of the quality of econometric models

The comparative analysis of constructed econometric models shows that the most accurate of the presented is the multiplicative model. This model gives significant differences from the observable commercial value only for two-room apartments in Daugavpils (Paired Samples Test, $p < 0,05$). The observable cost is 7988 Ls, while the forecasted one is 7737 Ls. The model of the cluster analysis proved to be the least accurate. It forecasts the results only for three-room apartments in Riga and Daugavpils, and these results are not significantly different from those observed (Paired Samples Test, $p < 0,05$).

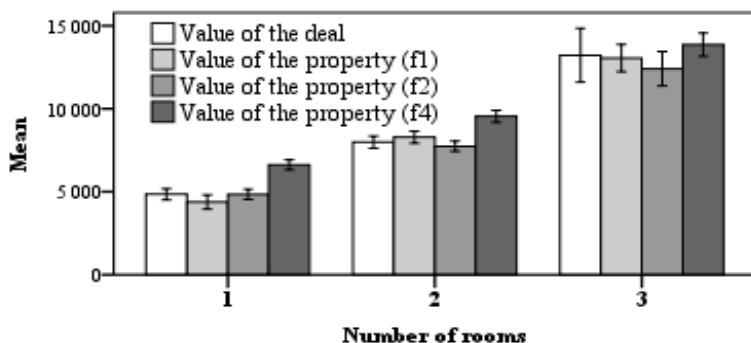


Figure 5. Commercial value of apartments in Daugavpils and its forecasting on the basis of the constructed econometric models.

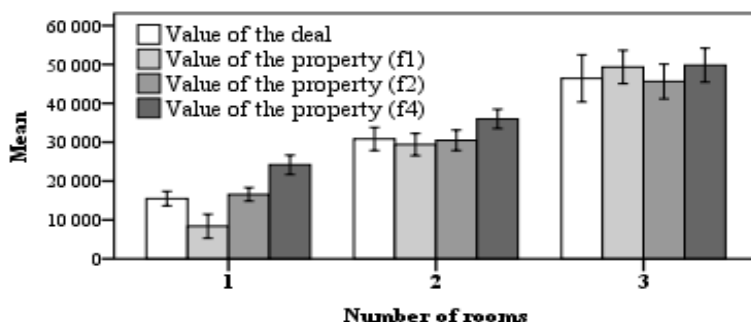


Figure 6. Commercial value of apartments in Riga and its forecasting on the basis of the constructed econometric models.

There is a significant direct correlative connection between the observable and forecasted cost of apartments in Daugavpils and Riga for all constructed models. The strongest connection occurs between observable marketable value and its estimation received on the basis of the multiplicative model.

Table 5. Coefficients of correlation between observable and forecasted commercial value of apartments in Daugavpils and Riga

	<i>Value of the deal</i>	
	<i>Daugavpils</i>	<i>Riga</i>
<i>Value of the property (f1)</i>	0,909	0,821
<i>Value of the property (f2)</i>	0,917	0,847
<i>Value of the property (f4)</i>	0,687	0,691

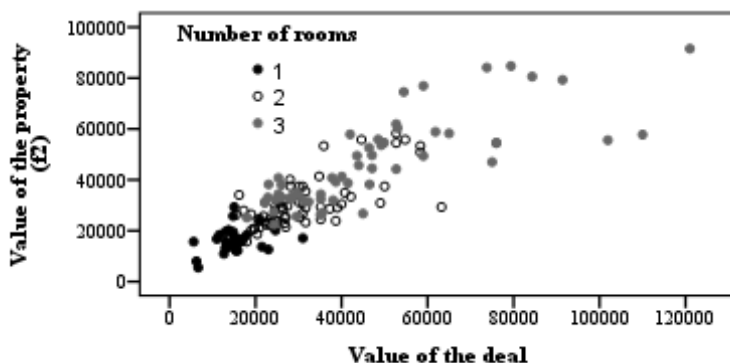


Figure 7. Dependence between the observable value and estimation of apartments according to the multiplicative model in Riga.

Summary

The appraisal of the commercial value of real estate objects as a process consists of the study of the estimated object itself and the market of the estimated object, creation of economic-mathematical model of this market and estimation of the real estate objects entering this market.

The application of regression models is considered to be perspective development of the appraisal practice in solving the problems of mass appraisal of residential real estate objects within the frames of the comparative approach. However, at creating models of the cost estimation it is necessary to search for the compromise between complexity of the appraisal and accuracy of the result. As it is proved by the calculations above, specific indicators of three considered models are comparable to each other. Multiplicative regression model is the most universal and accurate one. However, for its construction it is necessary to have computer software and some knowledge of mathematical statistics.

The approach of the cluster analysis, the method of sectioning (groupings), can be regarded as an alternative to the regression analysis at creating models of the cost estimation. From the theoretical point of view the method of sectioning is “rougher” than the method of regression analysis, but it is rather simple and not labour-intensive. For provision of statistical trustworthiness of the formula received in work it can be supplemented by additional coefficients representing the factors that influence the cost of real estate objects, such as the number of rooms in an apartment, its layout, storey etc.

References

1. **Allan, D., Hoesli, M., & Bender, A.** (1989-2000). Environmental variables and real estate prices. *Urban Studies*.

2. **Berrens, R., & McKee, M.** What price nondisclosure? The effects of nondisclosure of real estate sales price. *Social Science Quarterly* , 85, 509-520.
3. **Francke, M., & Gerjan, A.** (1989). Standardised price indices for the regional housing market.
4. **Kunovac, D., Dozovic, E., Lukinic, G., & Pufnic, A.** (2008). Use of the Hedonic Method to Calculate an Index of Real Estate Prices in Croatia. *Working papers W-19* .
5. **Leung, M., Chen, A., & Daouk, H.** (2000). Forecasting exchange rates using general regression neural networks. *Computers & Operations Research* , pp. 1093-1110.
6. **Moore, D., & McCabe, G.** (1999). *Introduction to the Practice of Statistics*. (3, Ed.) New York: W.H. Freeman.
7. **Pace, R.** (1995). Parametric, semiparametric and Nonparametric estimation of Characteristic Values Withing Mass Assessment and Hedonic Pricing Models. *Real Estate Finance and Economics* , 195-217.
8. **Ramsey, B.** (1969). Tests for specification errors in classical linear least-squares regression analysis. *royal Statistical Society* , 31, 350-371.
9. **Specht, D.** (2008). A general regression neural network. *IEEE Transactions on Neural Networks* , 2 (6), 568-576.
10. **Studies, S.** (2010, 02 13). *International Association of Appraisal Officers, 2007*. Retrieved from <http://www.iaao.org/uploads/StandardOnMassAppraisal.pdf>
11. **Wittkemper, H., & Steiner, M.** (1996). Using neural networks to forecast the systematic risk of stocks. *European Journal of Operation Research* , 577-589.
12. **Бышев, В., Богомолов, А., & Костюнин, В.** (2008). Оптимальное комбинирование прогнозов различных моделей массовой оценки стоимостных показателей объектов недвижимости. *Актуальные проблемы математического моделирования в финансово-экономической области* (pp. 23-37). Финакадемия.
13. **Бэстгенс, Д., & Бэрг, Д.** (1997). *Нейронные сети и финансовые рынки*. Москва: ТВП.
14. **Елисеев, В.** (2003). Финансово-аналитический метод оценки бизнеса. *Вопросы оценки* , 45.
15. **Игнатов, Л.** (2003). *Экономика недвижимости: Учебно-методическое пособие*. Москва: МГТУ им. Н.Э. Баумана.
16. **Харрисон, Г.** (1994). *Оценка рыночной стоимости недвижимости. Серия "Оценочная деятельность"*. Москва: РИО.
17. **Шевчук, А.** (2007). *Экономика недвижимости: конспект лекций*. Ростов на дону: Феникс.
18. **Эккерта, Д.** (1997). *Организация оценки и налогообложения недвижимости*. Москва: Дело ЛТД.
19. **Benjamin, J., Guttery, R., & Sirmans, C.** (2004). Mass Appraisal: An Introduction to Multiple Regression Analysis for real Estate Valuation. *Journal of Real estate Practice and Education* , 7 (1).
20. **Fox, J.** (2008). *Applied Regression Analysis and Generalized Linear Models*. (Second ed.). (Hardcover, Ed.)
21. **Picard, N., Antoniou, C., & De Palma, A.** (2010). *Econometric Models*. Sustain City: THEMA, University de Cergy - Pontoise.

BENCHMARKING OF GOVERNMENTAL SUPPORT MEASURES FOR UNIVERSITY-INDUSTRY COOPERATION¹

Kärt Rõigas, Marge Seppo, Urmas Varblane

Abstract

This paper aims to benchmark Estonian governmental support measures targeted toward enhancing university-industry collaboration to European best practice and make suggestions for the development of these measures. The intensity and scope of university-industry cooperation support measures varies heavily in Europe. The survey of European University-Business Cooperation, Pro Inno Europe and Erawatch database of policy measures, and Community Innovation Survey reveal that Finnish, German and Austrian support systems are best balanced and provide good university-industry cooperation intensity. The cooperation measures in Estonia are weak and improvement should be made by increasing the Estonian governmental funding, mandatory cooperation in support measures, networking and applied research in universities, on-going application possibilities, reducing the bureaucracy, and improving the timing of measures.

Keywords: support measures, university-industry cooperation, policy making

JEL Classification: I23, I28, O38, O52

Introduction

The role of knowledge in generating the competitive advantage of nations has been steadily increasing over time. The ability to generate new knowledge requires functioning of the knowledge-based system of innovation, which combines a well functioning government with strong universities and an active business sector. Within the last couple of decades different models have been proposed for the study of knowledge production process and innovation systems (Mode 2; national innovation systems, Triple Helix). Behind these models is the understanding about the second revolution in academic life and the changing role of universities in the national system of innovation.

The authors of Mode 2 argued that post-modern development has led to the so-called de-differentiation of the relationship between science, technology and society (Gibbons *et al.* 1994). Knowledge is increasingly being produced in “the context of application”, that is, with societal needs having a direct impact on the knowledge production from the early stages of investigative projects. The national innovation

¹ The study has been supported by the Estonian Science Foundation (Grant 8546 and Grant 8311), by the Estonian Ministry of Education and Research target funding (SF0180037s08) and by the European Social Foundation (ESF) through the Research and Innovation Policy Monitoring Programme (1.2.0103.11-0005) and the Doctoral School of Economics and Innovation.

system approach was proposed by evolutionary economists and centres around the idea of the need for a systemic approach, which integrates institutions to create, store, and transfer the knowledge, skills and artefacts (OECD 1999).

Etzkowitz and Leydesdorff proposed a Triple Helix model, where the fundamental idea is the interaction between university, industry and government. It is this interaction that is the most important factor facilitating conditions for innovation in a knowledge-based society (Leydesdorff, Etzkowitz 1996 and 1998). In the Triple Helix model university, industry and government perform the roles of others in addition to their traditional functions. “Thus universities take on entrepreneurial tasks like marketing knowledge and creating companies, while firms develop academic dimension, sharing knowledge among each other and training employees at ever higher skill levels” (Leydesdorff, Etzkowitz 1998: 198).

During the last decade many countries have paid a lot of attention to the creation and implementation of the support measure system, which is targeted toward facilitation of cooperation between the business sector and institutions of higher education (HEIs). The above presented ideas about building competitive advantage based on well functioning cooperation between firms and universities has been followed by many countries in building their different support measures systems. There exists a wide variety of support policies among countries.

The aim of the following paper is to benchmark the governmental support measures, which goal is to enhance directly university-industry collaboration in Europe and based on that make suggestions for development of Estonian support measures.

In order to fulfil the aim, the paper is structured as follows. The first section is devoted to the presentation of a short overview about the role of government in supporting the university-industry cooperation. The second section describes the major sources of data used and provides some descriptive information about the cooperation between universities and the business sector. The third section is devoted to the analysis of support measures, which are directed toward facilitation of cooperation between HEIs and the business sector in Europe. The last section concludes and provides some policy recommendations for Estonia.

The role of government in university-industry cooperation

The institutional triad of university, industry and government is characterised by the Triple Helix model. In this model all the parties should be equal partners by competing and cooperating simultaneously. If the government encompasses university and industry by taking the lead in coordinating and control of activities (the statist version of Triple Helix), the university has only the role of teaching and doing research for the local technological industry (Varblane et al. 2008). The alternative version of Triple Helix is laissez-faire Triple Helix, in which the university, industry and government are expected to act separately in their own sphere and not cooperate with each other. The role of university is to provide basic research and trained persons. The knowledge is transferred from university to

industry through publications and graduates. The role of the government in this case is very limited. Also, the interaction between the parties from different spheres is very limited and if it takes place then it is through an intermediary (Etzkowitz 2003).

In the ideal Triple Helix model, the partners are equal and enter into interactive relationships with each other, and try to enhance the performance of the other. At first, the partners act usually according to their traditional roles in society, but over time, also take the role of the other partner. The primary roles remain the same, but, for example, the university takes on some business function (e.g. establishing new enterprises, knowledge commercialisation). Industry continues to produce goods and services, but also does research or provides training in their area of expertise. The government can take the role of industry through establishing funding programs and changing the regulatory environment (Leydesdorff, Etzkowitz 2001; Etzkowitz 2003). Through these kinds of action active cooperation between universities, industry and also government takes place.

Polt et al. (2001) define the model of industry-science relations (see Figure 1). The government tries to reduce the market failures by removing the barriers to knowledge transfer and cooperation between universities and industry. The incentives and barriers for university-industry relations are directly influenced through the policy-related framework conditions such as legislation and regulation, promotion programmes, institutional setting, and intermediary structures.

The framework conditions can act as incentives, but in some cases also as barriers for the university-industry interaction. In the current paper the focus is on the promotion programmes, which are developed by governments for reducing the market failures in knowledge transfer between universities and industry, but also for raising awareness and changing the behaviour of individual actors towards the university-industry cooperation.

The companies under-invest in research and thereby also in the collaboration with universities because the returns cannot be fully captured, often due to spillovers. In addition to the inappropriability, uncertainty, path-dependency and irreversibility of decisions or actions also lower the rate of return for the companies (Cozzarin 2008). R&D also involves uncertainties of technological success, commercial success, and competitor behaviour. If these uncertainties are high then enterprises do not want to invest in R&D (Nishimura, Okamuro 2011). Government intervention and supporting programmes can reduce the risks and increase the rate of return for the company and thus encourage the companies' cooperation with universities.

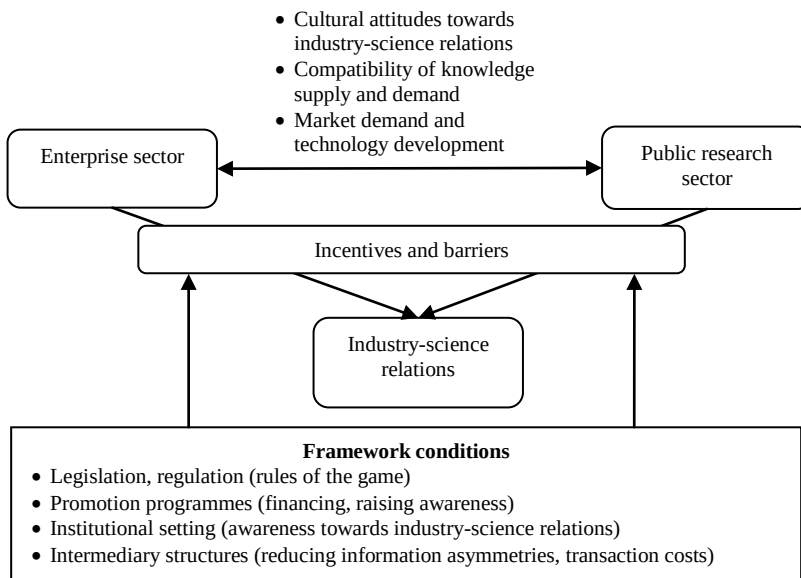


Figure 1. The model for analysing industry-science relations (Polt et al. 2001: 249 with modifications by the authors).

Research by Busom and Fernandez-Ribas (2008) showed that public support significantly increases the possibility that a company will undertake R&D cooperation with a public research organisation. Also, Bozeman and Gaughan (2007) have found that grants and contracts have a positive impact on academic researchers' interaction with industry. However, thereat the funding from industry is more influential than federally-sponsored grants, which also increase scientists' interaction with industry, but in a more moderate way.

Nishimura and Okamuro (2011) found that, for example, in the case of cluster programs the positive effect of coordination or networking support was much stronger than the effect of direct R&D support.

Through the policies and support measures the government has the possibility to remove the barriers of university-industry cooperation and increase the incentives for collaboration. Various promotional programmes are an important way for improving the framework conditions and thereby increase university-industry cooperation by the government.

Methodology and data

The following analysis and discussion is based on secondary data, which open views of universities and business sector about the cooperation between universities and

industry. In this paper, the authors use the approach of benchmarking (Polt et al. 2001): best practices of university-industry cooperation are used and their supporting measures are analyzed to compare the situation in well-performing (in terms of university-industry cooperation) countries to Estonia. Based on the comparative analysis, the aim of the paper is to give policy suggestions for Estonia.

The main databases used in this paper are Pro Inno Europe and Erawatch (INNO-Policy TrendChart, Policy Measures 2012, Country Pages 2012). Data in these databases are unique: they provide in-depth overviews (national information and documentation on policies, measures and programmes) about policy measures across European countries and also for countries outside Europe. However, there are also some limitations related to this data: only research and innovation policy are considered.

Best practices are chosen from the recent study of European University-Business Cooperation, which was executed between 2010 and 2011 by the Science-to-Business Marketing Research Centre in Münster, Germany (Davey et al. 2011). Data for the above mentioned study was collected by in-depth qualitative interviews with industry experts and a major quantitative survey. The respondents of the survey were representatives of HEIs and academics in Europe. Due to the limitation of data in Pro Inno Europe and Erawatch, the authors chose two fields of cooperation out of eight from the European University-Business Cooperation study: R&D collaboration and commercialisation of R&D results. Countries with the highest score in these two fields were chosen as best practices. In this paper the authors use the answers of representatives of HEIs.

In the Pro Inno Europe database the following data is available (concerning this paper): policy priorities, starting and ending date of the measure, eligible applicants, whether cooperation is mandatory or optional, target activities, budget of the measure and information about co-financing. In some cases information is taken from homepages of the implementing units or the measures of the countries included in this paper (especially for budgets and starting-ending date). The role of the authors consists of searching the data, defining and choosing the university-industry supporting measures, aggregating data over several measures, and calculating different proportions over several measures based on data available in the Pro Inno Europe database.

The university-industry relations are influenced by the wide framework conditions of the country, but in the current study we focus on the support measures which are directly aimed at stimulating university-industry cooperation. Technically, it means that only those measures were taken into analysis where the cooperation between university and industry was clearly formulated among the aims of the programme. The authors acknowledge that there may be measures which support university-industry cooperation, but do not state it in the aim of the measure and support the cooperation indirectly. However, there is no additional data about the influence of these measures on university-industry cooperation.

To provide insightful policy suggestions, different viewpoints must be included in the analysis. Therefore, data from Community Innovation Survey (Eurostat 2012) is used to provide the viewpoint of industries about the university-industry cooperation. In addition, some previous research results from studies in Estonia are also used: The mid-term evaluation of the implementation of measures in favour of R&D and higher education in the framework of the EU co-financed Structural Funds during the period 2007-2013 by the Institute of Baltic Studies, Technopolis Group and Praxis in 2011 (The mid-term evaluation ... 2011), the study of foreign direct investments in Estonia (Varblane et al. 2010), and Estonian engineering industry (Varblane et al. 2011).

Table 1. The extent of cooperation in collaborative R&D and commercialisation of R&D results per country²

Country	Extent of cooperation (min 1 ... max 10)	
	Collaboration in R&D	Commercialisation of R&D results
Ireland	7.9	7.7
United Kingdom	7.6	7.4
Sweden	7.0	6.2
Germany	7.2	5.9
Spain	6.9	6.1
Finland	7.4	5.4
Romania	6.8	5.5
Austria	6.7	5.5
France	6.8	5.2
Belgium	6.3	5.6
Netherlands	6.4	5.4
Denmark	6.3	5.4
Norway	6.5	4.7
Hungary	6.4	4.7
Czech Republic	6.1	5.0
Latvia	6.4	4.4
Portugal	6.0	4.8
Italy	5.8	5.0
Bulgaria	5.4	4.8
Turkey	5.6	4.5
Estonia	5.1	4.7
Slovakia	5.1	4.4
Lithuania	4.9	4.4
Poland	4.9	4.0

Source: Davey et al. 2011: 62.

According to the European University-Business Cooperation study, in both areas – collaboration in R&D as well as in commercialisation – the most intensive

² Data in Table 1 represent subjective evaluation from the side of universities outspoken by the sample population of 2157 higher education institution representatives.

cooperation between universities and business sector is in Ireland and UK, representatives of the Anglo-American system of higher education (see Table 1).

Scandinavian countries (Sweden and Finland) are very strong in collaboration in R&D as well, but cooperation in R&D results commercialisation is weaker. Germany, Spain, Romania, Austria and France are also in a strong position in this European comparison. As the aim of this study is to make policy suggestions for Estonia, the nine best performing countries (marked in grey in Table 1) and their support measures for university-industry cooperation have been chosen for the following benchmarking for Estonia and will be the object of further detailed analysis.

Analysis of support measures

As the next step of the analysis, an inventory about the support systems targeted on the university-industry cooperation in Europe will be executed. Before focusing on the support measures in specific countries, there is a short overview of the strengths and weaknesses of the innovation policy support systems in these countries based on country reports from the Pro Inno Europe database.

The German system is described as a balanced and evidence-based system that responds to the key challenges. In Austria there is a mix of direct and indirect R&D funding, at the same time, a lack of indirect measures is one of the weaknesses in German system. The strengths of Austria are also the co-ordinated adjustments of incentive systems, but the system has many weaknesses as well: the lack of a joint, content-based vision at governmental level, lack of coordination and lack of guidelines for evaluating different programmes.

Finland has strong support for cooperation between research organisations and companies, but not all the aspects of the innovation process have been considered. Compared to Finland, France also supports cooperation, focusing more on linkages between public and private research. In the case of France, other positive elements of the system are the overall good coverage, measures in line with challenges, but on the other hand, there are some negative aspects as well: the funding of innovation is too complex and redundancy of instruments exists.

In Estonia, the case is the following: a set of policies and instruments are based on the needs of the innovation system and programmes have been launched in order to tackle specific weaknesses. A too limited number of instruments and fields covered can be seen as a weakness of the Estonian system.

The UK is struggling with turning research ideas/concepts into commercially successful innovation and it also has a low R&D expenditure, while Ireland needs to improve the linkages between the third-level sector and industry and the volume of venture capital, also some additional innovative measures are needed. Even though some new measures are needed, Ireland has a reasonable set of measures to stimulate company R&D and to encourage young people to take up careers in computing,

science and engineering. Compared to Ireland, Sweden has a well-developed venture capital market, in addition, Sweden has strong infrastructure investments and a good level of interaction between public sector users and private industry. There are also some disadvantages in the Swedish system, for example no institutional settings to handle a joint coherent innovation policy, and the needs of new, fast growing businesses have not been a high priority for policymakers.

Within our selection of countries Spain and Romania have the weakest innovation policy support systems, where the weaknesses overwhelm the strengths of the system. The strength of the Spanish support system is a good private-public investment ratio, good development of the Information Society, and cooperation between companies. At the same time the following weaknesses exist: a lack of cooperation between universities and enterprises, a non-structured science-technology-enterprise system, a lack of qualified personnel dedicated to RDI in enterprises, and difficulties in creating and consolidating new technology-based firms and spin-offs. In Romania, some of the weakest points are a poor capacity to prepare quality projects to attract funding and implement European projects, little awareness of the funding opportunities for innovative enterprises, shortage of qualified personnel and poor technology transfer and innovation infrastructure.

The following analysis is based on policy measures directly supporting the university-industry cooperation. A complete list of analyzed measures is given in Appendix 1.

Table 2. The importance of measures supporting cooperation between higher education institutions (HEI) and industry in selected countries

Country	Number of measures supporting cooperation between HEI and industry	Number of all measures	The share of cooperation supporting measures from all
Sweden	25	38	65.79%
Romania	8	13	61.54%
Germany	24	41	58.54%
Austria	24	51	49.02%
Estonia	10	21	47.62%
UK	21	48	43.75%
Spain	16	51	31.37%
France	13	46	28.26%
Ireland	9	33	27.27%
Finland	15	61	24.59%

Source: composed by authors based on Policy Measures 2012, calculations of authors.

The relative importance of measures supporting university-industry cooperation varies across the countries. The highest is the share of cooperation supporting measures in Sweden (see Table 2), where 25 out of 38 measures support the

cooperation between universities or other HEIs and industry. Most of these measures support collaborative R&D.

Collaborative research and development are the most commonly supported fields in all selected countries, except for France, where knowledge transfer is the most supported field (see more detailed information in Appendix 2). Surprisingly low is the relative share of HEI and industry cooperation oriented support measures in Finland. At this point, it is important to highlight that a large share of Finland's support measures belong to the Tekes programme (24, that is over 39% of all the measures and general budget of approx €2,978 million³). The Tekes programme consists of multiple projects in a selected theme or technology area and is, in principle, implemented in cooperation by companies and research units – that is both the parties can apply for the funding. While the cooperation between universities and industries was formulated only in 10 projects from this programme, the others were left out from the cooperation oriented measures. However, the description and principle of the programme is a clear indication of high awareness about the importance of university-industry cooperation in Finland.

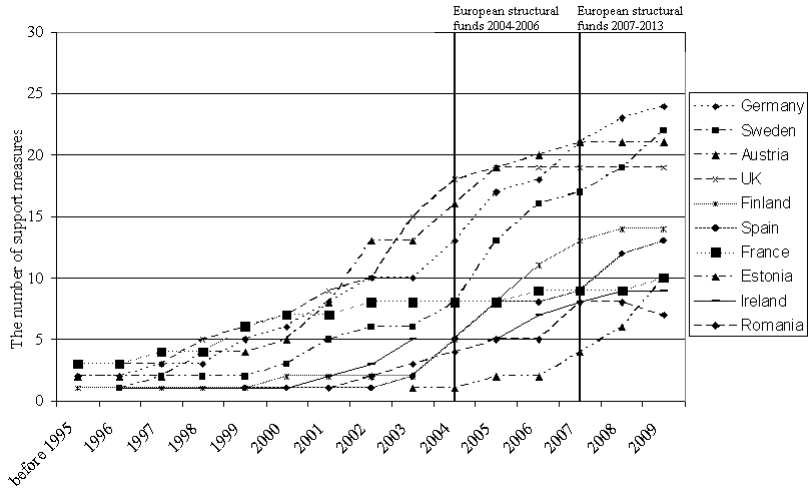


Figure 2. Number of measures supporting university-industry cooperation (Composed by the authors based on Policy Measures 2012).

It is also interesting to have a look at the dynamics of the number of support measures directed to cooperation. In Figure 2, the number of cooperation supporting measures is shown between 1995 and 2009. In EU-15 countries some measures oriented toward university-industry cooperation support started already before 1995 (based on Pro Inno Europe database, Policy Measures 2012). Within the whole

³ Calculations of authors based on Policy Measures 2012.

period a clear growing trend of measures becomes evident. The growth of those measures in Sweden, Germany and Austria is extremely remarkable.

A real spurt in the number of support measures happened during the last two periods of implementing European structural funds between 2004-2006 and 2007-2013. This is especially apparent in the new EU member states, such as Estonia, where the first measures to support cooperation were launched just at the beginning of the first structural funds period in 2004.

All of the countries analyzed in this paper have used EU structural fund’s support to finance some of the cooperation supporting measures. In the case of Estonia, all the measures are co-financed by the structural funds (see Appendix 3). Hence, we could conclude that central EU level policy has been rather strong motivating factor in creating support measures for university-industry cooperation.

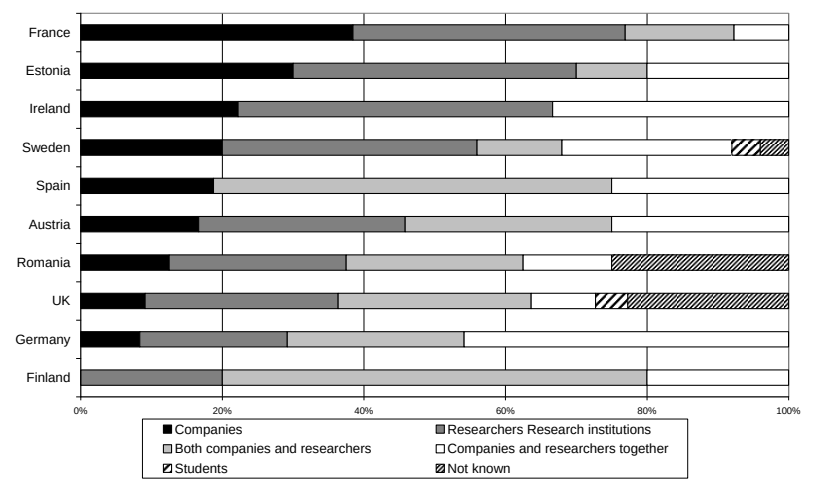


Figure 3. The target groups which can apply for the measure (Composed by the authors based on Policy Measures 2012, calculations of authors).

Even though the measures are supporting collaboration between university and industry, in most of the cases, only one party (either HEI or industry) can apply for the measure. As seen in Figure 3, a rather mixed situation exists about the eligibility for funding. Overall, researchers and research institutes can apply for 45 different measures. Spain is an example where cooperation measures, which are available only for research institutions, do not exist. Research institutions can apply for the same measures as companies and also together with companies. Overall, there are 45 measures available for both companies and research units; the share of measures available for both is the highest in Spain and Finland. There are also measures that can only be applied for together (research institutions and companies together). Joint

applications are used most widely in Germany. Measures targeted only for companies have the highest share in France. Finland is the opposite: there are no such measures in Finland at all. Students may apply for the cooperation measures in two cases, in the UK and Sweden.

In addition, it is important to know whether the cooperation between HEI and industry has been set as a mandatory requirement in order to get governmental support. Here is a really mixed situation (see Appendix 4). In two neighbouring countries, Sweden and Finland, completely different systems prevail. In Sweden, approximately 80% of measures targeted at cooperation between HEI and industry require mandatory cooperation. Conversely, Finland has set mandatory cooperation as prerequisite, obtaining support only for 27% of all cooperation targeted measures. In Estonia as well as in Romania, half of the supporting measures require cooperation.

On the basis of the mixed policy of governments toward the regulation of university-industry support measures, Figure 4 was constructed, on which the number of measures supporting university-industry cooperation is shown on the left hand scale. The lower part of the bar shows measures which require cooperation and the upper part consists of measures where cooperation is optional.

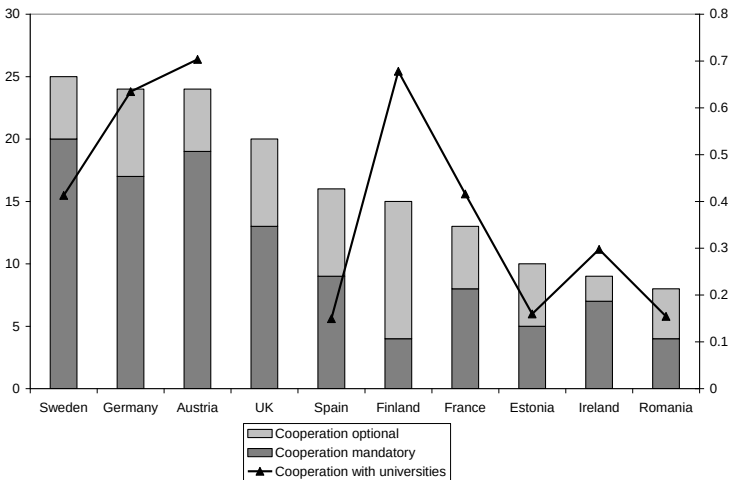


Figure 4. The number of cooperation supporting measures compared to the enterprises’ cooperation level with universities (Policy Measures 2012; CIS 2008; calculations of authors).

The figures on the right hand scale show the activity of university-industry cooperation. The data concerning the activity are calculated from the Community Innovation Survey (CIS) 2006-2008 (Eurostat 2012). The CIS cooperation activity

indicator shows the share of enterprises that have used universities or other HEIs as their innovation partners. It is presented as a percentage of all responding firms. Unfortunately, data were available only for enterprises which have executed technological innovation between 2006 and 2008. Hence the sample is biased in favour of firms which could be technologically more sophisticated and their interest toward cooperation with HEIs may be bigger than by firms from the sample of all firms. On the other hand, all countries are represented by the group of firms which have executed technological innovations and therefore cross country comparison is possible. CIS does not provide such information about the UK and therefore UK is not ranked in Figure 4.

The broad conclusion based on Figure 4 could be that implementation of more measures which are targeted toward cooperation between firms and HEIs is positively related to the intensity of cooperation measured in CIS.

Sweden, Germany and Austria are the top countries by number of cooperation measures, and the share of firms which reported the actual cooperation with universities is also higher in those countries. Estonia, Ireland and Romania have a small number of cooperation measures and the real cooperation from firm's side is also weaker. An outlier is Finland, where cooperation is very active, but the number of directly targeted measures is at an average level in our sample of countries. Another interesting feature of Finland is the very low relative share of mandatory measures among all cooperation targeted measures. It reveals that Finland has used other policy tools so well combined, that despite a very liberal attitude toward university and industry cooperation oriented tools, those measures are working extremely well and provide real cooperation. Another outlier is Spain, but in the other direction. It has a similar number of cooperation oriented measures to Finland, but firms use HEIs as cooperation partners seven times less.

As the last step in our analysis, we intend to combine two different viewpoints about the university-industry cooperation. For that purpose Figure 5 was constructed.

On the vertical axis, data from Community Innovation Survey is used to evaluate the extent of university-industry cooperation⁴, which represents the viewpoint of entrepreneurs. On the horizontal axis, the viewpoint of HEIs is shown. Data about HEIs stem from the previously mentioned study of European University-Business Cooperation (Davey et al. 2011). On the horizontal axis is presented a sum of answers to the two questions about the intensity of cooperation in collaborative R&D and commercialisation of R&D results. As the maximum score for both types of cooperation in this survey was 10, the maximum value the intensity of university-industry cooperation could be is 20.

⁴ The cooperation activity shows the share of enterprises that have used universities or other HEIs as their innovation partners (data available only for enterprises with technological innovation). There is no information about the UK.

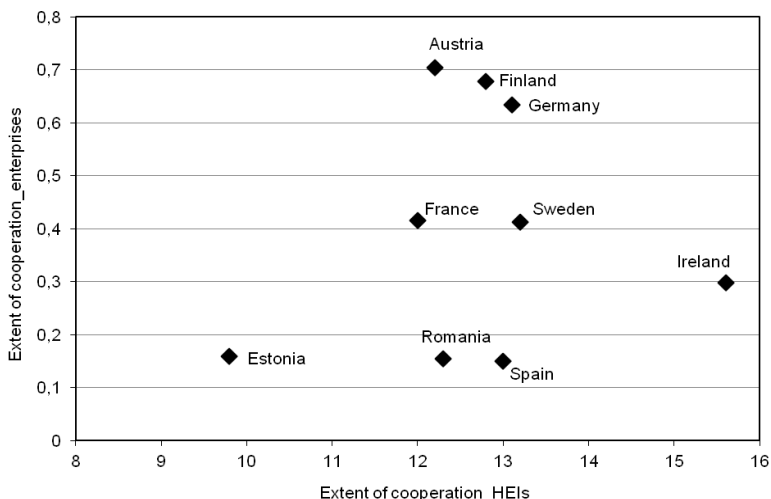


Figure 5. The extent of university-industry cooperation from the viewpoint of enterprises (vertical scale) and universities (horizontal scale). Calculations of authors from Davey et al. 2011 and Community Innovation Survey 2006-2008.

Figure 5 allows us to analyse the intensity of cooperation between firms and HEIs. Countries located close to the beginning of horizontal and vertical axis are weak in cooperation. In the current study, Estonia has the weakest university-industry cooperation, which in this case is also understandable as countries where the university-industry cooperation should be better were selected for benchmarking. The cooperation in Estonia is weak from the point of view of universities as well as from the viewpoint of business people, which allows us to evaluate the situations as a balanced weakness. The support measures have not succeeded to activate cooperation so far. Although Romania and Spain have a higher estimation of cooperation from the viewpoint of universities, the extent of cooperation from the viewpoint of enterprises is quite low.

Another group of countries are France and Sweden with good cooperation intensity, which is also balanced – the university and business side evaluate cooperation in the same way. Austria, Germany and Finland are countries where cooperation is very good, particularly from the side of businesses. Ireland also represents very good cooperation, but only from the point of view of universities. Firms do not cooperate with Irish universities, but universities claim that they cooperate. How could this be? In order to answer that question, Figure 6 was compiled using Erawatch and Pro Inno Europe data and presenting the structure of university-industry cooperation support measures by the type of activities targeted.

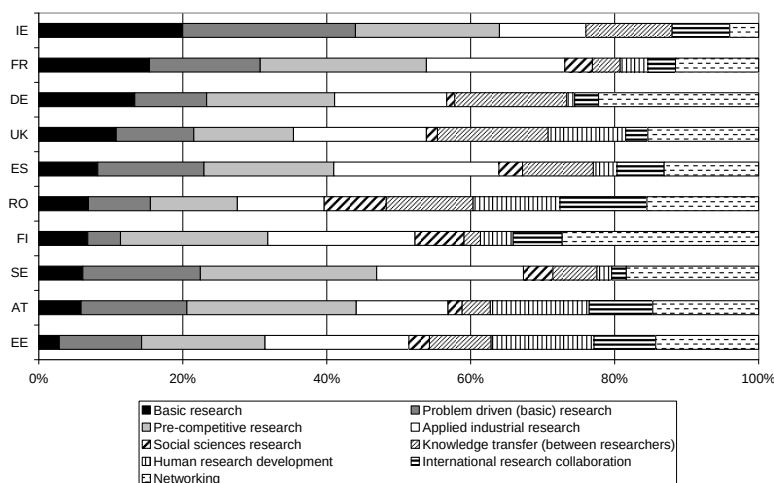


Figure 6. Type of research activity targeted⁵ (Based on Policy Measures 2012).

In the case of Ireland almost two-thirds of all university-industry cooperation oriented measures are targeted toward basic research, problem driven basic research as well as pre-competitive research. In the case of Finland, their share is only one-third and much more importance is given to the knowledge transfer, networking and applied industrial research. Consequently, the Irish university-industry cooperation support measures have been strongly biased toward basic research and hence toward academia. This is clearly revealed in Figure 5, where people in academia are very satisfied with the cooperation, but the business sector does not report about the close cooperation with universities. Finnish, but also German and Austrian support systems are much better balanced and provide a good cooperation level from both sides. This could serve as the model for Estonia as well other EU new member countries.

Discussion and policy suggestions for Estonia

Within the period 1995-2009 a clear growing trend of measures is evident, with fastest growth in Sweden, Germany and Austria. All countries have used EU structural fund's support to finance some of the cooperation supporting measures. A real spurt in the number of support measures happened during the last two periods of implementing European structural funds, between 2004-2006 and 2007-2013. This is especially apparent in the new EU member states, such as Estonia, where the first measures to support cooperation were launched just at the beginning of the first structural funds period in 2004. The Estonian system of supporting cooperation is heavily dependent on the co-financing of European structural funds. Therefore, the

⁵ One measure can target several activities.

requirements and focus of support measures are also derived from the European structural funds. This makes the measures and also the implementation of these measures less flexible. This inflexibility is expressed also by quite bureaucratic implementation of programmes, which discourages both the universities but especially enterprises from using the support measures more effectively.

The “red-tape” is also evident in the case of eligible costs, which in Estonia are even more restricted than the European Commission requires. This reduces the flexibility of the measures even more.

Our analysis includes policy measures implemented up to 2009. All the new cooperation supporting measures are also co-financed by European structural funds, such as all the measures until 2009. The new measures launched after 2009 are, for example, supporting R&D in biotechnology, in material technology, in environment technology and in energy technology. Only research institutions are eligible to apply for these measures and cooperation in these cases is optional.

Enterprise Estonia and SA Archimedes are the implementing units of the European structural funds in Estonia. Most of the European structural funds measures belong to the Operational Programme for the Development of Economic Environment, two measures belong to the Operational Programme for Human Resource Development (support for the involvement of innovation staff, development of collaboration and innovation in HEIs) and one measure belongs to the Operational Programme for the Development of Living Environment (the new programme of competence centres).

Most of the measures can be applied for only during announced calls for proposals by Enterprise Estonia or Archimedes Foundation (depending on the measure). There are only a few exceptions, where applications are accepted on an on-going basis (received continuously). For example, the innovation voucher grant, support for the involvement of innovation staff, and cluster development programme. Special calls for proposals set a timeline for applying for the measures, but that is not always in accordance with the needs of companies.

In general the implementation of more measures targeted toward cooperation between firms and HEIs is positively related to the intensity of cooperation of firms with universities measured in the Community Innovation Survey. Sweden, Germany and Austria are the top countries by number of cooperation measures, and the share of companies which reported the actual cooperation with universities is also higher in those countries. Estonia, together with Ireland and Romania are at the other end of the scale, having a small number of cooperation measures and the real cooperation from firms' side is also weaker. There are two outliers in this case – Spain and Finland. They both have a similar amount of supporting measures, but in Spain the companies use universities as cooperation partners seven times less than in Finland. In Finland the cooperation is very active, but the number of directly targeted measures is at an average level in our sample of countries. Another interesting feature of Finland is the very low relative share of measures with mandatory university-industry cooperation among all cooperation targeted measures. It reveals

that Finland has used other policy tools so well combined, that despite a very liberal attitude toward university and industry cooperation oriented tools those measures are working extremely well and provide real cooperation.

Analysing the benchmarked countries, the reasonable amount of mandatory cooperation in the support measures seems to be around 70-80%. At the same time, it is necessary to analyse the Finnish system more deeply in the future – what are the other tools around the directly university-academia cooperation targeted measures, which work with such a good efficiency.

In the earlier studies about supporting measures (The mid-term evaluation ... 2011) some more problems about the current system of measures occur. For example, the timing of the calls for proposals. In many cases, the measure is opened for calls later than initially planned and therefore a lot of measures start in the last years of the programme period. This means that there are many measures (such as the ones mentioned before, which started after 2009) that are launched in 2011 or 2012. Companies cannot apply (turn their ideas and plans into applications) for many measures at the same time. This is also one reason why the budget of the measures will not be fully used. Almost all the measures require companies' own contribution and when they are launched at the same time, companies will not have enough finances to contribute to more than one measure at a time.

In the study conducted among foreign investors in Estonia (Varblane et al. 2010), the foreign owned enterprises reported that the most important problem for cooperating with universities and other R&D service providers is the lack of suppliers with necessary knowledge. Another important problem is the fact that the firms do not see the value or necessity of these institutions for themselves. This is also revealed in the study about the Estonian engineering industry (Varblane et al. 2011). Less important, but still problematic, is the little interest for cooperation from the universities' side and lack of information about the research fields of universities from the enterprises' side. The lack of information is also a problem for enterprises in the engineering industry. These study results support the need for developing support measures which would increase the market and demand-driven knowledge and research development in universities. There is also a need for measures which would support more effective knowledge transfer between universities and industry.

In analysing and comparing the viewpoints of representatives from universities and business sector about the intensity of the university-industry cooperation, it turns out that Estonia has the weakest cooperation, followed by Romania. The cooperation in Estonia is weak from the point of view of universities as well from the viewpoint of business people, which allows us to evaluate the situations as a balanced weakness. It seems that the support measures have not succeeded in activating cooperation. Another group of countries, France and Sweden, have good cooperation intensity, which is also balanced – the university and business side evaluate cooperation in the same way. Austria, Germany and Finland are countries where cooperation is very good, particularly from the side of businesses. Finnish, German and Austrian

support systems were also the best balanced. Ireland also represents very good cooperation, but only from the point of view of universities.

The comparison of viewpoints from universities and industry about their cooperation shows that in Estonia both parties have a similar view on the current situation – the cooperation between universities and industry is low. The results from previous studies show that there is also a problem that the enterprises do not see the value from cooperating with universities. Therefore, it is also important to shape the positive attitudes towards university-industry cooperation, and also show and explain more to the parties about benefits which may occur from the collaboration.

Looking at the structure of university-industry cooperation support measures by the type of activities targeted, it can be seen that Irish support measures are strongly biased toward basic research. The cooperation measures in Estonia and in other new EU members are weak and improvement should be made in keeping a balance between measures directed to problem solving basic research and networking and applied research.

The policy suggestions made for Estonia can be divided into two groups: strategic and operational changes. Based on previous discussions, the authors recommend the following policy suggestions at strategic level for Estonia:

- The current system of financing university and industry cooperation is unbalanced – heavily in favour of funding from EU structural funds, which use is overregulated and too fragmented. In order to reduce the current unbalance in the financing of the support measures, programmes with Estonian governmental financing should be created and developed, which enable to focus on aspects not eligible for funding from EU structural funds. In benchmarked countries the majority of their measures are co-financed by sources other than European structural funds.
- The mandatory cooperation of universities and enterprises should be required more in the support measures. The prevailing experiences of analysed countries show that the mandatory cooperation is positively related to the university-industry cooperation.
- There is need for support measures which would increase the market and demand-driven knowledge and research development in universities.
- The policy measures should also support more effective knowledge transfer between universities and enterprises.

At operational level, the following policy suggestions can be defined:

- The rules in implementation of the support programmes are overregulated in Estonia. This means that all the risk is put on the applicants. In the implementation of support programmes, the “red-tape” should be definitely reduced. On one hand this would make the support measures more effective, and on other hand this would encourage more enterprises and also universities to apply and use these measures.

- There should be more support measures with ongoing application possibilities. This would be more suitable for enterprises which may not have the possibility to wait for the call for proposals, or on the contrary are not yet ready for the application for the needed time.
- The timing of the calls for proposals should be improved and avoid the situation where measures start in the last years of the programme period.

Of course, it is important to remember that the cooperation is not supported only by the different support programmes and measures, but other governmental activities and programmes are also indirectly influencing the university-industry cooperation. Therefore, it is important to develop other programmes which support the collaboration of enterprises and universities indirectly. Even more broadly – in Estonia there is a strong need to develop a positive attitude towards the university-industry collaboration. For increasing the cooperation between enterprises and universities, it is important that the two parties would see the value from this collaboration.

Conclusion

The focus of current paper is on benchmarking the governmental support measures targeted toward enhancing university-industry collaboration in Europe and from that analysis make suggestions for development of Estonian support measures. The intensity and scope of support measures toward university-industry cooperation varies heavily in Europe. The highest is the share of cooperation supporting measures in Sweden. Collaborative research and development are the most commonly supported fields in all selected countries, except for France, where knowledge transfer is the most supported field.

From the benchmarked countries Germany, Finland and Austria are good examples where the university-industry cooperation is high both from the viewpoint of universities and also from industry side. There are different lessons which Estonia can learn from the experience of those countries. For Estonia the most important changes are the need to increase Estonian governmental funding, increase mandatory cooperation in the support measures, increase the market and demand-driven knowledge and research development in universities, support more effective knowledge transfer between universities and enterprises, reduce the “red-tape” in the implementation of programmes, increase the on-going application possibilities, and improve the timing of the calls for proposals.

The limitations of this study relate to the available data of university-industry cooperation evaluation, as the results in the European study of university-business cooperation are based on the self-estimations of universities. Therefore, it is important to remember that the cooperation evaluation based on this study reflects the view of universities. Another limitation is that in the current study only the narrow and very direct approach to the measures supporting university-industry cooperation is used.

In future research, measures which also indirectly encourage the interaction of universities and enterprises should be taken into account. In the future more countries and indicators of cooperation could be analysed in similar research. It will also be important to study the political and institutional background of the countries in order to obtain useful information for more grounded political recommendations.

References

1. Austria. Inno-Policy TrendChart – Innovation Policy Progress Report. European Commission, 2009, 39 p.
2. **Bozeman, B., Gaughan, M.** Impacts of grants and contracts on academic researchers' interactions with industry. – Research Policy, 2007, Vol. 36, pp. 694-707.
3. **Busom, I., Fernandez-Ribas, A.** The impact of firm participation in R&D programmes on R&D partnerships. – Research Policy, 2008, Vol. 37, pp. 240-257.
4. Collaborative research and development. – Technology Strategy Board, UK: Driving Innovation. [<http://www.innovateuk.org/deliveringinnovation/collaborativeresearchanddevelopment.ashx>]. 6.02.2012.
5. Country Pages. – Erawatch. [http://erawatch.jrc.ec.europa.eu/erawatch/opencms/information/country_pages/]. 30.01.2012-2.03.2012.
6. **Cozzarin, B.P.** Data and the measurement of R&D program impacts. – Evaluation and Program planning, 2008, Vol. 31, pp. 284-298.
7. **Cunningham, P., Sveinsdottir, T., Gok, A.** Mini Country Report/United Kingdom: under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012). – Pro Inno Europe, Inno Policy TrendChart, December 2011, 25 p.
8. **Davey, T., Baaken, T., Galan Muros, V., Meerman, A.** The State of European University-Business Cooperation. – Part of the DG Education and Culture Study on the Cooperation between Higher Education Institutions and Public and Private Organisations in Europe. 2011, 140 p.
9. **Eljas-Taal, K.** Mini Country Report/Estonia: under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012). – Pro Inno Europe, Inno Policy TrendChart, December 2011, 24 p.
10. Estonia. Inno-Policy TrendChart – Innovation Policy Progress Report. European Commission, 2009, 37 p.
11. **Etzkowitz, H.** Innovation in Innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations. – Social Science Information, 2003, Vol. 42, No. 3, pp. 293-337.
12. Eurostat. [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>]. 30.01.2012.
13. Finland. Inno-Policy TrendChart – Innovation Policy Progress Report. European Commission, 2009, 30 p.
14. France. Inno-Policy TrendChart – Innovation Policy Progress Report. European Commission, 2009, 40 p.
15. Germany. Inno-Policy TrendChart – Innovation Policy Progress Report. European Commission, 2009, 41 p.

16. **Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. & Trow, M.** (1994) *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies.* London: Sage.
17. Ireland. Inno-Policy TrendChart – Innovation Policy Progress Report. European Commission, 2009, 42 p.
18. **Leydesdorff, L., H. Etzkowitz** (1996). Emergence of a Triple Helix of University-Industry-Government Relations, *Science and Public Policy*, 23, 279-86.
19. **Leydesdorff, L., Etzkowitz, H.** (1998) The Triple Helix as a Model for Innovation Studies. *Science and Public Policy*, (3)25, 195-203
20. **Leydesdorff, L., Etzkowitz, H.** The Transformation Of University-industry-government Relations. – *Electronic Journal of Sociology*, 2001 [<http://sociology.org/content/vol005.004/th.html>].
21. **Martin, T.** Mini Country Report/Ireland: under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012). – Pro Inno Europe, Inno Policy TrendChart, December 2011, 22 p.
22. **Melin, G., Håkansson, A., Thorell, N.** Mini Country Report/Sweden: under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012). – Pro Inno Europe, Inno Policy TrendChart, December 2011, 22 p.
23. **Nishimura, J., Okamuro, H.** Subsidy and networking: The effects of direct and indirect support programs of the cluster policy. – *Research Policy*, 2011, Vol. 40, pp. 714-727.
24. OECD (1999), *National Innovation Systems*, OECD, Paris.
25. Policy Measures. – Pro Inno Europe: Inno Policy TrendChart, Erawatch. [<http://proinno.intrasoft.be/index.cfm?fuseaction=page.display&topicID=262&parentID=52>]. 16.01.2012-2.03.2012.
26. **Polt, W., Rammer, C., Gassler, H., Schibany, A., Schartinger, D.** Benchmarking industry-science relations: the role of framework conditions. – *Science and Public Policy*, 2001, Vol. 28, No. 4, pp. 247-258.
27. Public Sector Research Exploitation Fund (PSRE). – BIS: Department for Business Innovation & Skills, UK. [<http://www.bis.gov.uk/policies/science/knowledge-transfer/psre>]. 6.02.2012.
28. **Rammer, C.** Mini Country Report/Germany: under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012). – Pro Inno Europe, Inno Policy TrendChart, December 2011, 25 p.
29. **Ranga, M.** Mini Country Report/Romania: under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012). – Pro Inno Europe, Inno Policy TrendChart, December 2011, 37 p.
30. Romania. Inno-Policy TrendChart – Innovation Policy Progress Report. European Commission, 2009, 41 p.
31. **Schuch, K.** Mini Country Report/Austria: under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012). – Pro Inno Europe, Inno Policy TrendChart, December 2011, 34 p.
32. Spain. Inno-Policy TrendChart – Innovation Policy Progress Report. European Commission, 2009, 35 p.

33. Sweden. Inno-Policy TrendChart – Innovation Policy Progress Report. European Commission, 2009, 36 p.
34. The Faraday Partnership. [<http://www.thefaradaypartnership.co.uk/>]. 6.02.2012.
35. The mid-term evaluation of the implementation of measures in favour of R&D and higher education in the framework of the EU co-financed Structural Funds during the period 2007-2013 (Euroopa Liidu tõukefondide perioodi 2007-2013 teadus- ja arendustegevuse ning kõrghariduse meetmete rakendamise vahehindamine). Institute of Baltic Studies, Praxis, Technopolis Group Belgia, 2011, 98 p (in Estonian).
36. UK. Inno-Policy TrendChart – Innovation Policy Progress Report. European Commission, 2009, 42 p.
37. **Varblane, U., Espenberg, K., Varblane, U., Roolaht, T.** Eesti masinatööstuse hetkeseis ja arengusuunad. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011, 355 lk.
38. **Varblane, U.; Mets, T.; Ukrainski, K.** (2008). The role of the University-Industry-Government linkages in the innovation processes of the small catching-up economy. *Industry and Higher Education*, 22(6), 373 – 386.
39. **Varblane, U., Roolaht, T., Vissak, T., Vahter, P., Tamm, K., Paltser, I., Pavlov, D., Rõigas, K., Kljain, A., Tammets, M., Varblane, U.** Otsesed välisinvesteeringud Eestis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2010, 153 lk.
40. **Zaparucha, E., Muths, A.-G.** Mini Country Report/France: under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012). – Pro Inno Europe, Inno Policy TrendChart, December 2011, 19 p.

Appendix 1. The policy measures supporting directly the university-industry cooperation

Country																		
	Bef 1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Budget (M €)	Comments ^{\$}	
Austria	FFG General Programmes																213	
	Christian Doppler Research Association (CDG)																	
	Feasibility Studies																15.3	
												GEN-AU - Genome Research in Austria				appr. 2.1		
												FIT-IT				100		
												ASAPv2 - Austrian Space Application Programme				24	(until 2005)	
												TAKE OFF - The Austrian Aeronautics Programme				47.1		
												FFORTE Women in Research and Technology				30		
												Austrian NANO Initiative				n.a.		
												BRIDGE Initiative				50		
												AWS: Life Science Austria (LIS)				21.86		
												proVISION for nature and socie				3.5	(per year)	
												Industrial Competence Centers and Networks (K-ind/K-net)				7.4		
												COMET - Competence Centres for Excellent				57		
												K plus				500		
												Intelligent Transport Systems and Services (42)				2,5-5	(per centre)	
												IV2Splus				20.97		
												Innovation Voucher Austria				5		
												Wachstumsfoerderung				9.3		
												AplusB - Academia plus Business				77		
												FHplus				18.1		
												CIRCE Cooperation in Innovation and Research with Central and Eastern Europe (CIR-CE)				2.1		

Notes: a – in the „Comments“ column, the period for the given budget is shown, if there is no information about the overall budget.

Country	Bef 1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Budget (M €)	Comments ^a
Sweden																23	
										VINN Excellence Programme							
											Cluster Programme					7.924	
										VINNKUBATOR programme	The National Incubator Program					16.6	
											Berzelii Centres					77	
											Research & grow					45	
											Berzelius Centres					18.40	
											VINNPRO					12	
											Strategic Research Centre					91	
											The Key Actor's Program					22	
											Industrial Biotechnology					5	
												ProEnviro				6	
											Global Links for Strong Research and Innovation	Milieux				1	
												Green Nano				4	
UK																96	
										Vehicle and traffic safety 1st round	Vehicle and traffic safety 2nd round					40	
										National Aeronautical Research Program	National Aeronautical Research Program 5th round					40	
											Environment-driven markets					5.9	
										Cooperative Awards in Science and Engineering (CASE)							n.a.
										LINK							21.5 (2011)
										Learndirect						14460	
										Faraday Partnerships							16.8
											Knowledge Transfer Networks					385.5	
											E-Science Programme					256.6	
											Higher Education Innovation Fund (HEIF) several sequent					746	
										HEROBC	HEIF					36.56	
											Public Sector Research Exploitation Fund					6.51	
											Science and Engineering Ambassadors Scheme						

Country	Bef 1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Budget (M €)	Comments ^a
UK																328.68	
																135	
																144	(2008-2009)
																48.6	
																3.2	
																n.a.	
																1462.3	
																468	
																468	
																200	
																60	

Source: Cunningham et al. 2011; Eljas-Taal 2011; Martin 2011; Melin et al. 2011; Rammer 2011; Ranga 2011; Schuch 2011; Zaparucha et al. 2011; Country Pages 2012; Policy Measures 2012; Public Sector Research Exploitation Fund 2012; Collaborative Research and Development 2012; The Faraday Partnership 2012.

Appendix 2. Fields of university-industry cooperation¹

Country	R&D	Training	Regional development	Know-ledge creation and/or transfer	Commercialising research or innovation
Austria	19/24	–	–	12/24	1/24
Estonia	8/10	2/10	–	3/10	1/10
Finland	12/15	4/15	1/15	10/15	8/15
France	3/13	1/13	–	10/13	–
Germany	20/24	1/24	–	9/24	1/24
Ireland	8/9	–	–	–	1/9
Romania	4/8	–	1/8	–	–
Spain	11/16	1/16	1/16	11/16	5/16
Sweden	18/25	1/25	1/25	2/25	3/25
UK	14/21	7/21	–	1/21	–

Source: Policy Measures 2012.

Appendix 3. Number of measures supporting university-industry cooperation sorted by the sources of financing²

Country	Co-fin. by private sector	Co-fin. by foundations or charities	Co-fin. by the EU structural funds	Other co-fin.	The source is not known	Total number of measures
Austria	11	–	2	12	4	24
Estonia	8	1	10	–	–	10
Finland	11	2	1	3	–	15
France	5	–	5	5	3	13
Germany	10	–	1	5	8	24
Ireland	2	–	1	2	4	9
Romania ³	1	–	2	1	4	8
Spain	7	2	7	3	4	17
Sweden	17	–	2	–	7	25
UK	8	6	1	5	6	21

Source: composed by the authors based on Policy Measures 2012.

¹ One measure can have different fields of cooperation.

² One measure can be financed by several sources. Sources other than national financing are shown in the table.

³ In some cases it can be dependent on the subprogramme.

Appendix 4. The number and share of measures, where cooperation is mandatory

Country	Cooperation mandatory	
	Number of measures	Share from the total cooperation measures
Sweden	20	80%
Austria	19	79%
Ireland	7	78%
UK	13	76%
Germany	17	71%
France	8	62%
Spain	9	56%
Estonia	5	50%
Romania	4	50%
Finland	4	27%

Source: Policy Measures 2012.

THE LIBERALISATION OF THE POSTAL SERVICE MARKET IN ESTONIA AND ITS EFFECT ON COMPETITION

Jüri Sepp, Raigo Ernits

Abstract

The liberalisation of infrastructure sectors through opening up markets as a method for increasing the efficiency of infrastructure services is an international tendency. Emerging competition has been seen as an essential element in this process. On the other hand, the liberalisation of the market for universal services can cause several problems in ensuring quality and access to services. In this article we evaluate the results of liberalisation in the Estonian postal sector as an infrastructure specific sector offering a universal service in a decreasing market in a small country.

Keywords: competition policy, regulation in infrastructure specific sectors, universal service, postal sector

JEL Classification: D42, L43, L87

Introduction

The liberalisation of what are referred to as infrastructure sectors has been one of political goals in European Union to build up the common market and economic area. On the one hand, the postal sector can be seen as an example of an economic activity that needs a specific infrastructure, and on the other hand, the provision of postal services can be viewed as a universal service required to satisfy general economic interests. For both reasons, specific rules might be necessary.

The aim of this article is to estimate the result of the liberalisation of the postal sector in Estonia as a small country. In postal services, due to electronic substitutes, we have a decreasing market today. This is an additional reason why private companies do not find entry into the postal services market an attractive option.

Theoretical background

Changes to how universal services (US) are delivered can be seen as institutional innovations in the economy. The main goals of reforms in infrastructure sectors are:

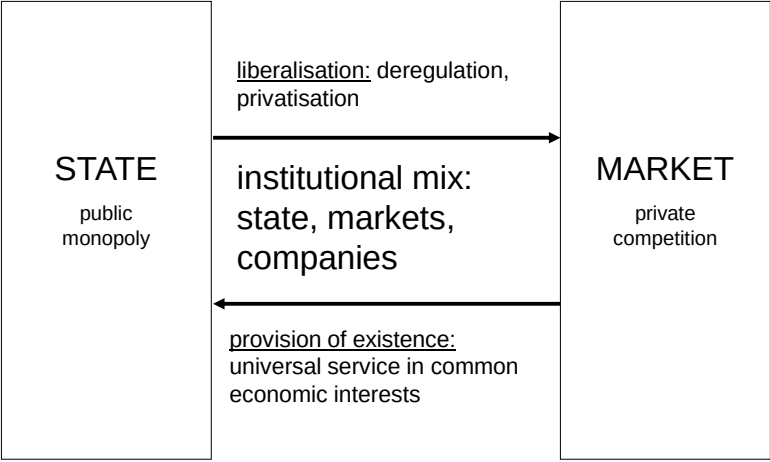
1. To increase both the static and dynamic efficiency of the infrastructural economy.
2. To improve the provision of these public social goods which require a specific infrastructure.

Economic reforms related to liberalisation of infrastructural sectors pertain to all basic institutions that coordinate economic activities: the state, the market and

organizations¹. The first objective, efficiency, means moving towards more market orientation through deregulation, competition and privatisation. This sometimes also leads it to organizational changes, such as vertical or horizontal unbundling. But sooner or later the impetus emerges to find new organizational forms for the second objective: provision of services in the public interest. Therefore, politicians and economists are approaching the problems of common interest services (including economic services) and the special area of universal services.

We can present this reform visually as the search for a new institutional mix in the coordination structure (figure 1).

Figure 1. Institutional innovations in infrastructure



Source: Compiled by the authors.

A universal service (US) is politically defined and delivered as a common service provided for the whole area at a “reasonable” price. In Estonia, the law of consumer protection defines the term universal service as any service that is supplied of the general interest and used by most of the population of the state or a particular region, for example, the supply of gas, electricity, heating, water, canalization, waste management or communication services (RT I 2004, 13, 86)².

Universal services are an essential element of the welfare state: its provision should completely enable human activity in the area. The liberalisation of these services, which until now have been offered through the “public hand”, requires an adjustment of the rules for maintaining the supply of these services directed to the

¹ This trial division is described in more detail in Homann, Suchanek 2005: 158–339.

² Consumer Protection Law of Estonia.

common wealth. A strengthened awareness of costs and profit orientation through competition are partially responsible for the inability to cover the costs of the sufficient supply of common services. Any supplier who has a monopolistic position is obliged to offer a universal service, and cover any losses from the profit of its other activities. But if the elements of competition are established, the internal need to cover such losses is no longer expected. Without this binding obligation universal services can no longer be guaranteed. At the same time, the obligation to offer universal services creates a competitive disadvantage for the supplier, and so another way to finance the US must be found. After the liberalisation of access to the market, the public authority has a significant task here to set goals regarding the extent to which the US should be maintained, who will act as the provider of the US, who will cover the costs, and how will financing the US be guaranteed.

Universal services are partially public goods. These services are well excludable, in any particular case, and could also be supplied as private goods. But this solution is not politically desirable. To improve geographic and economic access (also measured in terms of price) and the quality of universal services public correction (adjustment) of these properties is also necessary. This adds a public component to these services. Otherwise they would simply be private goods.

Table 1. Components of goods and modalities of universal service

components of universal service	type of good	method of finance
single service	private	price
system properties: accessibility etc.	public	grant-in-aid (subsidy)

Source: Compiled by the authors.

There are two different solutions to ensure these properties, which are certainly possible to combine:

1. To reserve the monopolistic right for a particular operator to offer the service in certain regions or market segments. The additional costs of providing the US could be covered through cross-subsidizing. The first steps in reforming the postal service in most cases involved a monopoly for delivering regular mail and parcel-post packages³.
2. To finance additional costs from external resources: here direct payments are possible from the public budget, or from a special compensation fund founded by competitors in the market⁴.

The first option, retaining the right for a monopolistic supply, means a simple and stable method of financing. However, the fact that this involves maintaining the

³ In Estonia, we see currently this solution in bus transportation, as well. There are given temporary monopolies for regional areas where is used the cross-subsidizing.

⁴ In Estonia, from public budgets is financed directly the passenger transportation but in postal and telecommunication services is used the competition for funds.

monopoly means potentially losing a number of the advantages of the competitive system, such as improved efficiency and innovative solutions proposed by newcomers.

On the other hand, the abolition of the predetermined monopoly and opening up the market can cause financial problems for the US provider because competitors can take all the profit by skimming pricing in profitable segments without covering the cost of the US. The maintenance of the universal service obligation without a new finance mechanism seems financially impossible. Therefore, according to Riechmann et al. (2007: 12-28), in countries that have liberalised their market and where a definite operator should finance the universal service, these operators are forced to facilitate access (Sweden) or their financial balance will be threatened (United Kingdom).

But we could return to the idea that the operator could cover the costs of USO relatively easily by increasing prices, reorienting in a stronger economic direction or applying network advantages (using the same network for a number of more profitable services as well). But these advantages will remain small considering that the competitors will also have access to the postal network under the same conditions.

Another solution would be to reduce the duties imposed on the supplier of the US. This is possible, for example, through price formation limits, reduced quality requirements or the reduction of the number of services. But politicians are often interested in retaining existing universal services. Therefore, these options are often rejected for political reasons and a list of accompanying measures that the countries can adopt to finance the US and to ensure the financial convertibility of its supply on the free market are proposed instead.

- Public balance: through direct public grants, or indirect support through the use of public arrangements. The arguments against the option of public support state that in the long run it will cause continuous pressure on the national budget. Besides, the fact that the public support targeted for US will increasingly be used through cross-subsidizing for competitive services must also be considered.
- Taxation of access to the network: the implementation of a tax that market participants have to pay to an operator to use the network. Alternatively, participants can decide to offer the entire service themselves.
- Compensation funds: the duty of USO will be financed through taxes collected from competitors or directly from clients. The taxes could be collected as a fixed amount or as a percentage of earnings or from the profits of participants. Compensation funds have been used to finance USO in sectors such as telecommunications and energy. The experience of compensation funds as a finance mechanism for universal postal services is nevertheless restricted.

- “Pay or play”: newcomers to the market can choose whether they will serve only profitable areas and pay into a compensation fund, or participate in cost-intensive areas as well (by providing the universal service) without paying into the compensation fund. There are two ways of constructing this scheme: a “discrete” version, where it is only possible for the newcomer to participate to the full extent (e.g. provide postal services in every area of the country), and flexible version, where the newcomer can choose the extent to which they want to provide the universal service, and this will be the basis of their payment. In comparison with compensation funds this system is more attractive for newcomers willing to compete over cost-intensive services.

No common solution has been introduced in Europe, although each method has specific advantages and disadvantages in terms of efficiency, fair competition, welfare, transparency and feasibility. Similarly, on the grounds of various political aims and regional characteristics no approach in its purest form would be practicable. The greatest problem in applying these instruments is calculating the exact cost of USO (Jaag et al. 2008). Therefore, the best solution depends on the specific nature of the country or region concerned, and the political aims of the government. Therefore, a one-size fits all policy is not realistic.

Postal reform in Europe

Although the changes described above have become increasingly global over time (Bares 2009: 5-11), we will now explore developments more specifically within the EU, as these reforms establish the background and have a direct impact on the situation in Estonia.

The postal sector is seen as having a growing economic importance and impact on other sectors. It accounts for approximately one per cent of GDP per year in the EU and employs approximately 1.7 billion people⁵. We can see a long-term gradual liberalisation in practice and the EU is in the last phase of a 15-year process of opening up the postal service to more competition. Different opinions exist about the right time frame for the liberalisation of US while guaranteeing continuity of service provision for consumers. It seems that a compromise has been reached in this regard but whether this will ultimately work out remains to be seen.

The first initiative to liberalise the postal sector was initiated at the beginning of the 1990s within the framework of efforts to introduce a single market in Europe. The aim was:

- to open up national monopolies to competition, to make the postal service faster, more convenient, more efficient and innovative, as has taken place in telecommunications and energy;
- to harmonize capabilities;
- to improve the quality of cross-border services;

⁵ <http://www.euractiv.com/de/verkehr/liberalisierung-postdienste/article-161559?display=normal>

- to react to the growth of electronic alternatives to postal services. This refers to the fear that new electronic services could lead to a decline in the postal service. However, the volume of postal transmissions has been stable, since 2002.

The first directive for the postal service was adopted in 1997 (97/67/EG) and the next directive (2002/39/EG) followed in 2002. The result of these directives has been the opening up of a list of postal services to competition, included delivering (shipping) packages and express services. However, this was not extended to include delivery services for letters weighing less than 20 kg. Specific operators were permitted to continue in this “reserved branch”, which constitutes more than 70% of the entire postal service and obtains approximately 60% of the earnings of the sector, and to call themselves “the operator of the universal postal service”. Countries like France, Italy, Spain, Greece, Belgium, Hungary and Poland (known as the “southern group”) were still afraid that such a quick liberalisation could kill the public operator and lead to a reduction in service quality and an extensive reduction of workplaces⁶.

In the third postal services directive (2008/06/EG)⁷ European officials and member states agreed to manage full liberalisation for all countries by 1 January 2011, or to delay until 2013. The delay was applied in the following cases:

- new member states;
- states with extraordinary complicated topography or many islands, like Greece;
- states with small populations and limited geographical size, like Luxemburg;
- to avoid distortions from competition, the Parliament and Council agreed on the introduction of a “mutuality clause” that forbids postal service providers from countries with a reserved area to operate in countries where the postal market had already been fully opened (EurActiv – 18 June 2007).⁸

The final directive intends to offer a list of flanking measures that the member states can use to ensure the financial profitability of US on liberalised markets. These measures include financial help (e.g. direct public subsidies), cross-subsidizing from profitable services, or the creation of a compensation fund through the taxation of new suppliers or clients on the market.

The new directive allowed governments to finance US provision costs in whatever form is most appropriate for their individual situation, so far as it does not distort fair competition. The commission also permits the use of state support. A claim from the parliament involved the addition of a clause that obligated the commission to deliver detailed information on how the net costs for the universal service will be calculated. In this manner, the legal certainty and equal conditions for all operators

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/reports/report_de.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/legislation/2008-06_de.pdf

⁸ <http://www.euractiv.com/de/verkehr/europaabgeordnete-verschieben-postreform-um-zwei-jahre/article-164703>

could be delivered, avoiding any abuse of competition law.⁹ Furthermore, in 2010 European regulations for postal services were established.¹⁰

The results of this process have not been very positive so far. Riechmann *et al.* describe the liberalisation experience of pioneers, UK and Sweden, as follows: The path to competition seems to depend on the convenience or inconvenience of the conditions of access to the service infrastructure belonging to the incumbent:

- where access conditions are ensured, for example in the UK competition for access really seems to be functioning. This means competitors offer payments in advance, for example, for sorting and initial transportation to retail centres and concedes this service to the incumbent;
- where access conditions are inconvenient, for example in Sweden the supplier seems decide on an “end-to-end” solution. This means they undertake services back and forward. Mostly they provide a limited service for the incumbent, which means they provide letter post, for example, only twice per week, or only service areas partially.

Despite the dominant form of competition, typically only one or two competitors emerge besides the incumbent. The reason for this is the scale disadvantage for newcomers: even in a large country like Germany one region only allows market entry to a small number of suppliers.

Similarly, the federal representative, Dieter Engels, is of the opinion that the real competition in the letter post market is still to develop. The market shares of competitors indicate hesitant competitive development in every member state that has fully opened to the market.

According to Okholm *et al.* (2010: 16) the development of competition in 2010 was not much better:

- National postal operators maintain dominance in a number of market segments, a number of important entry barriers remain, and a number of competition issues have been reported.
- Despite the fact that full legal opening up of the postal market has been achieved in Estonia, Germany, the Netherlands, Sweden, and the United Kingdom, actual competition in these countries is still low or undisclosed.
- Competition tends to be stronger outside the letter post segment, especially in express post and parcels, and to a lesser extent in cross-border mail, direct mail, and publications.
- Interviews with competitor postal operators and trade unions revealed significant entry barriers. These must be overcome before the market can be considered truly open. Important barriers include the special VAT treatment of “public postal operators”, strict licensing requirements, lack of clarity regarding

⁹ for further information about the different methods of financing, look: <http://www.euractiv.com/de/verkehr/finanzierung-universaldienste-postlieferung/article-164740?display=normal>

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:217:0007:0009:DE:PDF>

the latest EU case law, the presence of a reserved area where this is still the case, employment regulations, regulations regarding the financing of the USO and regulations of access to the postal infrastructure for the NPOs.

According to Okholm et al., the second direction of institutional innovations – the USO – is also experiencing problems (2010: 17-18):

- The definition of USO varies from country to country but seems to be stable over time. This may indicate that USO does not evolve in line with the needs of today's consumers.
- The Third Postal Directive foresees that the reserved area (the traditional source of financing for the net cost, if any, of the universal service) will disappear. This has sparked discussion about how to estimate the net costs of the USO. However, only a few countries have actually estimated the net costs instead of the gross costs of the USO.
- So far, financing the USO does not seem to pose a major challenge in most countries. Only a few countries currently find it necessary to compensate the USP for the net costs of USO. However, the countries that have implemented the Third Postal Directive have foreseen a compensation fund that can be activated if the USO poses a (significant) net cost to the USP in the future.

Postal reform in Estonia

In April 2009, Estonia officially fully opened its postal market and became the fifth country to do so in Europe.¹¹ This meant first the abolition of all reserved areas.¹² In particular, the previous monopoly, Eesti Post (EP), has lost the right to handle simple letters (below 50 kg). This reserved area constituted 75% of all letters and packages in 2007.¹³ Theoretically, it was also possible to compete with the old postal operator at that time, but in reality there existed prohibitive market barriers. Since 2009, all postal companies really have the right, according to the postal law, to handle simple letters. Consumers and small and medium-sized postal companies should benefit the most from the opening up of the market and through these also the entire economy.

Two politically defined universal services currently exist in Estonia – letters below 2 kg and parcel-post packages below 20 kg (not including wholesale mail). One valid quality criterion is that 90% of all domestic letters must be delivered the next day. The valid geographical access requirement is that every local administrative unit should have one postal office for every 2000 inhabitants. In addition, maximum

¹¹ Six Member States: Austria, Estonia, France, Germany, the Netherlands, and Slovenia may be considered as countries where the existing laws are to a large extent already harmonized with the provisions in the Directive. This is based on the assessment of the respondents to the questionnaire. Germany may be in compliance to a large extent, but did not formally adopt any new law/amendments explicitly referring to Directive 2008/6/EC.

http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2010-main-developments_en.pdf

¹² <https://www.riigiteataja.ee/akt/13091513>

¹³ <http://www.konkurentsiamet.ee/?id=13903>

limits for the prices for all universal services are set by the Ministry of Economic Affairs and Communication.¹⁴

A supplementary regulation for universal services took place in 2008. The single participant, and therefore, the winner was EP. But EP is no longer a monopoly and was motivated to increase its efficiency through cost optimization and the development of products. However, EP has remained the dominant supplier in the postal sector. There are two reasons for this. On the one hand, it provides a broad range of services,¹⁵ on the other hand, the postal network is well-established. By the end of 2009, EP had 351 postal offices (in 2008 still 407), 3100 letter boxes, a total of 3200 employees, among them more than 2600 working directly in the postal service. The share of the US in the total turnover of EP was approximately one third. The company operated with a profit in 2009 mainly thanks to activities in logistics and the financial sector. In 2010, the overall profit of the company was 7.2 billion euros.

In total, there are 33 enterprises currently operating on the Estonian postal market, among them only Express Post is functioning as a genuine competitor for EP for US.¹⁶ Although EP still had two competitors in 2009, D2D had problems with the compensation fund, which it resolved by the end of the year. So, the opening up of the market has not resulted in any vitalization of competition in universal postal services. Similarly, the total number of market participants outside US has to some extent reduced after the initial growth. In 2008 and 2009, there were 39 and 40 suppliers respectively still active on the Estonian postal market (table 2). So we can speak about a selection process, and the first result of our analysis: liberalisation has not resulted in any essential competition in US in the postal sector. What could be the reasons for that?

Table 2. Number of suppliers on the postal market in Estonia 2008–2009

Service	2008	2009
Universal service	1	1
Letters	2	3
Packages	0	1
Express service	38	39
Advertisement mail outs	6	8
Press mail outs	2	4
Other	2	4

Source: Competition board of Estonia.

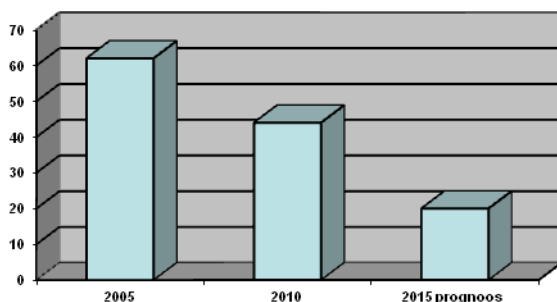
¹⁴ For example, since 01.01.2011 are for simple letters in Estonia valid the next prices: until 50 G 0,35, 50-100 G 0,40 and 100-150 G 0,45 Euro. http://www.post.ee/failid/UPT_kiri_EUR_2011.pdf

¹⁵ The company supplies besides traditional postal services additionally several financial and logistic services.

¹⁶ <http://mtr.mkm.ee/default.aspx?s=sastatistika>

First, turnover on the postal market has experienced a decreasing trend because of the growing importance of electronic forms of communication (figure 2).

Figure 2. Market development for letters in Estonia (billions of units)



Source: Eesti Post.

In 2008, turnover was still 77 billion euros (US 40.1% express service 36.1%, journal deliveries 12.7%) In 2009, the turnover was 17.6% less at only 63 billion euros, including express services 37.3%. The share of US decreased to 26.2%.

The second reason is without doubt the finance model for the additional costs of the US. As opposed to other postal services (express services, advertisement- and press mail outs) where the obligation to register is all that exists, suppliers competing for US have to apply for a license from the competition board. With the license comes the obligation, to participate in the US compensation activity,¹⁷ and payments into the compensation fund will be set by government.¹⁸ The postal law provides the maximum limits: up to 5% of turnover, or a fixed amount for every unit handled. For example, the amount for the simple letter cannot exceed 0.19 euros (paragraph 41 of Estonian postal law).

The competition board is responsible for monitoring the postal market. In Estonia, we have an integrated authority for market control that is at the same time responsible both *ex post* and *ex ante* control. The supplier of US has the right, once every three months, to apply for compensation for the additional costs related to delivering the universal postal service from the competition board.¹⁹

¹⁷ Every company that has a license to handle postal letters and packages, according to paragraph 10 of the Estonian postal law, is obliged to finance this service. In most cases, licensed services are the same as universal services. The only exceptional case that needs the license but does not belong to universal service, are the wholesale mail outs.

¹⁸ The regulation from 5th of March 2009 has fixed, for example, for simple letters the payment of 0.15 Euro and for other letters 1.21 Euro. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13156387?leiaKehtiv>

¹⁹ See the regulation of the Ministry of Economic Affairs and Communications from 06.03.2009 No 21 <https://www.riigiteataja.ee/akt/13156505>

In 2009, the additional costs for EP, according to the competition board, were 2.8 billion of euros. EP's obligation to pay was a total of 0.1 billion euros less, while competitors have paid 0.09 billion euros. This amount was paid back to EP at the end of the year, and the difference in comparison with the scheduled value remained to be paid in 2010. In parliamentary hearings it was claimed to the Ministry of Economic Affairs and Communications²⁰ that EP had experienced a loss of 0.8 billion euros in 2010, although turnover was 53.2 billion euros and total profit 7.2 billion euros. So we have the second result: the compensation fund in the present circumstances is not sustainable, and certainly not efficient. This is firstly due to the state of competition on the Estonian postal market, and secondly due to politically fixed criteria for quality and access (including affordability). It is impossible for a competitor (Express Post) with 10% of the market share to cover the additional costs of the US alone. As we will see further on, this single competitor will ultimately also exit the market. The following options are put forward as potential solutions:

- direct grants from the public budget;
- reduce the access and quality of the universal service to save costs;
- increase the price for consumers, to increase the affordability of access.

A special market barrier relates to the vertical integration of the EP subcontractor. Although paragraph 24 of the postal law states the postal network is an essential facility that has to be accessible for other operators at a measured (cost-based) price, EP has essential market power. The competition board and the courts should, if necessary, solve these conflicts. Currently, the first case, where EP is debating the regulations of the competition board, is under way. According to the regulation, EP was obliged to facilitate access to its network for its single competitor Express Post.²¹ So we see in practice the complete situation. While there is no solution, we can make our third conclusion: vertical integration has shown itself to be an intentional competition barrier. Here, vertical intertwining could be critically examined on the basis of the example of energy and gas supply.

It is not surprising, in that situation, for both sides to be interested in a merger. A tentative agreement has been reached, and the competition board has been informed of plans of a merger. We see here the fourth result of liberalisation: it has led to a re-monopolization of the postal market.

This will mean a 100% merger between these companies on the markets for press, advertisements and letters. In more detail, the merger involves four partial markets among which only express services is not threatened by the merger (Table 3).²² The other three will be totally monopolized. Damages will be greatest in the case of press mail outs because the two companies in the merger have quite equal positions. In the case of the company who already had a dominant position on the market for

²⁰ http://www.riigikogu.ee/?op=ems&P_APKK=AP&page=apkk_nimekiri&user_id=1071439&sort=regnr

²¹ <http://majandus.delfi.ee/news/uudised/eesti-post-andis-konkurentsiameti-kohtusse.d?id=43679271>

²² decision of Competition Board 18.05.2011. no 5.1-5/11-011

advertisements and letters, this position was further strengthened by the merger, and the potential for further competition was lost. It is understandable that the competition board applied all options given by the competition law to process the case, but finally, the merger was not allowed.²³ It was the first case that a national merger was rejected in Estonia.

Table 3. Market shares of Eesti Post and Express Post

Company	Eesti Post	Express Post
Market share		
Press mail outs	40-60	40-60
Direct advertisements	90-100	0-10
Simple letters	90-100	0-10
Express services	10-20	0-5

Source: Competition board.

So it is theoretically possible to introduce competition in the Estonian postal sector but in reality it does not function. As a result, the prices of postal stamps will increase, and access to the postal network will reduce for consumers through the closure of postal offices.

Summary

In this article we have evaluated the results of the liberalisation on the postal market in Estonia. We have found that all the basic institutions – state, market and enterprises – have been involved in these innovations. These innovations have two aims: on the one hand, to increase efficiency through the market and competition, and on the other hand, to ensure the provision of a universal service not just for private but also for public interests. There is also determined inside the EU a certain division of functions. The EU is responsible for liberalisation and allows the member states, through flanking measures, to realize the basic monitoring and supervision of universal services.

In practice, unfortunately, the reforms have not yet shown any remarkable success. Competition has remained modest, especially in the area of the basic supply of US, and, the most important attributes of US – geographic and economic access and quality of the provision – are threatened through the economic stringency of the US supplier.

In particular, in the case of Estonia after the opening up of the market in 2009, we have found problematic results:

- liberalisation has not resulted any essential competition in universal services;

²³ <http://www.logistikauudised.ee/?PublicationId=480bbf85-9026-4286-a085-5954c32b6d1e>

- the compensation fund for the universal service obligation under the present circumstances is not sustainable, and certainly not efficient;
- vertical integration has shown itself as an intentional competition barrier;
- liberalisation has led to the re-monopolization of the postal market.

References

1. **Bares, E.** (2009). Was hat die Postliberalisierung gebracht? UNI Post und Logistik.
2. **Engels, D.** (2009) Die Postreform in Deutschland. Eine Rückschau. Kohlhammer Verlag.
3. **Homann, K.; Suchanek, A.** (2005). Ökonomik: Eine Einführung. 2. Aufl. Mohr Siebeck.
4. **Jaag, Chr.; Koller, M.; Trinkner, U.** (2008). Calculating the cost of the universal service obligation – the need for a global approach. Swiss Economics Working Paper 0010.
5. **Okholm, H.B., Winiarczyk, M., Moller, A.** (2010). Main developments in the postal sector (2008-2010). Copenhagen Economics.
6. **Riechmann, Chr.; Vaterlaus, S.; Zenhäusern, P.** (2007). Auswirkungen Postmarktl liberalisierung 2011, Frontier Economics Ltd.
7. Services of General Interest in Europe. (2012). Summaries of EU legislation. [http://europa.eu/legislation_summaries/other/l26087_en.htm]
8. **Zapf, H.-M.; Wey, Chr.; Baake, P.** (2007). How to regulate the postal industry: an economic approach. International Post Corporation, German Institute for Economic Research.

ENERGY INTENSITY IN NORTHERN EUROPE'S ECONOMIC DEVELOPMENT – CURSE OR BLESS?

Marko Viiding, Liina Joller
University of Tartu

Abstract

It has been proven that a country's development level increases with greater access to and use of electricity. However this holds true for lower levels of development – in the light of increasing political commitments for environmental concerns and global warming it is much harder to pinpoint best energy consumption pattern for sustainable economic development. Authors of this article measure energy intensity of the Nordic and Baltic countries by observing returns to GDP from amount of electricity used; comparing this to existing electricity production opportunities and cost. Findings demonstrate that low energy-intensiveness is economically more preferred but not ultimately necessary. Countries with well developed energy supply chains can maintain energy-intensive structure of the economy if the effectiveness of the structure is optimised.

Keywords: energy intensity, economic development, Nordic and Baltic countries

JEL Classification: E29, N74

Introduction

In a World with 7 billion people (and counting), competition for resources can only be expected to intensify. World Bank has noted that “no country in the world has succeeded in shaking loose from subsistence economy without access to the services that modern energy provides” (Lee & Chiu 2011). Also the EU Vision document for 2050 states that “people's well-being, industrial competitiveness and overall functioning of society depend on safe, secure, sustainable and affordable energy” (European Commission 2011). Despite being sparsely populated, Northern Europe is highly engaged in international business activities; its countries compete both with each other as well as with other parts of the World. This means that focus on energy as a resource constraint is a valid source for analysis also in Northern Europe – especially considering potential energy cost increase in the future.

The fact that access to electricity is vital for advancement in development holds true only in broad terms and up to a certain level of economic development. Some authors (e.g. Warr et al 2010, Lee 2005) have argued that the relative importance of energy consumption for economic growth has changed over time as industrialized economies have evolved, shifting their production structure away from energy intensive industries to less energy intensive service activities. As countries reach close to 100% electrification the cost of electricity becomes an ever more important consideration for investment decisions – i.e. evaluating the alternative cost of paying for more electricity vs. developing less energy-demanding services and products.

Indeed DeMartino & Le Blanc (2010) indicate that high development levels can be achieved while decreasing electricity consumption. Figure 1 below provides proof of a correlation between increased electricity consumption and economic advancement at low development levels; however the conclusions are far less clear at the higher end. Denmark for example is one of the least energy intensive industrialized countries in the World, at the same time having a very high level of development. Denmark’s development level is only slightly lower from that in Norway, which in turn has a very energy-intensive economy (International Energy Agency 2011).

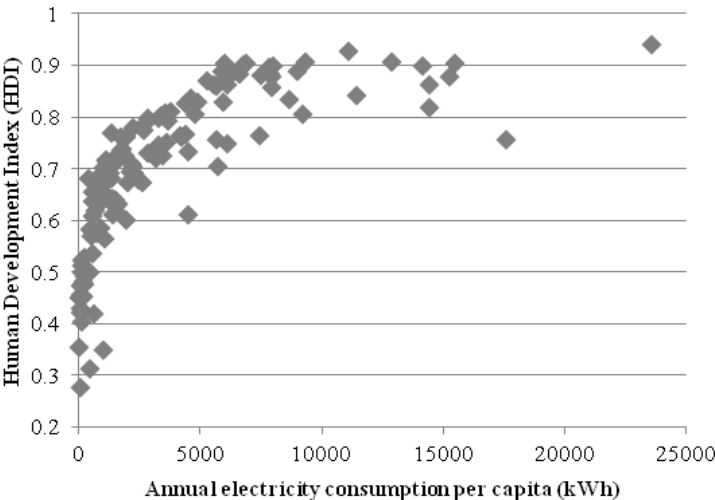


Figure 1. Relationship between electricity consumption and development for 173 countries where information for both measures is available (Source: Authors’ drawing based on United Nations Development Programme 2012 and World Bank 2012).

Hence the topic of development and electricity consumption becomes rather ambiguous as a country reaches higher development levels, leaving room for debate and several approaches as to which path of development could be considered as „best” for a given country. This article deals with economic development and builds on size of the economy (GDP) as its indicator, investigating growth of GDP as advancement in living standards. Several studies (e.g. Tsani 2010, Zachariadis 2007, Ozturk 2010) point out the need to consider the potential causal linkages between economic growth and energy consumption. In the example above, Denmark relies on more expensive thermal and wind powered electricity, whereas Norway has access to much lower priced hydropower and can therefore have a more energy-intensive economy.

Yet high environmental concerns about CO₂ emissions and global climate change take an increasingly central stage. Countries' commitment to international initiatives on reduction of greenhouse gas emissions such as the Kyoto protocol¹ has launched a debate and a series of actions on the implementation of energy conservation policies. Whereas the United Nations Climate Conference "COP15" in Copenhagen in 2009 failed to deliver an updated agreement on greenhouse gas reductions, it nevertheless committed World leaders to try to mitigate environmental effects from economic activities. Much of the debate has been revitalized by the upcoming Rio+20 Conference and as a result of recent launch of the Green Growth Knowledge Platform steered by the OECD, UNEP and World Bank. The European Union's "20-20-20" targets are an effective example of a political commitment to tackle environmental challenges through economic policy interference². Thus prior reasoning has directed authors of this article to pose a question „can energy intensity be justified in Northern Europe?“

The article focuses on Northern Europe defined as Norway, Denmark, Sweden, Finland, Estonia, Latvia and Lithuania, also known as the Nordic and Baltic countries. These 7 countries – due to geographical and historical reasons – have several similar input variables, competences and values; and compete both with each other as well as against other countries in the World. At the same time the countries can be split into groups of two: the highly-developed Nordic countries and the Baltic states with upper-medium development levels. As the Baltics are posed to continue their higher-speed economic development and the Nordics acknowledge their need to keep developing their economies in order to maintain pace, it is not only justified but also necessary to evaluate common variables – such as electricity use – in a comparative context and discuss which level of energy intensity should be desired.

Methods to Calculate Energy Intensity

Warr et al (2010) argue that from a theoretical standpoint, assuming a single sector economy, conventional economic theory attributes only marginal importance to energy as a factor of production by following the logic that energy's share in total factor cost is small compared to the cost shares of capital and labour. It is then possible to argue that reducing energy consumption will not significantly impact output growth. A survey made by Payne (2010) about the electricity consumption vs growth literature during 1960-2006 in more than 100 countries shows that energy consumption and economic growth have been found to be strongly correlated almost

¹ The Kyoto Protocol is an international agreement linked to the United Nations Framework Convention on Climate Change, in force since 2005. Its major feature is binding targets for 37 industrialized countries and the European community for reducing greenhouse gas (GHG) emissions. These amount to an average of 5% against 1990 levels over the five-year period 2008-2012 (United Nations, 2012).

² The EU's integrated approach to climate and energy policy commits member states to reduce greenhouse gas emissions by at least 20% below 1990 levels; 20% of EU energy consumption to come from renewable sources; and a 20% reduction in primary energy use from higher energy efficiency by 2020 (European Commission, 2011).

unanimously. However, there is a lack of studies which would go beyond the general energy consumption and include the total cost of consumed energy.

Following literature reviews made by Lee (2005), Payne (2010) and Madlener & Alcott (2009) there is no consensus with respect to a particular country or groups of countries considered to be energy-dependent³ or energy neutral⁴. Therefore, as stressed by Payne (2010), the disparities across these results prove the need for taking into account the particularities of individual countries rather than blindly applying the conventional approach based on uni-directional causality running from energy consumption to economic growth (i.e. support for the „growth hypothesis“) while formulating explanations and policy implications. Additionally, the abovementioned research is based on energy consumption in energy units only, hence leaving a gap for studies which would go beyond the general energy consumption and include the total cost of consumed energy.

In this article, the terms „energy“ and „energy intensity“⁵ are utilized in the context of electricity use. Electricity forms a significant part in energy consumption since total electricity consumption worldwide in 2009 amounted to more than 17% of total energy consumption as per International Energy Agency, being second-biggest group after oil which contributed with 41% of total consumption⁶. In Northern Europe, electricity makes up an even larger share of total energy consumption averaging at 25% with Norway having as high as 51% of its consumption from electricity (Eurostat, 2012a).

Energy intensity can depend on either the way the economy is structured or from the effectiveness of the structure – which allows for direct comparison of economies with similar structures. In case of the former a country needs plentiful energy resources to maintain energy-intensive industries that generate wealth to the economy through exports or by providing a competitive advantage in some other ways. Such an approach can only be sustained if a country has access to plentiful production resources at a reasonable cost. In the light of mounting socio-environmental concerns – as was highlighted earlier – this increasingly means access to large pools of affordable renewable energy (e.g. hydropower), non-CO₂ emitting technology (e.g. wind, solar or nuclear, although use of the latter is controversial) and political will to grow economies in an environmentally friendly way.

Effectiveness relates to efficiencies in production, lean processes in the industry and/or general alignment of various components in a national economy. For example the Baltic countries hosted a number of large energy-intensive and inefficient

³ Energy dependent in the context of this article refers to a country whose GDP growth appears only in conjunction with equal or bigger growth in energy consumption.

⁴ Energy neutral in the context of this article refers to a country whose energy consumption and GDP growth are not directly related.

⁵ Energy intensity of the economy equals gross inland consumption of energy divided by GDP. Eurostat formula: kilogram of oil equivalent (ktoe) per 1000 Euro of GDP.

⁶ Calculations derived from (International Energy Agency, 2011)

factories until 1991; many of them catering for the needs of the entire Soviet Union. Since the mid-1990ies most of such production has been shut down or rejuvenated to reflect less energy-demanding national interests (which helps explain the ease of fulfilling Kyoto protocol obligations), but the overhaul of the entire economy with a view of decreasing „waste” (as it is known in the lean concept) and lag in the system takes much longer to accomplish. This is often directly driven by political commitments (such as the EU “20-20-20” targets) and market needs, e.g. the cost of energy.

Even though European Union has clearly defined its willingness to achieve a 20% reduction in energy intensity by 2020, it has also been acknowledged by the EU’s leaders that converting the EU’s economy from manufacturing to low-carbon-based research activities and service-based industries is unrealistic – transferring all heavy duty production facilities outside EU will not be a viable solution (European Commission, 2010). Furthermore such move would have high impact on the employment of population currently engaged in such industries; as well as the future technical development ability of the EU.

Authors of this article wish to underline the importance of understanding „usefulness” of energy intensity in growing the national economies. In fact when it comes to energy intensity calculations, one often finds charts indicating use of MWh per capita or tonnes of oil equivalent (toe⁷). These two measures are informative, but require more in-depth consultation of national data to really understand a country’s competitive position.

Hence the authors view sample countries’ energy intensity from the point-of-view of returns to GDP and compare results with each other. Similarly to return on investment (ROI) calculated for companies, the authors calculate productivity of a unit of consumed energy and use it to determine the relative position of countries. As the returns are dependent on the cost of capital (WACC⁸) in companies, the returns to GDP are among other things similarly dependent on the cost of energy in a particular country. In this article the authors have used total cost of electricity excluding all taxes (e.g. “green fees”, VAT etc) as reported in Eurostat in order to ensure comparability of cross-border data. Inclusion of taxes would have allowed for less transparency in comparing each country’s access to energy, as countries can nurture some market participants (e.g. larger companies) by allowing for tax reductions internally. Such behaviour might have a considerable impact on the growth and size of a country’s economy – hence for simplification purposes all taxes are excluded.

⁷ Definition available in (Eurostat, 2012f)

⁸ WACC – weighted average cost of capital, used to measure cost of financing in a given company

The applied calculation follows the below logic:

- (1) First, the authors calculate total cost of electricity in a given country. This is directly dependent on the total consumption (MWh) and total cost per MWh:

$$\text{Total electricity cost} = \text{Total consumption} \times \text{Cost per MWh}$$

- (2) The productivity of 1MWh in a country's GDP is derived by dividing Total GDP with total MWh consumed:

$$\text{Productivity of 1MWh} = \frac{\text{Total value of GDP}}{\text{Total MWh consumed}}$$

- (3) Cost of electricity to generate 1 euro in GDP is based on the total cost of electricity as shown in (1) divided by the country's GDP:

$$\text{Cost to generate GDP} = \frac{\text{Total electricity cost}}{\text{Total value of GDP}}$$

- (4) Finally, for simplification purposes the result from (3) is converted into a percentage, hence indicating the return on using electricity to generate every 1 euro in GDP (at current cost levels):

$$\text{Return from use of electricity} = 100\% - \frac{\text{Cost to generate GDP}}{100\%}$$

The above formulas are relatively simplistic and hence easy to use, at the same time offering an alternative view to energy intensity (because use of electricity is taken as an investment).

Impact of Energy Intensity

As electricity is a universal good, its consumption can easily be proven to be price inelastic across the entire sample countries in Northern Europe (see Figure 2). Upon visual observation Denmark seems to have the most inelastic price elasticity (calculated as 0,04), where overall consumption per capita has stayed at fairly constant 6 MWh annually regardless of the price ranging from 60 to 100 €/MWh over the 10 years. Although Sweden and Finland seem to have a slightly more elastic price elasticity over demand visually, Sweden's elasticity value is in fact similar to Denmark's (0,05) and in Finland the value is even lower (0,02) over the 10-year horizon. Despite annual fluctuation when measured year-by-year, Norway's price elasticity also measures very low over the 10-year period: at 0,06. Latvia and Lithuania have elasticity between 0,1 and 0,2; only in Estonia is the value highest at 0,46 – yet still more inelastic than not. Thus it follows from Figure 2 that all countries are rather inflexible towards changing the amount of energy consumed,

owing to the way the economy is structured (highlighted as the second reasoning for energy-intensity in the previous sub-chapter). However one also needs to understand the generation setup of a country, as consumption is directly dependent on production.

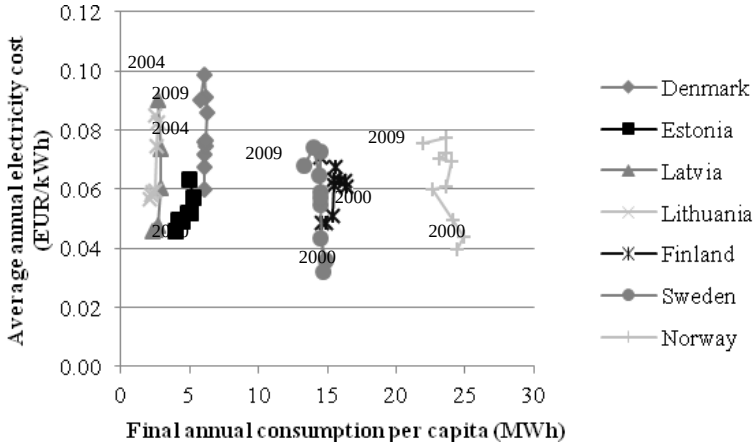


Figure 2. Relationship between actual consumption and overall cost of electricity use for consumer groups of 2 to 20 GWh annually in 2000-2009 (Eurostat 2011a, 2012g).

Due to historic and geographical nature of the countries in Northern Europe their energy production mix varies significantly (see Table 1).

Table 1. Comparative overview of gross generation in Northern Europe in 2010 (GWh)

	Total	Wind	Pumped hydro	Hydro	Nuclear	Solar PV	Conventional Thermal
Denmark	38 565	7 809	0	21	0	0	30 735
Estonia	12 748	276	0	27	0	0	12 445
Latvia	6 628	44	0	3 510	0	0	3 074
Lithuania	4 770	224	755	1 295	0	0	2 496
Finland	80 052	294	0	12 922	22 800	5	44 031
Sweden	148 575	3 502	103	66 487	57 828	9	20 646
Norway	123 385	895	382	113 125	0	0	8 983

Source: Eurostat (2012b)

In Norway the predominant means of electricity production is hydropower; in Denmark most electricity comes from burning coal – although the country has invested significantly in developing wind power generation. In Sweden and Finland the generation mix is dominated by nuclear, hydropower and conventional thermal. In the Baltic countries Estonia relies heavily on domestically available oil shale; Latvia has half of its needs covered from hydropower and Lithuania relies on imported natural gas, having recently shut down nuclear generation.

Much because of the diversity of generation mix, as well as the seasonality in using large-scale renewable generation from hydropower Northern Europe has been very successful in implementing a regional power pool where all electricity trading takes place – the NordPool power exchange. 5 of the 7 countries are members of the regional power pool and actively trade electricity via NordPool⁹. With the NordBalt submarine cable between Lithuania and Sweden expected to be commissioned in 2015¹⁰, Latvia and Lithuania will also join NordPool.

However NordPool is a common market so if some market participants are able to meet their demand at lower cost levels then this option is exercised first. Naturally, this means that cost of energy is different for each country; and this is partly reflected in the amount of energy consumed across the sample countries (see Table 2). It would be unfair to attribute levels of consumption only to the cost – naturally the level of economic development also plays a role as lower GDP per capita generally means that a country is less energy-dependent (to follow an inverted logic from Figure 1 above).

It comes as little surprise to see that Norway (which has largest share of electricity from hydropower, as was shown in Table 1) is the heaviest user of electricity per capita, followed by Finland and Sweden. Finland's higher consumption ratio might well be explained by lower cost of energy compared to that in Sweden (based on Table 2).

Although the cost of electricity is only 20% lower in the Baltics their electricity consumption differs 5-10 times from that of their Scandinavian neighbours. Much of this can be explained by the 5-8 times lower GDP per capita of the Baltics. Although electricity cost has sharply risen in all three Baltic countries over the last 10 years (as shown in Figure 2), the relative price inelasticity of demand has meant that restructuring of the economies for lower energy intensity has not been a pressing concern and much of the cost increase has been forwarded to customers.

⁹ NordPool power exchange first opened in 1999 with Norway and Sweden trading; Denmark and Finland joined the following year, Estonia in 2009. Today all trade between these countries takes place at NordPool (NordPool Spot, 2012).

¹⁰ For more information see (ABB, 2012)

Table 2. Comparative overview of sample countries

	Cost of electricity*	Final electricity consumption per capita	Total electricity consumption	GDP per capita	Total GDP
	<i>EUR / MWh</i>	<i>MWh</i>	<i>MWh</i>	<i>EUR</i>	<i>kEUR</i>
Denmark	85,25	5,79	32 070 000	42 500	235 608 600
Estonia	57,50	5,15	6 895 000	10 700	14 305 300
Finland	64,70	15,59	83 403 000	33 500	179 721 000
Latvia	83,80	2,76	6 215 000	8 000	17 974 800
Lithuania	93,65	2,50	8 332 000	8 400	27 535 400
Norway	70,05	23,61	114 682 000	64 500	315 233 800
Sweden	72,15	14,05	131 217 000	37 000	346 536 400

* Cost of electricity for users between 2 and 20 GWh annually; excluding all taxes.

Sources: Eurostat (2012b, 2012c, 2012d, 2012e)

The White Elephant in the sample is Denmark, which has in fact one of the lowest energy consumption ratios (per capita) among the OECD member countries (International Energy Agency, 2011). Denmark hosts a number of industries – in fact the country has a similar value added to GDP from industry as the other 6 sample countries. But Denmark has a considerable portion of GDP value added – much more than from the remainder 6 countries – from the low energy-demanding service sector (World Bank, 2011). This is the primary cause for much lower energy dependence in the Danish economy. Table 3 reveals that following Denmark's example does not have to be the only way (leaving aside all non-economic concerns). Indeed, as was constituted in the introductory chapter, heavy industries are also needed in Europe.

By using formulas indicated in the previous sub-chapter the authors demonstrate that productivity of 1MWh to generate 1 euro in GDP ranks sample countries in an unusual order. Denmark with a high GDP and low energy intensity takes the leading position followed by Latvia and Lithuania which actually have even lower levels of electricity per capita, but also smaller economies. More interestingly, productivity levels in Norway and Sweden are not too far behind: these countries use 7-10 times more electricity per capita while having 10-20 times larger economies than those in Latvia and Lithuania. Apparently the worst performers are Estonia and Finland – the former in comparison to its two Baltic neighbours and the latter in comparison to Sweden, which has in fact a lower consumption pattern and – as is seen from Table 3 – a higher productivity.

Table 3. Cost of energy and its conversion to value creation

	Total actual electricity consumption cost	Productivity of 1MWh in GDP	Cost of electricity to generate 1 EUR in GDP	Return on using electricity to generate 1 EUR in GDP
	<i>KEUR</i>	<i>EUR/MWh</i>	<i>EUR</i>	<i>%</i>
Denmark	2 733 968	7347	0,012	98,84
Estonia	396 463	2075	0,028	97,23
Finland	5 396 174	2155	0,030	97,00
Latvia	520 817	2892	0,029	97,10
Lithuania	780 292	3305	0,028	97,17
Norway	8 033 474	2749	0,025	97,45
Sweden	9 467 307	2641	0,027	97,27

Source: authors' calculations

As per prior discussion the cost of energy varies in each country, hence productivity needs to be seen in the context of price paid. Calculating a return from use of electricity to generate 1 euro in GDP at first confirms findings from Warr et al (2010) – i.e. that the returns are above 97% for all countries, hence the actual cost of electricity is not a primary driver of GDP formulation. However the figures offer more discussion when comparing the countries to each other: after Denmark the highest returns are actually achieved in Norway and Sweden, both intensive energy users with relatively high electricity costs. The Baltic States follow, ending with Finland on the last place. On the one hand this confirms correctness of Denmark's pioneering path; on the other hand it also means that energy intensity is not a curse if countries manage to successfully utilise their use of energy at given prices to boost their economies. Finland's example shows that lower cost of electricity is no guarantee for higher returns to GDP; a country needs to ensure that the effectiveness of its structure of the economy is maintained too.

Given prior discussion on inefficiencies in the Baltic economies, it is relevant to separately evaluate the three countries. As per Table 2 Estonia enjoyed the lowest cost of energy in 2010; Latvia and Lithuania had highest costs owing to import needs. This well explains Estonia's relatively good ranking in Table 3. However raising Estonia's electricity costs from 57,70 EUR/MWh to 75 EUR/MWh (which corresponds to the average cost of electricity for all 7 sample countries) immediately lowers the return ratio by nearly 1% to 96,39%. On the other hand, lowering Latvia's and Lithuania's electricity costs from 83,80 and 93,65 EUR/MWh to 75 EUR/MWh would boost both countries' return ratio from 97,10 and 97,17 to 97,41% and 97,73%. This means that the countries' higher electricity costs have prompted for a more radical review of economic activities, but very high prices also constrain GDP development.

Table 3 demonstrates that switching to low energy-intensive activities is attractive but not ultimately necessary. Rather, it shows that countries with well developed energy supply chains can maintain energy-intensive structure of the economy, if the effectiveness of the structure is optimised. The case of Baltic countries indicates severe vulnerability to cost of energy and therefore furthermore stresses the need for a proper evaluation of effectiveness of economic structures.

Conclusion

This article started out by declaring that growing use of energy is a determinant of growth of wealth of nations – up to a certain point in development (based on Figure 1 this seems to be the case when a country's Human Development Index reaches a value of 0,7). The best path forward is less clear and much depends on the country's options at hand.

Political and environmental concerns justify choice of an energy-conscious consumption and production because such behaviour uses fewer resources and frees them up for alternative use. This is similar to the path chosen by Denmark; the authors have also demonstrated in this article that this path is the most desired one when comparing output of 1MWh used to generate GDP even when considering energy costs.

However calculations performed in this article have also shown that energy intensity from a purely economic perspective can be successfully exploited by an economy if a country manages to productively convert it into GDP value added. This is the case with Norway and Sweden. Both countries have a relatively high cost of energy and high rates for electricity consumption per capita, yet both manage to utilise use of electricity in a way that makes returns to GDP second highest only after Denmark.

The success of Norway and Sweden is at least partly dependent on their access to large sources of domestically available less costly generation capacity. The Baltic countries offer an example where returns to GDP do not measure as favourably: high energy costs hold Latvia and Lithuania back from achieving higher returns.

Estonia and Finland both enjoy lower levels of electricity cost than other sample countries, but lag behind their neighbours in the context of the analysis performed, i.e. their current setup behind energy intensity does not allow for effective GDP value added. Although this analysis has been performed on high level, it points to the need to re-visit the structures of the economies to further validate the effectiveness of all economic activities consolidated as a whole.

Limitations

This article offers an alternative view on comparing energy consumption and size of the economy. The authors acknowledge that such comparison has its limitations. Namely, a country's GDP is a comprehensive universe of factors ranging from demographics to nature of trade; our exercise provides a status quo comparison

without investigating true role of electricity in formulation of the GDP. Nevertheless, the authors believe that an alternative view such as the one highlighted in this article can provide a useful perspective.

Acknowledgement

The authors wish to thank the Estonian Target Funding Project SF0180037s08 and Estonian Science Foundation grant 7405 for support.

References

1. ABB. (2012). ABB. Kasutamise kuupäev: 01. 02 2012. a., allikas NordBalt: <http://www.abb.co.uk/industries/ap/db0003db004333/f23761b848a72638c12577f8007863b2.aspx>
2. DeMartino, S., Le Blanc, D. (2010). *Estimating the Amount of a Global Feed-in Tariff for Renewable Energy*. DESA Working Paper No.95.
3. European Commission. (2010). *An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*. Brussels: European Commission.
4. European Commission. (2011). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Brussels: European Commission.
5. Eurostat. (2011g). Kasutamise kuupäev: 7. 11 2011. a., allikas End-user electricity costs - used for groups 20 to 20.000 MWh annually - tables nrg_pc_205 and nrg_pc_205_h: <http://ec.europa.eu>
6. Eurostat. (2012e). *Electricity - industrial consumers - half-yearly prices - New methodology from 2007 onwards (nrg_pc_205)*. Eurostat.
7. Eurostat. (2012a). *Final Energy Consumption (ten00095)*. Eurostat.
8. Eurostat. (2012c). *GDP and Main Components - Current Prices (nama_gdp_c)*. Eurostat.
9. Eurostat. (2012f). *Glossary: Tonnes of oil euivalent*. Kasutamise kuupäev: 05. 01 2012. a., allikas [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Tonnes_of_oil_equivalent_\(toe\)](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Tonnes_of_oil_equivalent_(toe))
10. Eurostat. (2012d). *Population (tps00001)*. Eurostat.
11. Eurostat. (2012b). *Supply, transformation, consumption - electricity, annual data (nrg_105a)*. Eurostat.
12. International Energy Agency. (2011). *Key World Energy Statistics*. available at http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2011/key_world_energy_stats.pdf: IEA.
13. Lee, C. C. (2005), "Energy consumption and GDP in developing countries: A cointegrated panel analysis", *Energy Economics*, Volume 27, Issue 3, p. 415-427.
14. Lee, C., Chiu, Y. (2011). Electricity demand elasticities and temperature: Evidence from panel smooth transition regression with instrumental variable approach. *Energy Economics*, 33, 896-902.

15. **Madlener, R., Alcott, B.** (2009), "Energy rebound and economic growth: A review of the main issues and research needs.", *Energy*, Volume 34, Issue 3, p. 370-376.
16. NordPool Spot. (2012). *The Power Market*. Kasutamise kuupäev: 30. 01 2012. a., allikas <http://www.nordpoolspot.com/How-does-it-work/>
17. **Ozturk, I.** (2010), "A literature survey on energy–growth nexus", *Energy Policy*, Volume 38, Issue 1, p. 340-349.
18. **Payne, J. E.** (2010), "Survey of the international evidence on the causal relationship between energy consumption and growth", *Journal of Economic Studies*, Volume 37, Issue: 1.
19. **Squalli, J.** (2007), "Electricity consumption and economic growth: bounds and causality analyses of OPEC countries.", *Energy Economics*, Vol. 29, p. 1192-1205.
20. **Tsani, S. Z.** (2010), "Energy consumption and economic growth: A causality analysis for Greece.", *Energy Economics*, Vol. 32, Issue 3, p. 582-590.
21. United Nations Development Programme. (2012). *International Human Development Indicators*. Kasutamise kuupäev: 19. 02 2012. a., allikas <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/103106.html>
22. United Nations. (2012). *UNFCCC - Kyoto Protocol*. Kasutamise kuupäev: 03. 12 2011. a., allikas http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php
23. **Warr, B. S., Ayres, R. U.** (2010), "Evidence of causality between the quantity and quality of energy consumption and economic growth", *Energy*, Vol. 35, Issue 4, p. 1688-1693.
24. World Bank. (2012). *Electricity consumption indicators*. Kasutamise kuupäev: 19. 02 2012. a., allikas <http://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.ELEC.KH.PC>
25. World Bank. (2011). *Services etc., value added (% of GDP)*. Kasutamise kuupäev: 12. 12 2011. a., allikas <http://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TETC.ZS/countries>

KOKKUVÕTTED

ZUSAMMENFASSUNGEN

SUMMARIES

GREECE AN ECONOMIC ANALYSIS

Frank Ehrhold

Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

During the last several years, Greece has been under consistent and severe economic pressure; high national debt, trade deficit, and an undefined future has led to a persistent climate of uncertainty and presents a threat to economic recovery. As a result of the near-bankruptcy of Greece in 2010, the Greek government now receives financial relief from members of the European Monetary Union (EMU) and International Monetary Fund (IMF), both of the afore-mentioned parties monitoring, with the European Central Bank (ECB) and European Commission, the economic transformation process and guiding the Greek economy towards international competitiveness.

The announcement and introduction of the European single currency resulted in a convergence of interest rates on government bonds and inflation rates within the EMU member states. As a member of the European Union (EU) and a candidate country to participate in the European single currency, Greece was considered an integral part of European economy. In the years prior to joining the EMU Greece had already profited from its future status with decreasing interest rates on government bonds. From 1995 onward the 20,5% interest rate on Greek government bonds decreased, finally reaching 5% in 2001. This interest rate decrease was also noticeable throughout every candidate country, thus explaining the contentiously decreasing yield spread among the countries. In 1995 candidate states had to pay between 6,9% and 12,6% in annual interest rates on government bonds, resulting in a 6% yield spread. This yield spread has been reduced to 0,3% to the time when the Euro was introduced while EMU states paid between 4,5% and 4,8% on government bonds. Like other member states, since becoming a member of the Euro area Greece is legally obligated to fulfil the Maastricht convergence criteria in order to ensure a sound economic framework. Due to Greece's recognition as an integrated part of Europe's economy and the mandatory regulations regarding a sound national economic framework, the financial markets accepted lower interest rates on government bonds as in the past. From December 1997, Greece's annual inflation rate decreased from 5.4%, reaching 3.8% in 2002.

Even though a general convergence process of Greek inflation rate towards the average inflation rate of EMU nations was measurable, a complete congruency was never achieved. In fact, from 2002 until 2009 Greece's inflation rate grew an average 1% faster than the inflation rate in the rest of the EMU member states. As the result of the improved macroeconomic framework, Greece's economy began to grow. In the first 7 years after introducing the Euro in Greece, Greece's economy grew in terms of real GDP by an average of 4.1% per year; meanwhile, the rest of the EMU area grew with an average real growth rate of 2%. With the beginning of the great financial crisis, Greece's annual economic growth rate slowed down in 2007, and from 2008 until 2011 Greece's GDP contracted by an average of 3.45% each year, reaching a preliminary maximum of -6.8% in 2011.

With an excellent real GDP growth rate throughout the first 7 years after Greek adoption of the Euro, one might assume that Greece's national budget was balanced, or at least steadily improving towards a balanced budget. However, contrary to the high real GDP growth rate, Greece's deficits grew from -4,8% in 2002 to -7,5% in 2005 and decreased to -6,5% in 2007 and with the beginning of the financial and economic crisis the national deficit increased in 2009 to -15,8%. In addition to the high national deficit, Greece faces a huge trade deficit as well. For Greece a trade deficit is not an unknown phenomenon; already in the years prior to joining the EMU the country was experiencing a large trade deficit. During the first years after entering the monetary union, between 2002 to 2005, the Greek trade deficit remained between -5,8% and -7,8% of GDP and then increased onwards until 2009 to -14,93% of GDP.

Despite the good economic outlook, Greece's political leadership failed to utilize the improved macroeconomic framework to fundamentally reform government spending, the labor market and the social welfare system as a whole. Instead of transforming Greece's economy into one more internationally competitive, the government increased spending on social welfare programs and financed private and national consumption and trade deficits; this encouraged an environment of wage increases which were excessive as compared to the rest of the EMU area. Thus decreased Greece's international competitiveness. Greece's inability to fulfil the Maastricht convergence criteria has eroded the trust of the financial markets bestowed on it in advance to the Euro entry and has led to the country's near-bankruptcy. As a result of this near-bankruptcy of Greece in 2010, the Greek government now receives financial relief from members of the European Monetary Union and International Monetary Fund; payment is directly bound to the fulfilment of austerity programs. The so-called Troika of Members of the European Commission, ECB and EMU member states as well as politicians and the international media measure a successful economic transformation with a lower debt-to-GDP ratio. According to the economic adjustment program for Greece, the Greek government must cut government expenditure in order to decrease the debt-to-GDP ratio. Solely focusing on the debt-to-GDP ratio means risking two self-amplifying effects. When a government is facing a deficit, cutting government spending through an austerity program is generally useful to regain previously lost trust from the financial markets. However, in an unconditional and uncoordinated austerity program, the debt-to-GDP ratio will automatically increase while the GDP contracts, thus creating more pressure to decrease future government spending and leading to future GDP decrease. The following tables illustrate the effect. Using Greece's real GDP growth rate from 2008 until 2011 in period 1 - 4 and the assumption¹ for 2012 in period 5; GDP and debt are set to 100€ so in the starting period 0 the GDP to debt ratio is 100%. Interest rate payments and increasing debts are ruled out.

¹ Assumption from Michalis Chrisochidios, Greek Secreary of Development, Competiveness and Trade.

Table 1. Development of the debt-to-GDP ratio with shrinking GDP and constant Debts

Period	0	1	2	3	4	5
real GDP growth rate in %		-0,2%	-3,0%	-3,5%	-6,8%	-6,0%
GDP	100€	99,80€	96,81€	93,42€	87,07€	81,84€
debt	100€	100€	100€	100€	100€	100€
debt to GDP ratio	100%	100,2%	103,3%	107%	114,9%	122,2%

Source: Author's calculation.

As the table shows, the debt-to-GDP ratio increased slightly during period 1 and 2 and reached in period 3 107%. Due to the heavy economic breakdown in period 4 and 5 the debt-to-GDP ratio increased to the end of period 5 to 122,2%; even though the amount of debt has been unchanged, the debt-to-GDP ratio worsens solely due to GDP contraction. At the end of 2011 the Greek debt-to-GDP ratio reached 155% and still continues to grow, a large portion of this growth explainable by the continuously decreasing GDP. Therefore, is it necessary to identify and promote projects which will support future positive economic developments, such as infrastructure programs, which lay out the framework for future economic growth and slows the economic depression today. Private Investment depends largely on a stable political system and due to the ongoing debate about Greece's disposition in the EMU; thus creating uncertainty which leads to diminishing private investments. Within the EMU – Area the dominant perception is that in order to overcome the economical dire straits, Greece must improve its international competitiveness. However how Greece achieves an increase in international competitiveness is subject to controversial debates with ideas ranging from an open default of Greece, to a temporary exit of the EMU or a voluntarily haircut of the creditors up to fiscal consolidation under assistance of the European Union.

Particularly now and in preparation of the voluntarily haircut of February 2012 politician like the German Secretary of Interior Friedrich and economists like Hans Werner Sinn opine that Greece should voluntarily leave the EMU area. Supporters of this move predict that if Greece leaves the Eurozone, the new currency it creates will sharply depreciate and Greece would regain its international competitiveness through a nominal exchange rate movement. In order to create a positive and long-lasting effect on the international competitiveness through nominal exchange rate movements, it is necessary to have nominal rigidities. Greece is facing real rigidities, expressed, for instance, through its high real wages. Furthermore, to achieve the objective of more international competitiveness it is necessary to reform political behavior and the economic framework; therefore, reformation of the social-, health care-, retirement- and taxation system is needed. In an already politically-tense situation this would increase inner political resistance. After leaving the Eurozone it is very likely that political behavioral patterns of the past will allow Greece to regain its former non-international competitiveness equilibrium through

price and wage alignments. Only with in the EMU and with the oversight of the EMU and IMF can Greece achieve a substantial reformation and transform the Greek economy. Leaving the Eurozone would not automatically reduce government debt; rather the converse effect is expected since the Greek debt is denominated in Euros. As soon as the new currency is introduced and the expected depreciation occurs, Greek debt-to-GDP would increase sharply and the financial markets will declare such a movement as an act of default.

If Greece is leaving the Eurozone, speculative attacks on the weakest EMU member states (Spain, Portugal, Italy and Ireland) are most likely to happen. Since banks have illiquid assets and liquid financial liabilities a speculative capital drain could lead to the bankruptcy of the banking system of the affected nations. It is highly doubtful that ESM and ECB can acquire an adequate amount of funds to compensate the capital drain and thus may result in the breakup of the EMU area. As shown above a Greek exit from the Euro would impose high costs on the Greek economy, its people and the EMU area. Today, a clear solution for Greece has yet to be found and the Greek economy continues to struggle. Since Spain, Portugal, Ireland and Italy are facing similar problems, a solution for Greece could determine the solution for those states as well. Furthermore this could prove that the European currency passes its first endurance test and offers the opportunity that the European states move closer together.

JAPAN AND EASTERN EUROPE – OLD AND NEW MACROECONOMIC CHALLENGES: SOME REMARKS WITH REGARD TO THE ECONOMIC AND FINANCIAL CRISIS

Detlev Ehrig, Uwe Staroske
University of Bremen

1. From Japan to Eastern Europe – old and new challenges

Japan and Eastern Europe are victims, in light of special circumstances, of the disruptive forces of the global financial system, but for different reasons. Eastern Europe, which in recent years had become something of a white hope, an “emerging market”, tied itself closely to foreign lenders and practically invited them to finance the boom; Japan, on the other hand belonged to the financiers of this boom. The Carry-Trade, that wondrous spell of magic, tied the development of these regions to each other. For Eastern Europe the challenges following the collapse of the global financial system are new in the historical sense, for Japan however it is the continuation of an ill-omened development that has been haunting the country since the 1990s: deflation, of an almost chronic magnitude.

The elements leading to the crisis: weak domestic consumption, speculative bubbles, zero percent interest rates and expansionary fiscal policy as a stand-in for burst stock- and real estate bubbles, already existed in the microcosm that is Japan, long before the financial crisis erupted on the global stage.

When domestic consumption has been on virtual life-support for years the dynamics are more and more affected by activities on foreign markets. Japan, as a consequence focused on exports, not in small part due to its anemic domestic consumption, and produced trade surpluses. As a result the Japanese economy in recent years has been in the classic role of a country facing great pressure to appreciate, due to large current account surpluses. At the same time the balance of payments exhibited a marked deficit in the capital accounts. The capital account deficit mainly served to finance US American imports. Japanese monetary policy, geared toward zero interest rates, led to arbitrage transactions with foreign markets. In spite of current account surpluses the Carry Trade led to a devaluation of the Yen over the last couple of years. This has served to exacerbate deflationary tendencies in the Japanese economy even further. The financial crisis has since the end of 2008, next to a decline in stock prices, led to an at least temporary reduction in interest rate differentials. More difficult terms for financing and a growing aversion to risk have reinforced the trend to reduce debt positions in currencies, that until recently served to finance the Carry Trade. This led to an abrupt appreciation of the Yen especially against the US-Dollar. A dramatic drop in the export of goods served to make Japan's Achilles heel in foreign trade patently obvious for all to see once more. Japan's economic prospects at present are rather grim.

And Eastern Europe? If one looks at Eastern Europe together with Japan and developing economies, there is no uniform picture since the eruption of the global

financial crisis. A number of emerging economies initially still benefited from high commodity prices. Of late however they have rather been bemoaning the decline in the usual high growth rates toward economic development. The same does not hold true for the countries in Eastern Europe. Since the outbreak of the global financial crisis they have been affected by a massive reversal in capital flows. The retreat of foreign banks from business dealings in Eastern Europe led to a pronounced increase in risk premiums by more than fourfold in the span of one year, between the 2nd half of 2007 and the end of 2008. Together with the decline in exchange rates and the stock market this proved a significant burden, in light of current account deficits and a high level of indebtedness in foreign currencies. This equally affected private households and businesses alike, whose loans often are denominated in Euros. The result is a grave decline in growth fundamentals for Eastern European economies, esp. in light of meeting the Maastricht-criteria as a requirement for joining the European Monetary Union. The apparently safe way, the reduction of debt and the build up of property in a time of deflationary downward movement, however quickly leads to a dead end consisting of declines in production, declining incomes, debt servicing and decline in property values, better known as Keynesian Savings- and Fisher'ian debt deflation.

However, there are distinct differences between the form of imbalances, occurring Japan and Europe. Japan is confronted with the difficulties for economies emerging from balance sheet recessions, on the other hand European states have to handle regional imbalances and risks to government debts.

This leads to a broad range of challenges for economic policy. For Japan as well as Eastern Europe this raises the question how much leeway for maneuvering there is in order to pursue an economic policy geared toward the domestic economy. Can a policy of cost restraint act as an efficient means of overcoming the problem of anemic demand? There is serious doubt on this issue. Rather the problems of Japan and Eastern Europe - in true Keynesian fashion - are derived in nature. In other words: economic policy should primarily focus on strengthening demand impulses through foreign trade and regaining stable long-term prospects for the future on domestic and international markets and thereby helping to overcome the deflationary process. The possibilities for monetary policy seem exhausted. Public budgets have been drawn upon to finance generous rescue packages. The focus however should be on regaining sustainable prospects for future economic growth by way of strengthening purchasing power, domestically as well as internationally. A supportive monetary policy, that ensures that liquidity requirements are met, is necessary; even if that means that central banks have to directly purchase stocks (securities).

The European Central Bank has already demonstrated how it's done. Where unemployment is poised to gain traction concerted efforts to intervene in order to stimulate demand are necessary. What is true for Western European countries and the United States, is valid even more so for Japan and Eastern Europe: A blue print for preventative crisis management, that makes avoiding the threat of a downward spiral a priority.

A lesson from Japan's "lost decade" could be that the financial systems need to be repaired before a durable economic recovery can take hold. Another lesson is that an economic recovery may be slow, fragile and prone to reversals, with problems stemming from structural deficiencies bound to reappear.

2. The Politics of the Carry Trade

Often policy makers have tried to counteract the disruptive forces of the global financial crisis through a new architecture of the financial market. The primary focus here is on regulation and oversight of financial markets and institutions. The global currency system is usually neglected – not least of which, because of trust in the self-regulating power of currency markets. Flexible and unsupervised currency rates however are no panacea, but may however turn into a source for (further) instability.

The Carry Trade poses a lucrative, but not altogether risk neutral arbitrage transaction. So, the fact that the change in currency exchange rates occurs erratically compared to current accounts, prevents not only a long-term adjustment of current accounts, but also was the source of further financial instability. The appreciation of the US dollar was further amplified by purchases on the part of developing countries, which were seeking to counteract the undesirable appreciation of their domestic currencies.

When the American Federal Reserve started to lower interest rates further and further, the Carry Trade between Japanese Yen and American Dollars stagnated. As a result financial investments shifted to other countries with current account deficits and high interest rates: Eastern Europe, Turkey and Australia. This not only made adjustments to current accounts more difficult, but also led to significant disincentives for borrowers; in some Eastern European countries with high interest rates home buyers and builders took up cheap debt in currencies with low interest rates. When domestic interest rates decline and the depreciation of the domestic currency begin, borrowers face problems, because their foreign debt is denominated in domestic currency. The unequal position of winners and losers from the Carry Trade prevented that an immanent (market) mechanism took hold, leading to an offset. Therefore, this is not really possible to achieve without state intervention. This is an almost classical example for market failure.

But this would have been urgently needed. In conclusion the creation and spreading of the global financial and economic crisis may only be understood in the context of current account balances as well as the Carry Trade.

3. Eastern Europe and Indebtedness

Eastern European countries faced a steep decline of their GDP during the financial crisis. This was compounded by the fact, that these countries, during the last boom, took up foreign denominated debt as part of their growing current account deficits. Fed by expectations of imminent accession to the Euro Zone there were high capital inflows.

The Carry Trade in the direction of Eastern Europe came to a standstill, like in the case of Japan, with the collapse of the financial markets. This, especially for the Baltic countries, brought an abrupt end – within 2 years – to credit financed current account deficits. As a consequence of the retraction of credit lines the national currencies depreciated. Poland, as an example, clearly got to feel this development in early 2009. In order not to have to face a self-reinforcing spiral of depreciation similar to what happened during the Asian Financial Crisis 1997/98, the European Union and the IMF passed emergency packages. As a result of this the EU supported Latvia in December 2008 to the tune of 3.1 bn Euros. Together with the International Monetary Fund, the Czech Republic, Poland and Estonia, Latvia received a total of 7.5 bn Euros in aid. However a condition for providing aid was that public debt had to be significantly reduced. There was another budgetary restriction: The European Exchange Rate Mechanism II for accession to the monetary union. Aside from Denmark only the three Baltic States are participating in this mechanism. Denmark exhibits a margin of fluctuation of 2.25%, the Latvian Lats only exhibits a 1% margin of fluctuation. One advantage of participating in the ERM II is the possibility to take up unlimited, short-term Euro denominated debt. However this debt has to be repaid in a span of just a few months, taking the form of Euro denominated assets or other international reserve currencies, foremost among them US\$. In light of budgetary restrictions it seems questionable, whether extending the ERM II to the other countries in Eastern Europe would have proven helpful during the financial crisis.

4. Deflationary Processes during the Crisis: Some Keynesian Remarks

About 80 years after the beginning of the Great Depression the world economy is haunted by another crisis, which was severe enough reason for the German Council of Economic Advisors to conclude in its 2009 report that the world economy had been close to a meltdown. Drawing on Keynes for an explanation and treatment of disruptions to production and factor markets one will always refer back to cycle theory, contrasting high private savings and insufficient private investment. Production, income and employment are determined by the factors affecting the conditions of product markets and financial markets. The labor market, according to insights that made it into the textbooks, takes a backseat compared to other markets. Following Keynesian thinking the interest rate is responsible for aligning the liquidity preference for money with money supply and money demand, but not with aligning savings and investment.

What the Japanese economy has demonstrated since the 1990s and the global economy now faces, is the treatment of the decline in property values by the real economy. Even if the cause for this was a speculative financial bubble – interestingly enough in real estate investment – it does not stay restricted to financial markets or limited to corporate financial businesses, but turns into a fundamental problem for investment financing. Balance sheet adjustments resulting from a decline in assets may affect businesses, that otherwise have proven themselves to be very competitive and well endowed with sufficient earnings as a means for financing. Debt write downs are the order of the day in a world of declining assets. Falling

asset prices force businesses to deviate from the path of profit maximization as a back door to reducing debt, all the more, the more assets are financed with borrowed capital. What follows is deflation.

5. Keynesian Policy following the Financial Crisis: Is it possible?

Keynes focuses on certain and uncertain expectations toward the future, the role of money and interest and the hierarchy of markets, in which the situation on the financial market affects the product markets and in which the rules of the game on international markets linked to each other are speculative. Following Keynes view on modern monetary economies it is not just uncertainty, taking the shape of demand for money as an instrument for safekeeping that deserves special attention, but also the discretion over money kept institutionally scarce as a form of property justifies the neutrality of money on the demand side. Paradigmatically Japan's long standing economic malaise makes it obvious that modern economics can't be explained with the methodological construct of the neoclassical economy stressing exchange and allocation and that there is no real need for new, but rather than that reinvigorated explanations especially in regard to the non-neutrality of money in order to better understand why market equilibria on financial-, product and factor markets are possible, but may be the exception, but not the rule.

During the period of the zero bound of interest rates the effectiveness of the monetary transmission mechanism have been impeded by the underlying problems in the private sector with weak consumption and investment forces, which were not tackled by regulatory authorities. The politics of "quantitative easing" may have contributed to a re-emergence of slightly positive inflation rates.

First on the agenda, in true Keynesian tradition, are the macroeconomic instructions for combating deflation: An expansionary fiscal policy, that cushions real private investments in the face of asset loss on the financial market and a monetary policy that is able to sustain the value of capital assets and the incentive to invest. If an increase in the monetary supply does not yield lower interest rates, this is particularly true for wage policy. As far as Eastern Europe is concerned the end of the credit financed boom in consumption left its marks. Wage policy during a deflation can only mean employing a Taylor rule. Wage policy would not be stuck with pursuing a productivity policy, but would follow a more proactive path aiming at a targeted interest rate, growth rate and expected inflation.

After monetary policy and wage policy two policy areas remain: Fiscal policy and – new on the agenda – reform of the financial system. What remains is a look at the restructuring of the global financial system. Our elaborations indicate that greater bank supervision might be helpful, but is not enough to address the problems expressed herein. Among the German Council of Economic Advisors (SVR) an idea that goes further has been discussed; "managed floating". A direct return to a system of fixed exchange rates would require a global, unified or at least almost identical interest rates – a system, that is prone to tension. Managed floating combines two advantages: interest policy autonomy and government influenced exchange rates.

What this scenario means for Japan and the Eastern European countries is obvious: The situation on the capital-, currency-, and product markets is the focus of stabilization policies. The cost pressure in Eastern Europe that was responsible for the abrupt end of the boom is to be found in the linkage of lending to the dollar and its interest rate, aligned with the LIBOR. Both were responsible for an appreciation of the dollar and a real appreciation of debts. Applying a managed floating system here would mean that, in light of positive interest rate difference between Eastern Europe and the outside world, Eastern European currencies would have to depreciate by the positive interest rate difference against the euro or dollar currency areas, as a targeted action aimed at establishing interest rate parity, which would make outside lending denominated in foreign currencies unattractive.

The labor market has escaped our attention. It is supposed to follow the Taylor rule for stability oriented wage policy: anything but a spectator role. The dynamic of market activity is determined by the markets cleared first to the markets cleared last: At first the financial, foreign currency and product markets are cleared. These markets as well as changing expectations constitute the effective demand, which determines the level of employment.

PUBLIC ACCOUNTABILITY AS AN INSTRUMENT FOR CITIZEN TRUST

Dorothea Greiling
Johannes Kepler University Linz (Austria)

Under New Public Management (NPM) we have seen an expansion of *public accountability* despite the fact that it is an ambiguous, complex, elusive, fragmented and heterogeneous concept. Public management has not only resulted in bureaucratic accountability being augmented by managerial accountability but also in greater awareness of political accountability which refers to the relationship between public sector entities and citizens or voters.

If we look at the relationship between public accountability and citizen trust, there are authors, who regard public accountability as a crucial factor for improving citizens' trust (Kim 2005, p. 622; Fard/Rostamy 2007, p. 322). In contrast, by applying the principal agent theory, it can be argued that public accountability is mistrust-driven and therefore directed at identifying shortcomings in the performance of politicians or public managers. A further group regards it as ironic that NPM aimed at improving citizen trust but has institutionalized distrust into the public sector by introducing a complex system of contracts, fragmentation, short-term explicit standards of performance, numerous audits and inspection mechanisms.

In addition to public sector internal accountability, citizen accountability has gained relevance in recent years. This type of accountability means direct accountability to the citizens. In comparison to other forms of public accountability, the power citizens have to challenge and to scrutinize the information provided and to sanction bad performance is often weaker. In the following the paper concentrates on this type of accountability as it is an under-researched topic. In particular, the relationship between citizen accountability and citizen trust is explored.

The guiding research questions are:

- Firstly, does citizen accountability increase or decrease citizen trust or is there no relationship at all?
- Secondly, if we look at the different types of citizen accountability, are there any forms which are likely to perform better when it comes to generating trust?

Additionally to an accountability expansion, in the past decade we have witnessed a strengthening of citizen participation and an increased emphasis on forms of direct democracy. As there are many forms of citizen participation in public decision-making, it is necessary to differentiate among these forms. In the following this is done by the criterion whether it is a one-time citizen involvement or a more continuous engagement. Furthermore the differentiation is made along the lines of who initiates the accountability process (public sector-initiated accountability or citizen-initiated accountability). Citizen referenda, public hearings, citizen surveys, deliberate surveys, customer surveys on a city's service quality belong to the first

cluster of citizen involvement – the *one-time occasion-driven involvement*. A second cluster of citizen participation includes those forms where the participation shows greater continuity and is therefore based on a dyadic exchange. The first subgroup in this cluster includes those forms of citizen involvement where a rather open kind of dialogue exists but where time is limited. Round tables, local government planning cells or forms of participatory budgeting may serve as examples. Depending on the scope of these forms of participatory citizen involvement, accountability may be broader or narrower. A second subgroup in the second cluster refers to all forms where a government or public agency provides data on a regular basis to the citizens via the internet. This will be referred to in the following as *E-dynamic accountability*. Typical examples are open government initiatives like the US Recovery.org, the U.K data.gov.org or Canadian initiatives like opendata.gc.ca and accountable spending.gc.ca. If we move to the forms of citizen involvement with a higher degree of institutionalisation, citizen participation in the form of citizen advisory committees, citizen panels, citizen focus groups and advisory boards spring to one's mind. The last subgroup within this cluster includes forms where citizens act as co-producers of public services. In the third cluster all forms of *citizen-driven accountability* are included. Initiatives like the Kafka Brigade, Taxpayer for Common Sense, and US citizen and budget watchdogs may serve as examples. The common attribute of these watchdogs is that they distrust the public sector and often see their mandate in fighting public waste, corruption and inefficiency in government.

By the promoters of direct democracy citizen participation is seen as a way to improve citizen trust. If we recall the definitions of trust in the economic and political literature, trust turns out to be an elusive concept. On a personal level trust clearly exceeds a negative promise not to harm the interests of the other party. Trust includes a positive guarantee that the rights and interests of the other party will be respected in the final outcome. Luhmann argues that personal trust is something which will only work in simple social structures. In more complex structures personal trust needs to be augmented by system or organizational trust.

For the creation of public trust various authors have developed models with trust-creating factors. According to Kim (2005) *organizational trustworthiness* in public administrations requires public-spirited employees who are competent, credible and willing to act in the interest of the larger public (Kim 2005, 616). Based on a literature review, Kim regards a *credible commitment* as the most frequently cited dimension of government trustworthiness. *Benevolence and honesty* or, to be more precise, the lack of honesty on the part of public employees are two other relevant dimensions. *Competency*, i.e. knowledge and skills for effective performance is another important dimension that determines a government's trustworthiness. The last dimension is for Kim *fairness* which has to do with the fact that public agencies treat citizens equally and do not show favours towards certain individuals or special interest groups.

As trust also has an inter-actor dimension, it is furthermore important to look at the dimensions of public actors' trust in citizens. For Yang (2006) trust in citizens can

de contributed to four dimensions. Firstly, there is the *knowledge-based dimension* and, secondly, the *affect-based dimension* (Yang 2006). While the former has to do with knowledge and skills, affect-based trust has more to do with a set of principles the trust-giver finds desirable. Thirdly, the trust of public administrators in the participating institutions of citizen participation influences the trust in citizens. Last but not least, a public administrator's trust in citizens is influenced by his or her propensity to trust.

To complicate things further, public trust is not a one-dimensional concept. For Choudhury (2008) public trust rests on a complex mix of cognitive, affective and moral factors that characterize the relationship. In 2011 Van de Walle (2011) introduced the proposal to differentiate between calculus-based, knowledge-based and identification-based trust into the discussion of trust and NPM. According to Van de Walle calculus-based trust is based on a calculus of the rewards of being trusting and trustworthy. The basis for knowledge-based trust is information with predictability as a key value. Knowledge-based trust can be fostered through inserting better and more information into the system (Van de Walle 2011). Identification-based trust is based on mutual information and shared values and goals.

If we examine the possible relationships between public accountability and citizen trust, the following three options can be identified:

- case 1: citizen trust as the dependent variable
- case 2: citizen trust as the independent variable
- case 3: public accountability and public trust as independent concepts

In the *first case* citizen trust is based on public accountability. The prefix can be a positive or negative one. The liberal distrust in the government leads to intensive public accountability obligations aiming at enabling citizen trust in the government. As stated above, a negative prefix would be in line with the principal agent theory. Under NPM we have witnessed an accountability explosion frequently accompanied by a blame and a shame approach which cannot lead to increased citizen trust.

In the *second case* a public accountability arrangement needs a certain amount of citizen trust. Public accountability faces many design and measurement challenges. This leads quite frequently to noisy measures which may leave much room for window-dressing. The problems are multiplied by problems of uncertainty and ambiguity. There are many public services where the output is not easy to measure and therefore difficult to account for.

The *third case* can be made on the basis that citizen trust and public accountability are both elusive multi-faceted concepts. Therefore it would be naive to assume that a causal relationship between the two can be established.

If we recall the trust typology of Van de Walle (2011) it can be stated that citizen accountability is mainly targeted at creating knowledge-based trust. By feeding more

and better information into the system public entities are aiming at becoming more transparent and are also trying to create an image of highly reliable service providers.

To explore the potential of citizen accountability for the creation of knowledge-based citizen trust, it is necessary to evaluate the various forms of citizen accountability separately. In the case of a one-time occasion-driven citizen involvement, it can be argued that citizen accountability may be a side effect. In the case of referenda, the campaigns before such referenda can be highly antagonistic with each side blaming the other side for public policy failures. In such a situation citizen accountability is an unlikely mechanism to create citizen trust, although the referendum in itself might be an appropriate instrument for creating citizen trust. In the cases where citizens are asked to evaluate public service provision, the accountability aspect towards citizens is also not the dominant one. Such surveys may contribute to increasing citizen trust if they lead to public service innovations which result, in the perception of the citizens, in more responsive public services.

Within the dyadic forms of citizen accountability the need to differentiate arises again. Planning cells, participatory budgeting and to a lesser extent citizen conferences and round tables may analyse past performance in order to learn something for future policy-making. As a result some elements of ex-post citizen accountability are embedded therein. If these activities of citizens' involvement lead to more trust on the part of the citizens, also depends on how seriously the citizens' input for future public policies is treated and to what degree the results of such efforts are translated into binding public policies. Moving on to dynamic E-accountability, the answer is again: it depends. The fact that information is made publicly available is in line with an open information policy. Whether public entities are perceived as being more transparent depends on the quality of information provided and on the citizens' ability to understand the publicly available information. The degree in which citizen trust is created by these forms of open government also depends on how citizens use public information. If they use it for detecting public inefficiencies and use this for denouncing the public entities, the potential for creating citizen trust is small.

In the more institutionalised forms of dyadic accountability, the engagement of citizens in advisory committees certainly improves their information basis and may contribute to an increase in knowledge-based trust for those citizens who are actively involved (Michels 2010). Such advisory boards can certainly reduce the distance between policy makers and citizens. Trust is created by familiarity. In the case of joint accountabilities, the accountability lines are blurred and therefore citizen trust also depends on how the citizens involved evaluate their own performance.

The potential of citizen-initiated accountability with its blame and shame approach for creating citizen trust can be ranked zero. In these cases the participating citizens' propensity to trust any public entity is very low. Depending on the size and the

connections to the (local) media, such citizen-initiated accountability initiatives can create distrust by creating civic uneasiness.

Not surprisingly the answers to the research questions are: “It depends”. As argued in the previous sections, one has to differentiate between the various forms of citizen accountabilities. Citizen-initiated accountability with its blame and shame approach is certainly not the type of accountability that creates citizen trust. In most of the other forms of citizen accountability, account-giving is certainly not the dominant factor for creating citizen trust. In that case where we have antagonistic structures between the account giver and the citizens, the trust-creating potential is low.

Using the classification of public trust by Van de Walle (2011) it becomes obvious that the potential of citizen accountability for creating knowledge-based trust is greater than the potential for creating calculus-based citizen trust. Identification-based trust is only limited to very few forms of citizen accountability. The very simple formula that more accountability leads to more transparent public agencies and that transparency increases citizen trust is too simple. Different forms of trust and different levels of trust and trustworthiness further complicate the issue on hand.

TULEMUSNÄITAJAD TEEHOIUINVESTEERINGUTE HINDAMISEL

Kati Kõrbe Kaare, Ott Koppel
Logistikainstituut, Tallinna Tehnikaülikool

Teehoiule kulutatavad vahendid moodustavad olulise osa Eesti riigi- ja kohalikest eelarvetest, ulatudes 2010 a. 312 mln euron (sh riiklikud investeeringud 215 mln eurot). Käesoleva artikli eesmärgiks on selgitada projektipõhiste tulemusnäitajate kasutamist investeerimisprojektide võrdleval hindamisel. Küsimuse selline püstitus on tingitud asjaolust, et Euroopa Liidu toetused struktuurivahenditest maanteevõrku uuel eelarveperioodil suhteliselt vähenevad eelkõige raudtee- ja meretranspordi kasuks ning senisest märksa suurema tähenduse omandab investeerimisprojektide järjestamine suurimat võimalikku sotsiaalset kasu silmas pidades. Kuna alustatud on Eesti transpordi arengukava koostamist aastateks 2014-2020, on autorite poolt esitatud seisukohtadel otsene väljund selle arengukava rakendusplaanidesse.

Transpordiplaneerimise protsess peab ideaalis toimuma kõiki huvigruppe kaasates, et täita rida ühiskonna seisukohalt olulisi eesmärke – ummikute vähendamine, parkimisprobleemi lahendamine, õhusaaste vähendamine, sundmobiilsuse vältimine jne. Samas on kirjanduses välja toodud rida kitsaskohti, mis ei sõltu planeeritavast piirkonnast ega transpordiliigist, nagu liiklusohutusnõuete eiramine, infrastruktuuri halb kvaliteet, negatiivse keskkonnamõju ignoreerimine jt. Sellest võib järeldada, et transpordi planeerimisel ei võeta piisavalt arvesse kõiki asjaolusid, mis võivad väljapakutavaid lahendusi mõjutada.

Projektipõhiste tulemusnäitajate valikul on oluline mõista transpordiplaneerimise ja transpordipoliitika olemust ja erinevusi. Esimene neist keskendub ühiskonna jaoks optimaalseima lahendi leidmisele, teist iseloomustab tugev seos õigusaktidega. Ühtlasi peavad transpordipoliitikas olema selgesti sõnastatud poliitika eesmärgid, mida on võimalik siduda tulemusnäitajate süsteemiga. Neid valitud näitajaid peab olema võimalik järjepidevalt ning automaatselt hinnata ja jälgida.

Investeeringud infrastruktuuri on transpordisektori tõhusa toimimise peamiseks eelduseks. Majanduspoliitika seisukohalt toetavad infrastruktuuriinvesteeringud selliste esmaste eesmärkide nagu majandus- ja regionaalareng, liikuvuse tagamine, ohutus, turvalisus ja jätkusuutlikkus, saavutamist. Teisalt on transpordi-investeeringute vastu suur avalik huvi, kuna neid finantseeritakse peamiselt üldiste või tarbimismaksude arvel.

Seega on oluline viia riiklike investeeringute juures ebatäpsete prognooside ja vigaste tehniliste lahenduste võimalus miinimumini. Et antud nõuet täita, tuleb investeeringute valiku protsessis arvestada juba lõppenud projektides selgunud kitsaskohtadega ning leida lahendused tehtud valearvestuste vältimiseks. Seetõttu on investeerimisprojektide valikul kriitilise tähtsusega asjaolu, kas ja millises ulatuses on nende väljatöötamisel arvestatud varasemate projektide järelduste tulemustega.

Infrastruktuuriinvesteeringuid iseloomustavad reeglina rajatud või renoveeritud taristu pikk eluiga, suured pöördumatud kulutused ning investeeringute tulemusena lisandunud mõjud ümbritsevale keskkonnale. Tänapäevased sotsiaalmajandusliku tasuvusanalüüsi meetodid ei piirdu ainult rahakäivetel põhinevate tasuvusnäitajate kasutamisega otsustusprotsessis, vaid annavad rahalise mõõtme ka transpordi välismõjudele.

Maailmapanga poolt on välja töötatud spetsiaalne metoodika teehoiuinvesteeringute tasuvuse hindamiseks, nn Maanteede Projekteerimise ja Hoolduse Standard (HDM), millest käesoleval ajal on paljudes riikides, sh Eestis, kasutusel versioon HDM-IV. Antud metoodikat kasutades teostatakse sotsiaalmajanduslikke tasuvusanalüüsi investeeringuprojektide valikul ning selles on modelleeritud enamus transpordisüsteemi kulukategooriaid – teekulud, kasutajakulud (sh tarbija ajakulu), liiklusõnnetuste kulud, ummikukulud jne.

Teekulude arvutamisel võetakse mudelis esmalt arvesse rida tehnilisi parameetreid, nt tee pikkus ja sõidutee laius, tasasus, pöördenuk, pikikalle, katendi tüüp jne, kuid teisalt tuleb tee hooldusprogrammi koostamisel lähtuda ikkagi tee eeldatavast kasutusaktiivsusest. Prognoositava liiklussageduse põhjal on võimalik arvutada välja ka liiklusõnnetuste arv ning adekvaatsete ühikhindade olemasolul nendest tulenev kulu ühiskonnale. Arvutuste väljundiks on traditsioonilised tasuvusnäitajad (nüüdispuhasväärtus, sisemine tasuvusnorm), mida võrreldakse olemasoleva situatsiooni (nn 0-stsenaarium) ja erinevate tehniliste lahenduste kaupa.

HDM-IV, aga ka mistahes teise lahenduse kasutamisel teehoiuprojektide prioriteerimiseks on oluline küsimus, kas arvutuste sisendina kasutatav informatsioon on usaldusväärne. Autorid on seisukohal, et usaldusväärse teabe kogumisel ei saa piirduda ainult projekti elluviimisel koguneva informatsiooniga, vaid teave peab hõlmama kogu rajatud objekti kasulikku eluiga. Seega peab pidevalt toimuma protsess, kus kogutakse, analüüsitakse ja sünteesitakse informatsiooni tee seisukorra ja kasutusaktiivsuse kohta, ning võrreldakse seda tee-ehitus- või teeremondiprojekti tasuvusarvutustes kasutatud eeldustega. Võrdluse tulemusi saab kasutada uute projektide tasuvusarvutuste koostamisel ja aluseks võetavate tehnoloogiate valikul.

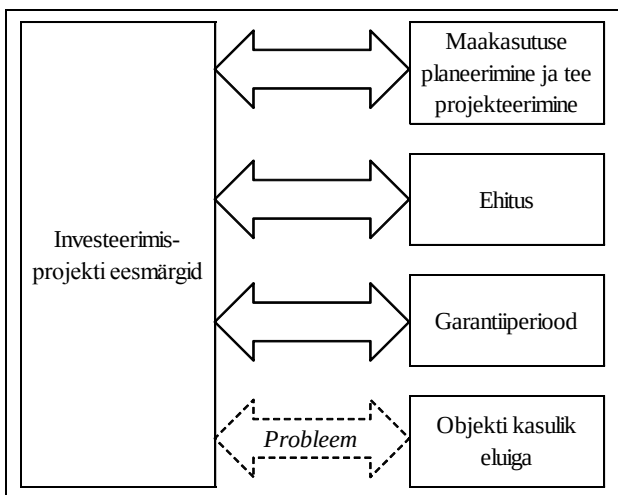
Erialakirjanduse ja maailmapraktika analüüsist selgus, et kuni viimase ajani puudus ka sellistes kõrgeltarenenud riikides nagu USA, Kanada ja Suurbritannia selgelt kirjeldatud ja dokumenteeritud süsteem teehoiualase informatsiooni kogumiseks. Eelmise sajandi lõpul, käesoleva sajandi alguses viidi nende riikide, aga ka Maailmapanga ja OECD poolt läbi rida uuringuid, et leida lahendusi investeeringuprojektide valiku tõhustamiseks. Selgus, et kuigi transpordi, sh teehoiu eest vastutavad riigiasutused kogusid hulgaliselt asjakohast informatsiooni ja ka avaldasid selle, ei seostatud seda investeeringuprojektide otsustusprotsessiga ega seotud ka tulemusnäitajate süsteemiga.

Uuringute tulemusena välja töötatud tulemuslikkuse mõõtmise süsteemid erinevad riigiti/organisatsiooniti detailides, kuid hõlmavad reeglina järgmisi valdkondi – juurdepääs infrastruktuurile; liikuvus (liiklussagedus); transpordi sotsiaal-

majanduslikud mõjud; mõjud inimeste elukvaliteedile; transpordi keskkonnamõjud ja ressursikasutus; tee ja teerajatiste tehniline seisukord; liiklusohutus; efektiivsus. Ühine joon nendele süsteemidele on see, et nad hõlmavad kogu teedevõrku, mida konkreetne asutus haldab.

Eestis kuulub teehoiu korraldamine riigimaanteedel Maanteeameti kompetentsi. Ka Eestis kogutakse hulgaliselt informatsiooni tee seisukorra, liiklussageduste ja –olude, liiklusõnnetuste, liiklejate liikluskäitumise jms kohta. Lisaks eelpoolmainitud HDM-IV-le on kasutusel teisi lahendusi, nt teekatete seisukorra hindamise süsteem EPMS.

Allolevalt jooniselt on näha, et ka Eestis, sarnaselt teiste riikide praeguseks osaliselt muutunud praktikale toimub tegeliku tulemuse ja investeerimisprojekti koostamisel kasutatud eelduste võrdlemine kuni tee või teerajatise garantiiperioodi lõpuni. Edasise teabekogumise käigus võimalikele hälvetele enam tähelepanu ei pöörata, mistõttu juba tekkinud vead võivad korduda tulevikus elluviidavates projektides.



Joonis. Tee-ehitusprojektide hindamise senine praktika Eestis.

Seega on tagasisidestamisel oluline osa investeerimisprojektide hindamisel teehoius. Antud asjaolu arvesse võttes esitasid autorid projektipõhiste tulemusnäitajate nimistu, mida rakendatakse kogu tee või teerajatise kasuliku eluea vältel. Näitajate valikul on lähtutud maailma parimast praktikast, kusjuures erilist tähelepanu on pööratud tee seisukorra näitajatele ning arvesse on võetud Eesti kliimaatilisi tingimusi. Autorid eeldasid, et näitajad on kas Maanteeameti olemasolevatest andmebaasidest kättesaadavad, või nende kogumise ja analüüsimise alustamine ei too kaasa olulisi täiendavaid kulusi. Viimane osutub võimalikuks eelkõige tänu info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate kiirele arengule. Autorid leiavad, et

projektipõhiste tulemusnäitajate kasutamisel on võimalik oluliselt tõhusamalt kasutada teehoiu piiratud ressursse, valides Eesti tingimustesse tehniliselt kõige sobivamad ja vastupidavamad lahendused.

HALDUSTERRITORIAALSETE REFORMIDE SOTSIAALMAJANDUSLIKUD EESMÄRGID

Sulev Mäeltsemees, Michael Kull, Mikk Lõhmus, Jüri Ratas
Tallinna Tehnikaülikool

Haldusterritoriaalne reform on meil olnud aktuaalne teema kogu iseseisvumise taastamise järgsel ajal. Õigupoolest – vastav eesmärk püstitati juba enne taasiseseisvumist. Nimelt võttis ENSV Ülemnõukogu 8. augustil 1989. aastal vastu väga põhimõttelise tähendusega otsuse “Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s”, kus sätestati: „*1. Lähtudes IME koondkontseptsioonist ja seadusest „Eesti NSV isemajandamise alused“ ning vajadusest tagada üleminek kehtivalt haldussüsteemilt omavalitsuslikule haldussüsteemile, viia vabariigis 1990.–1994. a. läbi haldusreform, mis hõlmab:*

- 1) rahvavõimu vabariigisisese detsentraliseerimise omavalitsuslikele juhtumistasanditele ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilise eristamise;*
- 2) territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimise...*“

Tagantjärele võib öelda, et esimene eesmärk täideti, teine eesmärk jäi aga täitmata. Aeg-ajalt võib kuulda kriitikat, et olulisel määral nõukogude ajal kujunenud haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks õige aeg jäi kasutamata ning nüüd (XXI sajandil) olevat see palju raskem ülesanne. Kahtlemata on ülesanne raske, aga võib ka kindlalt väita, et kui 1990. aastate algul oleks piirireformiga hakatud tegelema, siis oleks kohalik omavalitsus sisuliselt jäänud taastamata. Miks aga nüüd haldusterritoriaalset reformi pole suudetud läbi viia, siis autorite arvates on põhjus pigem selles, et keerulist ülesannet püütakse lihtsustatult, kohati lausa primitiivsete võtetega lahendada.

Avalikkuses on haldusterritoriaalse reformi eesmäärke tahtlikult või teadmatusest kitsapiirilisel ja kohati isegi vääralt kajastatud. Palju on räägitud-kirjutatud sellest, kuidas saavutatakse kokkuhoidu halduskuludes, sh ametnike arvu olulise vähendamisega, kuidas suured (kuni senise maakonna suurusel!) vallad aitaksid vähendada ääremaastumist, luua töökohti, parandada elanike teenindamist. Paraku võib sügavalt kahelda selles, et üksnes piirireformiga neid eesmärgi saavutatakse. Selle ilmeka kinnituse saab, kui tutvuda Läti 2009. aasta piirireformiga, mille käigus ja järgselt mitte midagi ei muutunud kohaliku omavalitsuse toimimise sisu.

Seevastu võib aga tuua häid ja järgimist väärivaid näiteid välisriikidest, kus haldusterritoriaalne reform on läbi viidud koos põhimõtteliste muudatustega avaliku halduse, sh kohaliku omavalitsuse toimimises. Eriti hea näide selles osas on Taani, aga ka Soome kavandatav haldusterritoriaalne reform ja selle ettevalmistamine peaks meile asjakohaseks tegevuseks palju õpetlikku pakkuma.

Artiklis analüüsitakse, kuidas on ette valmistatud haldusterritoriaalset reformi mõningates Läänemere regiooni välisriikides. Olulise eesmärgina on analüüsida, milliseid sotsiaalmajanduslikke eesmärgi on seejuures taotletud või taotletakse?

Kohaliku omavalitsuse organite suunitlus peaausajalikult kohaliku majanduse arendamisele kerkis jõulisel esile XIX sajandil. Siis kujunesid välja tänapäevalgi alternatiivsetena tuntud riigistatud (riikliku) kohaliku omavalitsuse teooria ja kogukondliku omavalitsuse teooria. Tekkis ka nende teooriate modifikatsioone, edasiarendusi. Kogukondliku omavalitsuse teooria raames kujunes äärmuslikuna välja vaba kogukonna teooria ehk kogukonna loomulike õiguste teooria. XIX sajandi keskpaigas leidis toetust selle teooria asemel ühiskondlik-majandusliku omavalitsuse teooria. Ka see teooria lähtus riigi ja kogukonna vastandamisest, kuid kohaliku omavalitsuse põhitunnuse põhjendamisel ei toonud see teooria esiplaanile mitte kogukonna õiguste loomulikkust ja võõrandamatut iseloomu, vaid kohaliku omavalitsuse organite tegevuse valdavalt majandusliku olemuse. Ühiskondlik-majandusliku teooria kohaselt on kohalik omavalitsus kohalike majandusasjade juhtimine. Selle teooria rakendamise Eestile eriti lähedase näitena võib tuua 1864. aasta Vene semstvokorralduse. Venemaal kaotati sellised omavalitsused, mis põhinesid riiklike ja ühiskondlike asjade eristamisel 1890. aastate algul.

Kahetsusväärset on kohaliku omavalitsuse toimimise majanduslikke eesmärgi absolutiseeritud ka iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigis. Ignoreeritakse tõsiasi, et kohaliku omavalitsuse toimimise eesmärgid on ka avaliku võimu teostamine ja demokraatia tagamine.

Kohaliku omavalitsuse organite tegevuse oluline eesmärk on kahtlemata kogukonnale vajalike sotsiaalmajanduslike teenuste tagamine. Viimast tuleb selgelt eristada taoliste teenuste osutamisest avalike teenustena. Sageli äriühingutest valda või linna juhtima valitud isikud on asunud seisukohale, et kohaliku omavalitsuse organite probleem on üksnes avalikud teenused ja kui need õnnestub nt erastada (AS Tallinna Vesi müük 1990. aastate lõpul jne), siis pole ka nende teenustega kohaliku omavalitsuse organitel enam muret. Tuleb aga rõhutada, et valla- või linnavolikogu ja –valitsuse jaoks on oluline tagada elanikele elutähtsad teenused (veevarustus, kanalisatsioon, ühistransport jne) sõltumata sellest, kas neid teenuseid osutatakse ise (munitsipaalomandis ettevõtte kaudu), ostetakse sisse mõnest teisest kohaliku omavalitsuse üksusest (eriti levinud üldhariduses), osutatakse naabritega koostöös (nt 2012. aasta seisuga ühistranspordikeskused Harju, Järva ja Jõgeva maakonnas) või erastatakse (sh antakse rendile nagu Tallinna Soojus jms).

Äärmuslik näide kohaliku omavalitsuse kui majandusüksuse absolutiseerimisest on ilmnunud ettepanekutest, et vald/linn peakski olema juhitud nagu äriühing (aktiivselt). Näiteks kirjutati artiklis „New Yorgi meer juhib linna kui äriettevõtet” (Postimees 04.01.2002): „Aastavahetusel New Yorgi uue linnapeana ametisse astunud miljardärist meediamogul Michael Bloomberg alustas üleile oma esimest tööpäeva mitte uhkes üksinduses linnapea kabinetis istudes, vaid linnavalitsuse hoone suures saalis, mis on jagatud väikesteks boksideks, nagu tema meediasfirma uudistetoimetis. Linnapea ise teeb tööd nagu teisedki ühes neist väikestest boksidest...” Sellest sõnumist saame järeldada seda, et New Yorgi linnapea kasutas üksnes oma büroo siseses töökorralduses varasemas ajakirjaniku töös otstarbekaks osutunud avatud tööruumideks jagamist. Mitte kuidagi ei saa sellisest tegevusest lugeda välja, et linna juhitakse kui äriettevõtet.

Juba 1980. aastate lõpust on meil olnud aga head võimalused saada aja- ja asjakohast informatsiooni Soome kohaliku omavalitsuse sisulise ja tema haldusterritoriaalse korralduse arengu kohta. Sellest tegevusest (reformi taktikast, eesmärkide sätestamisest jne) on meil palju kasulikku õppida. Kuid ühe väga olulise tähelepanekuna tuleb kohehelt tõdeda, et muudatused, mida Soomes on ellu viidud või ka üksnes kavandatud, on olnud eelnevalt väga põhjalike sotsiaalmajanduslike analüüsidega ette valmistatud. Midagi analoogilist toimus meil 1939. aasta vallareformi ette valmistades.

1990. aastatel oli Soomes tähelepanu keskpunktis regionaaltasand, paljusi ka 1995. aastal toimunud Euroopa Liiduga liitumise tõttu, sest siis hakkasid kehtima Euroopa Liidu regionaalpoliitika (struktuurivahendite jagamise) põhimõtted. Soome Siseministeeriumi tellitud 2002. aastal valminud uurimistöös märkisid professorid Jari Stenvall ja Krister Ståhlberg ning dotsent Anita Niemi-Lilahti, et „*muudatuste arvu ja ulatuse poolest olid 1990. aastad Soomes regionaalhalduse aastakümme.*“ Samal ajal tegeldi ka kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse süvaanalüüsides, muuhulgas korrelatiivse sõltuvusega valla elanike arvu ja erinevate kulude (tervishoiu-, haridus-, haldus- jms kulude) vahel. Selgus, et teatud sotsiaalmajanduslike teenuste (nt üldhariduses) osutamisel kaasnevad suurema vallaga väiksemad kulud ühe inimese kohta, kuid teatud teenuste (nt lasteade) puhul on olukord hoopis pöördvõrdeline. Muuhulgas ilmnis ka, et valitsemiskulud ühe inimese kohta vähenevad kuni teatud valla suuruse piirini (ca 15-20 tuhat inimest) ja seejärel hakkavad taas kasvama.

Oluliselt aktiveerus Soomes kohaliku omavalitsuse ja tema haldusterritoriaalse korralduse võimalik/vajalik reformimine 2000. aastatel. Põhjuseid oli mitmeid: demograafilised muutused, ränne maalt linnadesse, elanikkonna vananemine, eelarvelised võimalused ning teenuste kvaliteet kohtadel. 2005.aastal käivitati uus haldusreformi programm (PARAS), mis andis valdadele (sh linnad) võimaluse liituda teise vallaga (teiste valdadega) või hakata tegema tihedamat koostööd. Lihtsamad liitumised toimusidki, kuid ligi kolmandikul valdadel polnud veel 2011. aastaks seisukohta, kuidas oma toimimist ümber korraldada. Valdade arv vähenes selle perioodi käigus 432-lt 336-le. Keskmine valla suurus tõusis 12 000 inimeselt 16 000-le.

Sellise arengu tulemustega ei olnud rahul 2011. aastal moodustatud Soome uus valitsus, kes pakkus 2012. aasta veebruaris välja radikaalse haldusreformi projekti. Kui eelneval perioodil oli Soomes (erinevalt nt Taanist ja Rootsist) aktsepteeritud üksnes kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikku ühinemist, siis nüüd võeti suund ka riigi keskvõimu initsiatiivil valdade ühendamisele. Soome valitsuse tegevusprogrammi kohaselt määratleti halduspoliitika järgmised eesmärgid:

- 1) tagada tarbija jaoks kõrgekvaliteedilised ja võrdsed kohaliku omavalitsuse teenused kogu riigis;
- 2) luua eeldused valdade majandust tugevdavale arendustegevusele ja kogukonna ülesehituse tugevdamisele ning
- 3) kindlustada valdade omavalitsust ja kohalikku demokraatiat

Haldusterritoriaalse reformi rakendamisel peetakse Soomes ka uue reformikava puhul tähtsaks demokraatlikkuse põhimõtet, mis peab kajastuma seadustes. Reformi edukaks realiseerimiseks on vajalik ülesannete seadusjärgne delegeerimine ja ülesannete täitmise rahastamise tagamine. Soomes läbi viidud uuringutest järeldub, et haldusterritoriaalse reformi peamised raskused on seotud demograafiliste muutustega, kohaliku omavalitsuse üksuste majandusliku arenguga, teenuste osutamise eeldustega ja vajadusega parandada haldusvõimekust.

2012. aasta veebruaris avalikustatud Soome haldusterritoriaalse reformi kava sai kõigest mõni kuu hiljem (mais 2012) olulise täienduse. Soome valitsus teatas, et ei toetata valdade sunniviisilist ühendamist. Teates märgiti, et eelistatakse vabatahtlikku koostööd, mis on olnud ka siiani Soome tee kohaliku omavalitsuse üksuste osas.

Artiklis on analüüsitud ka Taani 2008. aasta haldusterritoriaalse reformi ettevalmistamist, läbiviimist ja tulemusi. Tulemustest väärib eriti esiletõstmist see, et regionaalse tasandi ülesannete maht ja rahastamine vähenes oluliselt, sest neid jagati kohaliku tasandi (kohaliku omavalitsuse) ja kesktasandi vahel.

Tuleb mõista, et mitte ükski teine reform ei nõua nii suurt ja aeganõudvat inimestele põhjendamise vajadust (rahvavalgustuslikku tegevust) kui haldusterritoriaalne reform. Kahtlemata on igasuguse reformi peaküsimus – mis on eesmärgid? Enamuse meie haldusterritoriaalse reformi ettepanekute võimaliku realiseerimise eesmärkidena on märgitud paremat avalike teenuste osutamist, ametnike arvu vähendamist ja sellega ka halduskulude kokkuhoidu ning asutuse jätkuva kontsentreerumise ja ääremaastumise protsessi pidurdamist.

Analüüsides Põhjamaadest eelkõige Soome ja Taani tegevust haldusreformi eesmärkide püstitamisel, siis võib välja tuua järgmised olulisemad järeldused:

5. Põhjamaades on kohalik omavalitsus eeskätt heaoluriigi elluviimise instrumendiks ja kohalik omavalitsus heaoluriigi teenuste tagajaks. Sellega seonduvalt on kõikide haldusreformide eesmärgiks olnud avalike teenuste tagamiseks sobivate teenuspiirkonna põhiste kohaliku omavalitsuse üksuste moodustamine ning selle käigus kompromissi otsimine ühest küljest demokraatlikkusse ja subsidiaarsuse ja teisest küljest nende teenuste kõige soodsama tagamise vahel.
6. Põhjamaade kohaliku omavalitsuse põhilised tegevusvaldkonnad on seotud hariduse ja mitme sotsiaalsektori valdkonna (tööhõive, sotsiaalhoolekanne, tervishoid) ülesannetega ja teenuste tagamisega. Haldusreformide eesmärgid on seega seotud just nende „pehmete valdkondade“ arendamisega ja teenuste kättesaadavuse parandamisega.
7. Haldusreformide olulisteks eesmärkideks on olnud põhimõte, et võimalikult suures mahu avalikke ülesandeid täidetakse kohalikul tasandil, elanikud saavad vahetult valida otsustajaid ning sellega luuakse paremad võimalused ka kohaliku demokraatia tagamiseks.
8. Haldusreformide ettevalmistusprotsessis on olulisel kohal pikaajaliste rahvastiku arengu tendentside arvestamine (20 -30 aasta perspektiivis

prognoosimine) ja sellega kohaliku omavalitsuse üksuse pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamine.

Haldusreformides ei ole olnud eesmärgiks omaette kulude kokkuhoid, vaid pigem kulude otstarbekam kasutamine ja teenuste kättesaadavuse parandamine. Seejuures näitab Taani kogemus, et reformi esimeses etapis tuleb arvestada sellega, et kulud teenustele isegi suurenevad, kuna ühinemisel ühtlustuvad teenuste tasemed kõrgemal nivool. See on kindlasti vastuolus Eestis paljude riigi tasandi poliitikute ja ka kõrgemate ametnike väidetuga, et haldusreform toob kindlasti kaasa kulude kokkuhoiu.

Kui lähtuda Põhjamaade haldusreformi kogemusest, siis Eestis tuleks reformi eesmärgi seades lähtuda nendest kohaliku elu ülesannetest, mille osatähtsus valla või linna eelarves on kõige suure. Seega peaks Eesti haldusreformi eesmärgid olema seotud haridusvaldkonna (kui suurima eelarvekuluga valdkonna) arendamisega.

Haldusreformide eesmärkide sõnastamisel tuleks peatuda veel kahel aspektil. Esiteks väärib tähelepanu aeg, mis kulus reformide ettevalmistamiseks, selgitamiseks ja läbiviimiseks. Kõik need protsessid Põhjamaades on aega võtnud aastaid ning sellega on tagatud ka reformide tulemuslikkus, st eesmärkide saavutamine.

Omaette vajab käsitlemist kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö temaatika. Koostöö iseenesest ei ole muidugi eesmärgiks, vaid vahendiks eesmärkide saavutamiseks. Eestis on avaldatud arvamusi, et erinevate kohaliku omavalitsuse vahelised koostöömodelite arendamine ei ole vajalik, piisab linnade-valdade ühendamisest. Jälgides Põhjamaade reforme, siis seal on koostöömodelitel olnud haldusreformi läbiviimisel väga oluline osa- koostööpiirkonnad olid ühinemiskiirkondade aluseks ning varasem koostöökogemus oli väga oluline hilisemas õnnestunud ühinemisprotsessis. Pole vähetähtis märkida, et OECD on oma raportis Eesti riigivalitsemise kohta (OECD 2011) rõhutanud, et koostöö on üks peamisi viise kohaliku omavalitsuse võimekuse suurendamiseks, kusjuures edukas koostöökogemus on üks eeldusi ka võimalikuks edukaks liitumiseks.

Eestis on haldusreformi ettepanekutes püütud kogu riigile kahetsusväärselt läheneda ühtse malliga. Ometi tuleks haldusreformi eesmärgi püstitades ja vastavalt ka lahendusi otsides läheneda maakondadele (eriti nt Harjumaa, Hiiumaa ja Ida-Virumaa) nende spetsiifikat arvestades. Eraldi lähenemist vajab pealinnaregiooni areng, mida on ka artikli autorid varem analüüsinud.

HUVIDE KONFLIKT TUULEENERGIA TOOTMISES: NÕUDLUS TUULEGENERAATORITE VABA RANNIKU JÄRELE

Margot Mürsepp, Üllas Ehrlich
Tallinna Tehnikaülikool

Tuuleparke rajatakse laialdaselt nende väidetava keskkonnasõbralikkuse tõttu, võrreldes energia tootmisega fossiilsetest kütustest. Riiklikul tasandil on taastuvate energiaallikate rakendamine oluline energiatootmises teistest riikidest sõltumatu tagamiseks ning ka energiaturul hindade reguleerimiseks. Negatiivseid mõjusid (näit. looduse esteetilise jt. psühho-sotsiaalsete väärtuste kahjustamine, negatiivsed välismõjud liikidele ja ökosüsteemi teenustele), mis kaasnevad alternatiivsete energiaallikate rakendamisega, ei teadvustata, uurita ega avalikustata sama tihti, kui eeldatavaid positiivseid tulemusi.

Edukaimad riigid tuuleenergia tootmises omavad ligi 30 aastast kogemust nimetatud valdkonnas, samal ajal, kui vaid paarkümmend aastat tagasi taasiseseisvunud Eesti omab vaevu kümneaastast kogemust. Tuuleenergia on üks ökonoomsematest energia tootmisviisidest Eestis. Arenguplaanid selles valdkonnas lähiaastateks on aga ambitsioonikad. Seniste saavutuste ning riikliku poliitika uurimine ning kohandamine on vajalik, et tagada jätkusuutlik ning efektiivne areng.

Taastuvate energiaallikate kasutamise olulisust tutvustas laiemale avalikkusele Kyoto protokoll, mis ratifitseeriti 2002. aastal. Kyoto protokolliga leppisid Euroopa Liidu (EL) 15 asutajariiki kokku kasvuhoonegaaside piiramises, eesmärgiga vähendada kahjulike ainete emissioonist tingitud väidetavat kliima soojenemist. Lisaks on EL-is kinnitatud kliima muutuste vähendamise strateegia (*Strategy on Climate Change*), mille meetmete abil loodetakse piirata kliima soojenemist 2°C-ga. Strateegiaga on seatud eesmärgiks suurendada energia efektiivsust EL-is 20 protsendi võrra ja suurendada taastuvate energiaallikate kasutamist energiatootmises 20 protsendini 2020. aastaks, võrreldes 1990. aasta tasemega.

Tuuleenergia turumahu suurendamist ei saavutata üksnes ressursikasutuse optimeerimisega. Erinevate riikide kogemus on näidanud, et edu nimetatud valdkonnas saavutatakse erinevate strateegiliste tegevuste koosmõjul. Seadusandluse kohandamine, selge riiklik strateegia ja legislatiivne raamistik, rahaline toetus ning avalikkuse kaasamine planeerimisprotsessi on olulisteks teguriteks nii edu tagamisel kui vastava pakkumise ja nõudluse loomisel.

Taani 30 aastane kogemus antud valdkonnas tõstab esile selgete riiklike eesmärkide seadmise, legislatiivse raamistiku loomise kohalikele omavalitsustele ja arendusfirmadele ning elanike kaasamise planeerimisse. Hierarhiline planeerimisprotsess loob keskkonna, kus uute projektide elluviimine on võimalik vaid silmas pidades riiklikke eesmärke. Kohalikele omavalitsustele ning eraettevõtjatele on ette antud ranged piirangud, milledest mööda hiilimine on raskendatud. Avalikkus on kaasatud tuuleparkide planeerimisse mitmes etapis: enne

maakasutusplaneeringu koostamist, esitamist ja kinnitamist regionaalsel, maakondlikul ning kohalikul tasemel.

Eestis seevastu jätab seaduslik raamistik palju otsustusruumi just kohalikele omavalitsustele. Koostöö omavalitsuste ja arendusfirmade vahel on määravaks maakasutuse määramisel. Riik on kaasatud protsessi seeläbi, et load tuuleparkide rajamiseks väljastatakse riiklike asutuste poolt. Planeeringuid koostavad aga kohalikud omavalitsused oma parema äranägemise järgi. Puudub konkreetne riiklik arengustrateegia, mis suunaks regionaalseid üksusi koos töötama.

Vajaka jääb ka avalikkuse teadvustamisest tuuleparkide planeerimise eel, jooksul ja enne plaanide kinnitamist. Avalikkuse informeerimine uutest rajatavatest tuuleparkidest on kohustuslik vaid juhul, kui rajatav tuulepark võib ohustada Natura 2000 ala või kui tuuleparki soovitakse rajada avamerele. Viimastel juhtudel infomeeritakse avalikkust rajatavast tuulepargist kohaliku ajalehe kaudu. Elanikke ei kaasata aga planeerimisprotsessi proaktiivselt ning seetõttu ei ole arvestatud ega arvestata jätkuvalt tuuleparkide rajamisel nende potentsiaalsete negatiivsete mõjudega elanike heaolule.

Ka tuuleenergia arendamise mõjusid loodusele ei ole planeerimisprotsessis praktiliselt arvestatud. Samuti ei ole kaasatud avalikkust planeerimisprotsessi. Nimetatud kaks puudujääki planeerimisprotsessis on omavahel tihedalt seotud, sest just elanike kaasamise abil on võimalik määrata Eesti rannikute looduse väärtust ning määrata inimeste seisukohalt tuuleparkide rajamiseks sobivad alad.

Seni on Eestis tuuleparke rajatud peamiselt rannikule. Eesti suhtelisest väiksusest ja piisava tuuleenergia ebaühtlasest jaotusest tingituna on tuuleparkide rajamiseks sobilik vaid piiratud ala: läänerrannikul ca. 20 kilomeetrine ning põhjarannikul ca. 2-kilomeetrine maariba. Eesti ambitsioonikad eesmärgid antud valdkonnas avaldavad suurt survet maakasutusele rannikutsoonis.

Eesti kogu tuuleenergia potentsiaal on hinnatud 4000 MW-le. 2011. aasta lõpuks rajatud tuuleparkide kogutoodangu potentsiaal oli 184 MW. Hetkel on ehitamisel 3 tuuleparki. 2014. aasta lõpuks on planeeritud rajada tuuleparke, mille koguvõimsus oleks 3824 MW. Sedavõrd märkimisväärne arendustegevus avaldab suurt survet Eesti suure loodusväärtusega ja seni negatiivsetest antropogeensetest mõjust suhteliselt rikkumata rannikule.

Inimtegevusest rikkumata või vähemõjutatud loodust kui keskkonnakaupa hinnatakse kõrgelt nii ökoloogiliste kui psühho-sotsiaalsete (näit. kultuuriline, rekreatiivne, esteetiline) väärtuste poolest. Eesti rannikust on ligikaudu 90% inimtegevusest puutumata ning omab nii kõrget esteetilist kui ka ökoloogilis-bioloogilist väärtust. Tuuleparkide rajamine looduskaunile rannikule vähendab lisaks ökoloogilis-bioloogilisele ka märgatavalt ranniku esteetilist ja rekreatiivset väärtust. Käesoleva uuringu eesmärk on hinnata Eesti täisealise elanikkonna nõudlust Eesti loodusliku, ilma tuulikuteta ranniku järele. Autorite hüpoteesi

kohaselt esineb Eesti täisealise rahvastiku hulgas suur nõudlus looduslikus ranniku kui väärtusliku keskkonnakauba järele.

Mitmete uuringute raames on selgitatud välja tegurid, mis põhjustavad elanike hulgas negatiivset hoiakut tuuleparkide rajamise suhtes. Visuaalne reostus on peamine tegur, miks kohalikud on vastu vaatevälja jäävate tuuleparkide rajamisele. Kohalikud toetavad pigem tuuleparkide rajamist avamerele kui rannikule. Samuti toetatakse tuuleparkide rajamist pigem juba inimeste poolt rikutud aladele, mitte looduskaunitesse kohtadesse, nagu näiteks hüljatud militaaraladele.

Eestis on tuulepargid rajatud looduskaunile rannikule, kuna sisemaal ei ole tuult energia efektiivseks tootmiseks piisavalt. Tuuleparkide püstitamist soosivat maakasutust rannikualadel on toetanud riik, kohalikud omavalitsused ja arendusfirmad. Uuringud elanike suhtumisest tuuleparkidesse on aga näidanud, et inimesed ei pruugi toetada loodusväärtuslike alade kasutamist energia tootmiseks. Suured konstruktsioonid, nagu tuulepargid, rikuvad lisaks ökoloogilis-bioloogilistele väärtustele ka looduse psühho-sotsiaalseid väärtusi (näit esteetiliselt väärtust) ning seeläbi vähendavad inimeste heaolu. Heaolu vähenemine seisneb rahuldamata jäävas nõudluses looduslikus seisundis (ilma tuulikuteta) alade kui keskkonnakauba järele.

Uurimuses „Huvide konflikt tuuleenergia tootmises: nõudlus tuulegeneraatorite vaba ranniku järele“ on arvatud Eesti täisealise elanikkonna nõudluseks loodusliku tuulegeneraatoritevaba ranniku järele 23,4 miljonit eurot aastas. Nõudluse suurus tõestab avalikkuse kaasamise vajalikkust tuulikute planeerimisprotsessi. Eesti elanike vähene kaasatus tuulikute asukohavaliku protsessi on päevakajaline: 86% vastanutest kinnitab, isiklikku maksevalmidust Eesti loodusliku ranniku säilitamise eest ja seega ka nõudlust tuulegeneraatoritevaba ranniku kui keskkonnakauba järele.

Käesoleva uuringu tegemisel kasutasid autorid tingimusliku hindamise metoodikat (*Contingent Valuation Method* – CVM) ja selle alusel rakendatud maksevalmiduse tehnikat (*willingness to pay*, WTP). Uuringus paluti koostatud küsimustikule vastanutel nimetada summa, mida nad on valmis maksma ühekordse maksena (€, neto) aastas Eesti loodusliku ranniku säilitamise eest tuulikutevabana. Lisaks maksevalmiduse määramisele uuriti vastanute suhtumist tuuleenergiasse, roheliste energiaallikate rakendamisesse ja looduskaunite kohtade visuaalsesse reostamisse, paludes uuringus osalenutel vastata kuuele sissejuhatavale küsimusele.

Tuulikute mõju looduskaunitele kohtadele illustreerisid küsitletava jaoks küsimustikku lisatud kaks fotot. Esimesel fotol on esitatud vaade Virtsu rannikule Virtsu-Kuivastu praamilt ilma tuulepargita. Teisel fotol on esitatud sama vaade tuulegeneraatoritega.

Uuringus kasutati 505 täisealise Eesti elaniku vastuseid. Küsitletutel paluti vastata ka oma sotsiomeetriliste näitajate kohta, nagu sissetulek, vanus, haridus ning sugu. Regressioanalüüsi abil tuvastati maksevalmiduse sõltuvust sotsiomeetrilistest näitajatest. Nõudlus loodusliku, ilma tuulikuteta ranniku kui keskkonnakauba järele

selgitati välja ekstrapoleerides uuringus kogutud andmeid kogu Eesti täisealisele elanikkonnale. Saadud andmete põhjal arvutati ja joonistati täisealise rahvastiku maksevalmidust kirjeldav nõudluskõver. Kasutades nõudluskõverat leiti tarbija lisakasu nimetatud keskkonnakauba tarbimisest ning seeläbi ka nõudlus kauba enda järele.

Uuringus tuuakse välja, et enamus vastanutest ei pea õigeks looduskaunite kohtade kahjustamist rohelise energia tootmise eesmärgil (61% vastanutest). Lisaks kinnitas 63% küsitletutest, et energia tootmisviise, mille läbi kahjustatakse loodust, ei tohiks kategoriseerida roheliseks energiaks. Vastuoluliselt eelmainitud tulemustele leidis napp enamus vastanutest (53%), et tuuleenergia kuulub siiski rohelistele energiaallikate hulka. Samuti mainis märkimisväärselt suur osa vastanutest, 44%, et neid ei häiri tuulikute rajamine looduskaunitesse kohtadesse.

Regressioonanalüüs kinnitab, et vanemad inimesed ja naised pooldavad statistiliselt tõenäolisemalt tuulikutevaba ranniku e säilitamist kui nooremad inimesed ja mehed. Maksevalmiduse summa sõltub aga vastanute soost ja haridustasemest: naised ja kõrgema haridusega inimesed kinnitasid statistiliselt suuremat maksevalmidust.

Uuringu tulemused kinnitavad Eesti täisealise elanikkonna suurt nõudlust looduslikus seisundis, ilma tuulikuteta Eesti ranniku järele. Edasist uurimist vajab vastuolu: mis põhjustab positiivset suhtumist tuuleenergiasse, samas, kui looduse esteetika hoidmist peetakse olulisemaks, kui taastuvate energiaallikate rakendamist energia tootmises. Vajadus riikliku sekkumise järele planeerimisprotsessi on aga ilmne, ka avalikkust tuleks kaasata tuuleparkide asukohavaliku protsessi suuremal määral, kui seda on tehtud seni.

EELARVEDISTSIPLIIN, SOTSIAALKAPITAL JA MAJANDUSKRIISIST TAASTUMINE EUROOPA LIIDU RIIKIDES

Eve Parts
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

2007.a. alanud majandus- ja finantskriis pani riikide majandused raskesse olukorda – eelkõige kannatas erasektor, kuid väheneva käibe ja kasumite ning kasvanud tööpuuduse tingimustes vähenesid ka valitsussektori maksutulud, samal ajal kui vajadus sotsiaaltoetuste järele kasvas. Olukorra leevendamiseks rakendasid enamiku Euroopa Liidu vanade liikmesriikide valitsused ulatuslikke majandusstiimulite pakette, samal ajal kui Kesk- ja Ida-Euroopa taustaga uued liikmesriigid olid valdavalt ettevaatlikumad (eriti Balti riigid) ning püüdsid pigem eelarvet tasakaalus hoida. Siit tuleneb küsimus erinevate poliitikate rakendamise põhjustest. Ühelt poolt soovid: on loomulik, et inimesed ei lepi kergesti elatustaseme langusega, isegi kui sellel on objektiivsed ja paratamatud põhjused. Teiselt poolt võimalused: ilmselt poleks (vähemalt alguses) Lääne-Euroopas olnud võimalik heaoluga harjunud inimestele selgeks teha kärbeta möödapääsmatust, samas kui Ida-Euroopas ollakse leplikumad elatustaseme languse suhtes – juhul, kui see on riikliku iseseisvuse ja turumajanduse toimimise „hinnaks“. Eeltoodu põhjal võib oletada, et kriisi ajal langetatud majanduslike otsuste taga on ka sotsiaalsed ja poliitilised tegurid. Üheks nendest teguritest võib olla sotsiaalkapital, eriti institutsionaalse usalduse tase ja valitsemiskorralduse kvaliteet.

Käesoleva uurimuse eesmärgiks on selgitada võimalikke seoseid sotsiaalkapitali taseme, fiskaaldistsipliini ja majanduslangusest taastumise edukuse vahel Euroopa Liidu riikides. Konkreetsete uurimisküsimused jagunevad kaheks:

- 1) Kas valitsuste rakendatud abipaketid on kuidagi seotud sotsiaalkapitali tasemega, eriti institutsionaalse usaldusega?
- 2) Kas abipaketid on taganud (majanduskasvu, hõive) kiirema taastumise kriisist?

Teoreetiline raamistik

Euroopa riikide poolt rakendatud fiskaalsed toetuspaketid (otsetoetused erasektorile, laenude kättesaadavuse soodustamine intresside alandamise kaudu, valitsuse täiendavad investeeringud infrastruktuuri ja ekspordi toetamiseks, jne) põhinevad Keinsistlikul majanduskäsitlusel, mille kohaselt aitab kogunõudluse stimuleerimine kaasa lühiperioodi majanduskasvu ja hõive taastumisele nii otseselt kui ka kaudselt, multiplikaatori efekti kaudu. Fiskaalsete stiimulite negatiivseks kaasnähuks on aga (enamasti) kasvav riigivõlg, sest majanduslanguse tingimustes maksutulud kahanevad ning lisaressursid majanduse turgutamiseks tuleb laenata. Üldiselt on aktsepteeritav nn. tsükliiselt tasakaalustatud eelarve järgimine, mille puhul valitsus headel aegadel säästab osa maksutulust, mida saab kasutada ootamatu majanduslanguse korral kulutuste taseme stabiilsena hoidmisel. Kõige selle juures rõhutatakse fiskaalpoliitika jätkusuutlikkuse tagamise olulisust, mida on aga raske

saavutada arvestades, et võla finantseerimine vähendab sääste ja seeläbi ka pikaajalist majanduskasvu, mis raskendab omavahendite leidmist laenude tagasimaksmiseks.

Sotsiaalkapitali, eriti institutsionaalse ja üldise usalduse võimalik roll fiskaalse tasakaalu tagamisel seisneb eelkõige selle rahvast ühendavas olemuses – kõrge usalduse tase (eriti usk, et valitsus teeb parimaid otsuseid rahva heaolu huvides) võimaldab kergemini ellu viia vajalikke, kuigi vahel ka valulikke reforme.

Empiirilised tulemused ja järeldused

Töö empiirilises osas on vaatluse all aastad 2007-2010, mil langetati otsused kriisist väljumise poliitikate kohta ja toimus ka esialgne taastumine. Kasutatavad andmed pärinevad peamiselt kolmest allikast. Majandusnäitajate (eelarvedefitsiit ja avaliku sektori võlg, SKP tegelik ja prognoositav kasv, tööpuudus, inflatsioon) muutused on arvutatud Eurostati andmete alusel (vt. tabel 1). Algandmed indiviidi tasandi sotsiaalkapitali kohta saadi Euroopa Sotsiaaluuringu 3-5 voorust. 15-st algnäitajast konstrueeriti avastava faktoranalüüsi abil kolm sotsiaalkapitali faktorit (kogukirjeldatuse tase 60,8%, KMO=0,91): institutsionaalne usaldus, üldine usaldus ning rahulolu riigi majanduse ja eluga üldiselt. Lisaks sisaldas ESS 5-s küsitlusvoor andmeid majapidamiste toimetuleku ja tööga seotud turvalisuse kohta majanduslanguse perioodil, mis koondati samuti faktoranalüüsi abil kahte koondnäitajasse (kogukirjeldatuse tase 57,8%). Makrotasandi sotsiaalkapitali lähendina kasutati kuute valitsemiskorralduse näitajat (Worldwide Governance Indicators 2012). Sotsiaalkapitali taseme muutusi kirjeldab tabel 2.

Kokku oli empiirilises analüüsis algselt vaatluse all 27 EL liikmesriiki, kuid kuna osade riikide (Austria, Itaalia, Läti, Leedu, Malta, Rumeenia ja Slovakkia) kohta polnud võimalik leida uuemaid sotsiaalkapitali andmeid, siis on tegelik vaatluste arv analüüsi erinevatel etappidel erinev. Graafilise ja korrelatsioonanalüüsi tulemusena selgus, et fiskaalsete stiimulite rakendamine soodustas küll esialgset taastumist kriisist, tuues kaasa kiirema SKP ja tööhõive kasvu perioodil 2007-2010, kuid ei oma olulist mõju keskpika perioodi (2011-2013) kasvuprognoosile. Samal ajal leidis kinnitust eeldatav tugev positiivne seos fiskaalstiimulite suuruse ja riigivõla kasvu vahel, kusjuures viimane mõjutab omakorda negatiivselt nii praegust kui tulevast majanduskasvu. Need tulemused on üldjoontes kooskõlas nii teooria kui varasemate uurimustega, mis rõhutavad, et fiskaalsed stiimulid omavad positiivset mõju majandusele vaid lühiajaliselt.

Tabel 1. Muutused olulisemates majandusnäitajates, 2007-2010

Riik	Fiskaal- tasakaal	Valitsuse võlg	SKP kasv 2008-2010	SKP kasvu- prognoos 2011-2013	Töötus	Inflatsioon
AT	-3.5	11.6	-0.2	5.8	0	5.6
BE	-3.8	12.1	0.4	4.7	0.8	7.2
BG	-4.3	-0.9	0.6	7.7	3.3	21.0
CZ	-4.1	9.7	0.9	4.3	2	8.6
CY	-8.8	2.7	2.7	2.1	2.3	7.6
DK	-7.4	16.2	-5.3	4.4	3.6	7.3
EE	-2.2	3.0	-15.6	15.9	12.2	15.5
FI	-7.8	13.1	-4.7	6.3	1.5	7.6
FR	-4.4	18.1	-1.3	3.6	1.4	5.2
DE	-4.5	18.0	-0.5	5.4	-1.6	4.3
EL	-4.1	37.5	-6.9	-7.5	4.3	11.3
HU	0.9	14.3	-4.7	3.3	3.8	17.4
IE	-31.4	67.7	-10.2	4.6	9.1	-0.2
IT	-3	15.3	-4.8	1.3	2.3	6.3
LV	-7.9	35.7	-20.7	11.4	12.7	20.6
LT	-6	21.2	-11.1	13.9	13.5	18.8
LU	-4.8	12.4	-2.0	5.0	0.4	7.4
MT	-1.2	6.9	4.5	5.5	0.4	9.1
NL	-5.3	17.6	-0.1	3.6	0.9	4.3
PL	-5.9	9.9	10.9	9.6	0	11.7
PT	-6.7	25.0	-1.5	-3.8	3.1	3.3
RO	-4	18.2	-1.4	7.4	0.9	23.3
SK	-5.9	11.4	4.9	7.0	3.3	6.0
SI	-5.8	15.7	-3.4	3.6	2.4	9.2
ES	-11.2	24.8	-2.9	2.8	11.8	6.4
SE	-3.4	-0.5	-0.5	7.7	2.3	7.6
UK	-7.6	35.5	-3.5	3.0	2.5	9.8

Allikas: Autori arvutused Eurostati andmete alusel.

Sotsiaalkapitali ja fiskaaldistsipliini kohta saab analüüsi tulemuste põhjal öelda, et ulatuslikumad fiskaalstiimulid ja nendega seonduv väiksem elatustaseme langus on soodustanud nii üldise kui institutsionaalse usalduse kasvu Euroopas. Samas on korrelatsioonikordajad siiski madalad (alla 0,5), seega väga kindlaid järeldusi teha ei saa. Samuti ei õnnestunud tuvastada statistiliselt olulist seost fiskaalse tasakaalu, majapidamiste toimetuleku ja tööga seotud turvalisuse vahel. Makrotasandi

sotsiaalkapitali näitajate puhul olid seosed fiskaalse tasakaaluga enamasti negatiivsed kuid nõrgad. Tugevaimad korrelatsioonid seostusid seaduslikkuse (rule of law, $R^2=-0,54$) ja vastutavusega (voice and accountability, $R^2=-0,31$).

Tabel 2. Sotsiaalkapitali ja valitsuskorralduse muutused riigiti perioodil 2007-2010

Riik	Muutused sotsiaalkapitalis, 2008-2010 (ESS 4-5)			Muutused valitsuskorralduses, 2007-2010 (järjestuse muutus protsentiilides skaalal 0-100)					
	Institutsionaalne usaldus	Üldine usaldus	Rahulolu valitsusega	VA	PS	GE	RQ	RL	CC
BE	0.072	-0.027	0.103	-0.4	0.5	1.6	-5.2	-0.4	0.6
BG	0.570	-0.209	0.128	-5.7	-1.2	2.6	1.9	1.4	-0.2
CZ	0.233	-0.124	-0.233	-2.6	-0.1	2.3	3.2	3.1	2.5
CY	-0.631	0.425	-0.041	2.6	-6.4	2.1	2.6	2.6	-0.7
DK	-0.164	0.028	-0.177	1.5	-1.7	-1.0	0.5	-1.4	0.0
EE	0.277	0.058	0.106	2.1	0.1	2.2	1.1	-0.8	0.3
FI	-0.146	0.060	0.013	-0.4	-5.7	1.9	5.8	1.4	-1.4
FR	0.057	-0.080	0.032	-1.8	6.4	0.2	0.2	0.5	-2.7
DE	-0.010	-0.007	0.119	-1.8	-9.1	-1.3	0.1	-1.4	1.1
EL	0.307	0.677	0.510	-2.0	-23.4	-4.4	-4.0	-6.9	-10
HU	0.867	-0.178	0.368	-7.8	-0.9	-5.9	-4.1	-4.5	-6.8
IE	0.344	-0.490	0.341	-3.3	-7.9	-4.6	-3.8	-0.9	-0.4
NL	0.077	0.003	0.029	-3.8	6.1	-0.4	0.5	1.5	0.5
PL	0.283	-0.004	-0.090	8.4	14.7	6.2	7.1	7.0	9.6
PT	-0.074	-0.049	-0.080	-5.6	-3.3	3.6	-8.4	0.6	0.7
SI	-0.368	-0.086	-0.170	-5.5	-11.5	1.2	1.8	4.0	-5.5
ES	-0.210	0.121	-0.167	0.7	0.3	-1.2	-2.2	2.5	-0.7
SE	0.294	-0.108	0.347	1.0	-7.5	0.5	2.5	1.4	1.4
UK	0.179	-0.055	0.135	-0.9	-5.9	-0.4	-1.9	1.5	-2.7

Allikas: Autori arvutused Euroopa Sotsiaaluuringu (ESS) ja Maailma valitsemiskorralduse indikaatorite (Worldwide Governance Indicators 2012) alusel.

Kokkuvõtvalt tuleb tõdeda, et päris selgeid ja tugevaid seoseid sotsiaalkapitali, fiskaaldistsipliini ja majandusarengu näitajate vahel ei õnnestunud empiirilise analüüsiga saada. Põhjuseks võivad olla nii (seni veel) liialt lühikesed aegread kriisi tagajärgede hindamiseks kui ka riigi- (riikide grupi) spetsiifilised tegurid, eriti sotsiaalkapitali osas. Ühe näitena analüüsitud seoste keerukuse kohta võib nimetada, et range(m) fiskaalpoliitika KIE riikides ning samaaegne ekspansiivne fiskaalpoliitika Lääne-Euroopa riikides võivad mõlemad kaasa tuua sotsiaalkapitali (eriti usalduse) kasvu, kuna elanikkonna ootused on riikide gruppides erinevad. Seega väärib teema veel edasist põhjalikumalt riigispetsiifilist analüüsi.

HUVIGRUPPIDE KAASAMINE TULEMUSLIKKUSE JUHTIMISSE EESTI ÜLDHARIDUSKOOLOIDES

Kristi Ploom, Toomas Haldma
Tartu Ülikool

Käesolev artikkel uurib erinevate huvigruppide (*stakeholders*) kaasatust tulemuslikkuse juhtimisse Eesti üldhariduskoolides. Meie poolt läbi viidud uuring põhines 303 üldhariduskooli andmetel.

Alates 1980ndate algusest on demokraatlike Lääne riikide avalikus sektoris otsitud võimalusi efektiivsuse (*efficiency*) ehk tõhususe ja mõjususe (*effectiveness*) parandamiseks, et säilitada usaldust avaliku sektori organisatsioonide suhtes. Avaliku sektori institutsioonide tulemuslikkus on mitmemõõtmeline ja interdistsiplinaarne uurimisvaldkond, mis põhineb mitmel erinevatel teoreetilistel kontseptsioonidel ja lähenemistel.

Mussari (2001) on rõhutanud, et juhtimise detsentraliseerimine avalikus sektoris ning „tulemuskultuuri” või „tulemustele orienteerituse” arendamine on kaasa toonud laiemat tulemuslikkuse juhtimise (*performance management*) instrumentide kasutamise.

Kooli tulemuslikkus (*school performance*), selle hindamine (mõõtmine) ja juhtimine on paljude autorite (Bosker, Scheerens 2000; Ascher, Fruchter 2001; Karatzias, Power, Swanson 2001; Woods, Levačić 2002; Dolton, Newson 2003; Anderson, MacDonald, Sinnemann 2003; Irs, Ploom 2009; Irs, Türk, Vadi 2009; jt) ning hariduspoliitikute jaoks väga oluline teema. Levacic (2008) märgib et kooli efektiivsuse hindamine on keeruline valdkond. Ta väidab, et lihtsate efektiivsus- või tulemusnäitajate nagu kulud ühe õpilase kohta analüüsimine võib anda väga eksitava pildi. Webb ja Vulliamy (1998) arvates on regulaarne tulemuslikkuse jälgimine ja hindamine üha olulisemad detsentraliseeritud kui tsentraliseeritud juhtimise puhul. Ka Eesti haridussüsteemi võib iseloomustada detsentraliseeritud süsteemina. Koolide tulemuslikkuse juhtimine võimaldab koolijuhtidel ja õpetajatel selgemini mõista, millised on prioriteedid ja olulisemad eesmärgid kooli arendamisel, millest saavad kasu nii õpilased, õpetajad ja kool tervikuna. Seega võib kooli tulemuslikkuse hindamist ja juhtimist käsitleda kui üht olulisimat tegurit haridussüsteemi kvaliteedi ja efektiivsuse tõstmisel.

Käesoleva artikli teoreetiliseks aluseks on tulemusjuhtimises ja kvaliteedijuhtimises laialdast rakendust leidnud Demingi pideva parendamise mudel, mis on tuntud ka PDCA (*plan, do, check, act*) tsüklina (Deming 2000). Seda võib käsitleda kui üldist arenguprotsessi juhtimise meetodit, mida saab rakendada väga erinevates valdkondades.

Demingi mudel käsitleb tulemuste parendamist pideva, suletud tsüklina. Demingi tulemuslikkuse juhtimise (TJ) tsükkel koosneb neljast osast (*ibid.*):

- strateegiline ja iga-aastane planeerimine (planeeri);

- tulemus-eelarvestamine (teosta);
- tulemuslikkuse mõõtmine ja aruandlus (kontrolli);
- tulemustest lähtuv otsustamine (mõjuta).

Ka OECD (2005) määratleb tulemuslikkuse juhtimist kui juhtimise tsükli, kajastades sellega PDCA tsükli mõtet – eesmärgid ja ülesanded on kindlaks määratud, juhid on paindlikud nende saavutamisel, tegelik tulemuslikkus on hinnatud ja aruannetes kajastatud, ning see info suundub otsustesse programmi rahastamise, kujunduse ja toimimise kohta. Koolides võib vaadelda PDCA tsükli süsteemina, mis hõlmab strateegilist planeerimist kooli arengukavade kaudu, tulemuse eelarvestamist kooli tegevuskavade ja vastavate kooli eelarvete kaudu, tulemuslikkuse hindamist välis- ja sisehindamise kaudu ja tulemuspõhist otsustamist nii koolide, KOVide kui ka ministeeriumi tasandil. Otsustusprotsess eeldab aga ka koostööd ja koordineerimist nimetatud otsustustasandite vahel.

Freyer *et al.* (2009, p. 480) toovad edukate TJ süsteemi tunnuste hulgas välja ka järgmised:

1) TJ süsteemide ühildamine organisatsiooni strateegiatega ja teiste toimivate süsteemidega; 2) eestvedamise (*leadership*) kohustuse täitmine; 3) huvigruppide kaasatus ja 4) pidev tulemuste seire, tagasiside, levitamine ja õppimine. Neist esimest ja viimast tunnust võib seostada PDCA tsükli juhtimisega ja ülejäänuid huvigruppide koostööga.

Eesmärgiga motiveerida kohalikke hariduse pakkujaid tegutsema õpilaste ja lastevanemate huvides, on suurendatud koolide konkurentsi õpilase pearaha-põhise rahastamise kaudu. Seepärast, et olla jätkusuutlik, peaks iga kool töötama kvaliteedi juhtimise süsteemi kaasabil. Wössmanni jt (2007) poolt PISA 2003 tulemuste põhjal tehtud empiiriline analüüs näitas, et tulemusvastutuse ja autonoomia erinevad tahud on tihedalt seotud õpilase edasijõudmisega koolis.

Avaliku sektori organisatsiooni võib käsitleda kui erinevate huvigruppide koostöövormi. Kooli peamiseks huvigruppideks on ministeerium (haridussüsteemi suunaja ja korraldaja), kohalik omavalitsus (kooli pidaja), töötajad, õpetajad, õpilased, lapsevanemad ja ühiskond. Kooli juhtkond peaks püüdlema juhtida kooli võimalikult efektiivselt nende huvigruppide ootuste täitmise poole. Selle tagamiseks vajab juhtkond mitmekülgset informatsiooni, mis toetaks nii eesmärkide püstitamist kui ka abistaks eesmärgi saavutamise juhtimisel. Iga eesmärk on vajalik määratleda mõõdetavate näitajate abil. See eeldab seoste loomist eesmärgi, kriitilise edutegurite (võimaldajate) ja tulemust kajastavate näitajate vahel. Organisatsiooni tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise süsteemi võime vaadata kui organisatsioonilist vahendit selleks, et jälgida, hinnata ja juhtida tulemusi kooskõlas püstitatud visioonide ja eesmärkidega. Nii nagu seda vaatles ka PDCA tsükkel.

Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) poolt 29 OECD liikmes- ja kandidaatriikides (sh Eesti) läbi viidud uuring (2008) näitas, et Eesti üldhariduskoolides on suhteliselt suured otsustusvolitused kooli õppekava,

inimressursside juhtimise, arengukavade ja eelarvestamise osas. Lähtudes PDCA tsükli põhimõtetest on koolide tulemuslikkuse juhtimise olulisteks elementideks koolide sise- ja välishindamine. Eelnimetatud OECD uuring (2008) näitas, et koolide sise- ja välishindamise süsteemi on rakendatud vähem kui pooltes uuritud riikides (14 riigis 29st). Seega ei ole koolide tegevuse välis- ja sisehindamine hariduspoliitikas veel väga laialt levinud ning seda valdkonda on ka suhteliselt vähe uuritud. Eestis on nii välis- kui ka sisehindamine õigusregulatsiooni kaudu muudetud kohustuslikuks. Seega võib märkida, et Eesti oma detsentraliseeritud haridussüsteemiga on huvitavaks näiteks uurimaks NPM põhimõtete rakendamist koolides. Siiski kajastavad nimetatud rahvusvahelised uurimused vaid seadusandliku raamistiku võrdlust. Mis koolides tegelikult toimub, seda on märksa keerulisem uurida. Leithwood jt (2004) rõhutavad, et vähe on uuritud, kuidas poliitikaid ja õigusakte on rakendatud kooli tasandil ning kuidas seda arendada, et need enam aitaksid kaasa koolide ja õpilaste tulemuslikkuse parandamisel.

Meie poolt läbi viidud uuring viidi läbi 2009–2010. aastal ja selle käigus andsid oma arvamuse 303 koolijuhti, 2,165 õpetajat, 5,482 õpilast, 1,922 lapsevanemat ja 546 kooli hoolekogude liiget (peamiselt kohalike omavalitsuste esindajad).

Meie uuring keskendus, ühelt poolt, koolide tulemuslikkuse juhtimise aspektide analüüsile toetudes strateegilise juhtimise ja finantsjuhtimise komponentide analüüsile kasutades selleks eelnimetatud PDCA tsükli raamistikku ja teisalt, huvigruppide kaasatuse analüüsile koolide tulemuslikkuse juhtimise arendamisel.

Analüüs näitas, et kooli arengukava on paljudes koolides formaalne dokument ning on ressursside juhtimise ja eelarvestamisega nõrgalt seotud. Samas valdav osa koolijuhtidest ja hoolekogu liikmetest kinnitas, et suuremate kulutuste planeerimisel, eelarve koostamisel ja ressursside kasutamisel koolis lähtutakse arengukavast. Samas ei osanud märkimisväärne osa vastajatest (sh õpetajatest) siiski kooli igapäevaelu ja ressursside kasutamise seotud küsimusi seostada kooli arengukavaga. Selgus, et ligi veerand küsitletutest ei ole kursis kooli ressursside juhtimist ja arengukava ning nende vahelisi seoseid puudutavate küsimustega koolis. Paraku oli ka koolijuhtide seas selliste vastuste osakaal võrdlemisi kõrge - 10%.

Analüüs näitas, et oluline osa õpetajatest ja hoolekogu liikmetest ei ole kooli arengu planeerimise ja eelarvestamisega seotud küsimustega oma tegevuses kokku puutunud. Nii ei osanud ligi viiendik õpetajatest ja hoolekogu liikmetest määratlada, kas kooli kulutuste planeerimisel lähtutakse arengukavast või mitte.

Analüüsist selgus, et vähem kui kolmandikus koolides suudavad nende reaalsed materiaalsed võimalused tagada arengukavas kirjeldatud eesmärkide saavutamise. Samas 44% vastajatest, sh 36% koolijuhtidest ei osanud anda hinnangut eelarvehendite piisavuse kohta kooli arengukavas seatud eesmärkide täitmiseks. Kuid koolijuhid olid ka arengukava kooskõla osas reaalsete võimalustega ülejäänud vastanutega (õpetajad, hoolekogu) võrreldes mõnevõrra optimistlikumad.

Seega oluline osa õpetajatest ja hoolekogu liikmetest ning ka koolijuhtidest ei oma kooli eelarvestamise ja arengukava seoste kohta selget seisukohta, vaatamata sellele, et nii kooli arengukava kui eelarve koostamisel peab Põhikooli- ja Gümnaasiumi Seaduse (PGS) kohaselt olema kaasatud kooli hoolekogu, õppenõukogu ning õpilasesindus. Vastavalt PGSile kinnitatakse arengukava kooli pidaja kehtestatud korras. Arengukava ja selle muudatused esitatakse enne kinnitamist arvamuse andmiseks kooli hoolekogule, õpilasesindusele ja õppenõukogule.

Meie analüüs näitas ka et huvigrupid on kooli ressursside juhtimisse vähe kaasatud, kuid koolijuhid ei näe sellest probleemi. Selle tulemusena puudub koolides tihti teadmine ressursside juhtimise võimalustest ja sellega kaasnevalt puudub ka motivatsioon selle optimeerimiseks.

Valdav enamus koolijuhtidest kinnitavad, et kooli eelarve koostamisel tehakse koostööd kohalike omavalitsustega (KOV). Siiski ligi kümnendik neist ei oska hinnata, kas tehakse koostööd või mitte. Ka hoolekogu osalemise osas kooli eelarve koostamisel andsid koolijuhid ja hoolekogu liikmed erinevaid hinnanguid. Ligemale poolte (41%) vastanud hoolekogu liikmete arvates ei ole neid eelarve koostamisse kaasatud. Koolijuhtidest on samal arvamusel oluliselt väiksem osa – vaid veerand.

Poliitikasoovitused

Meie poolt läbi viidud analüüsid võimaldasid välja töötada mitmed poliitika-soovitused, milliseid oleks autorite arvates mõttekas rakendada koolide tulemuslikkuse juhtimise süsteemide arendamisel ja huvigruppide laiemal kaasamisel sellesse tegevusse.

Esiteks, analüüs näitas, et haridussüsteemi erinevatel juhtimistasanditel kasutatakse erinevaid koolide tulemuslikkuse näitajaid, mis vajavad tasakaalustamist eelkõige finantstulemuslikkuse näitajate kaasamisega. Seetõttu on vaja HTM suunamisel välja kujundada kooli tulemuslikkuse hindamise ja seda iseloomustavate näitajate süsteem hariduse strateegiliste dokumentide ning koolide välis- ja sisehindamise meetodikate abil.

Teiseks on vajalik välja töötada koolide tulemuslikkuse hindamise rakendus-põhimõtted, kus määratletakse tulemusnäitajate monitoorimise ja analüüsi tulemuste ning sellest koolide, KOVide ja HTM asjaomaste osakondade teavitamise kord.

Kolmandaks, koolide arengukavade koostamine peaks olema sisemine soov, mitte kohustus seadusandja ees. Koolide arengukavade analüüs ja kaitsmine võiks toimuda regionaalselt, kaasates sellesse HTM, KOV, maakondade ja ka ettevõtjate esindajad. See võimaldaks muuta arengukavad sisukamaks, kogu piirkonda hõlmavaks ja selle tulemusena ka kogu piirkonna arengu süsteemsemaks.

Neljandaks, õpilaste arvu vähenemise tingimustes vähenevad koolide õppetegevuse finantseerimise vahendid, mis toob kaasa surve KOVide rahaliste vahendite kasutamiseks. Sellega kaasneb kooli kulude struktuuri muutus. Nendes tingimustes

on vajalik riiklikult arendada koostööd KOVidega nii koolivõrgu optimeerimisel kui ka klasside minimaalsuuruste ja arvude määratlemisel. Rangemad nõuded tuleks kehtestada õppetulemuslikkuse tagamisele ning vastutus selle eest peaks olema nii KOVil kui koolil.

Vaja on tagada riigipoolne kvaliteetne koolivõrgu seire, et varakult avastada tulemustelt ja jätkusuutlikkuselt nõrgemaid koole ning jõuliselt rakendada vajalikke meetmeid olukorra parandamiseks.

MAJANDUSKRIIS JA MAJANDUSPOLIITIKA EESTIS

Olev Raju
Tartu Ülikool

Kriisi üldiseloostus

2008 aastal (tegelikult juba 2007 lõpus, vt. tabel 1) algas Eestis tema ajaloo suurim majanduskriis. Majanduskriisi iseloomustatakse kahe põhilise näitajaga: tema pikkusega ja languse ulatusega. Majanduskriisi ulatust Eestis (ja tema võrdlust teiste EL liikmesriikidega) analüüsida võimaldavad põhilised andmed on toodud tabelis 1.

Majanduslangus jt negatiivsed ilmingud Eestis osutusid suurteks, ületades tublisti EL keskmisi. Eestist (2008 -5,1%, 2009 -13,9% ja 2010 I kvartal veel -2,6%) suurem oli SKP langus vaid Lätis, veidi väiksem Leedus.

Tabel 1. Majanduskriisi ulatust iseloomustavad näitajad Eestis 2007-2010 (%-des võrreldes eelneva perioodiga)

Periood	2007				2008			
	I	II	III	I	I	II	III	IV
SKP	9,8	7,6	6,4	4,5	0,4	-1,4	-3,3	-9,9
Maksutulud	27,6	28,4	18,6	18,2	10,2	5,7	7,1	-2,8
Keskmine palk	20,1	21,2	12,9	20,2	19,5	15,2	14,4	6,9
Tööpuudus (%)	4	3,9	4,1	4,1	4,2	4,0	6,2	7,6
Periood	2009				2010			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
SKP	-15,1	-16,5	-15,6	-9,7	-2,4	1,7	3,1	6,2
Maksutulud	-10,1	-12,1	-13,6	-10,9	5,7	-2,2	-1,0	2,2
Keskmine palk	-1,5	-4,4	-5,9	-4,9	-2,3	-1,7	-0,7	3,9
Tööpuudus (%)	11,4	13,5	14,4	15,5	19,8	18,6	15,5	13,6
Periood	2011				2012	kava		
	I	II	III	IV				
SKP	11,4	12,7	9,8	4,0		2,0		
Maksutulud	1,6	9,8	5,9	3,9		7,5		
Keskmine palk	4,4	4,2	6,5	4,1		4,4		
Tööpuudus (%)	11,4	12,7	9,8	11,0		11,2		

Teistes riikides oli langus juba märksa väiksem (neist suurim Iiri 2008 -3,5% ja 2009 -7,6%). Kreekas langus kestab, kuid seisuga 01.01.2012 oli selle summa ikkagi väiksem kui Eestis; rääkimata EL keskmisest langusest (-4,2%). Parimad riigid, nagu näiteks Poola, on aga kogu aeg olnud plussis.

Kriisi tugevust iseloomustab ka tööpuudus. Suurima tööpuudusega riigid 2009 olid Läti (17,1%), Eesti(13,8%) ja Leedu (13,7%), EL keskmise 8,9% juures. Alates

2010 on olukord muutunud segasemaks – majanduslikult tulenevatele tendentsidele EL tööturul on lisandunud Kreeka jmt riikide finantsprobleemidest tulenev. 2010 keskmine tööpuudus EL oli 10,0%. Leedule (18,3%), Lätile (18,2 %) ja Eestile (16,2%) lisaks oli suure tööpuudusega riikide „edetabelisse“ lisandunud Kreeka (17,9%). Viimased andmed tööpuuduse kohta (detsember 2011) näitavad, et sügavas kriisis olnud Balti riigid on hakanud kosuma, tööpuudus aga on kõrge neis riikides, kus on finantsprobleemid (EL keskmine 10,0%, Hispaania 23,0%, Kreeka 21,0%, Portugal 14,6%, Läti 14,5% ja Eesti 11,7%). Olgu veel lisatud, et mõnes riigis, nagu Saksamaal, tööpuuduse kriisiperioodil ei suurenenudki.

Kriisi ulatust iseloomustab majanduslanguse kestvus. SKP kasvutempo oli miinusemääraga Eestis 9 kvartalit, enamikus EL riikides 4 - 6 kvartalit. Meid „lööb“ selle näitajaga ära Läti, (10 kvartalit) ning ilmselt ka Kreeka, kus langus algas hiljem, aga tõusu pole veel näha (siin on languse põhjus küll teine). Mis aga puutub kriisieelse taseme saavutamisse, siis SKP osas kulub selleks Eestis ilmselt kuskil 4 - 5 aastat, hõive osas ilmselt kauem. Igatahes pole ükski tõsiselt võetav allikas julgenud viimast arvu pakkuda.

Eestit tabanud majanduskriisi iseloomustab hästi ka võrdlus varasemate kriisidega, eriti maailma rängima majanduskriisi, 1929-1932 aasta Suure Depressiooniga. Selle aja statistika ja majanduse struktuur olid praegusest erinevad, mistõttu ei tohi võrdlust küll absolutiseerida, kuid vahed on nii suured, et räägivad siiski selget keelt. Neil aastatel vähenes Eesti SKP 5%, põllumajandustoodang, mis oli sel ajal ülilooluline, aga isegi kasvas. Vahe SKP viimaste aastate summaarse miinusega üle 23% on suur. Maksimaalseks töötute arvuks pakuti sel perioodil 16 000 (Mitte 160 000 N. B.!) Võrreldes praeguse arvuga, millele tuleks lisada veel need tuhanded, kes otsivad tööd välismaalt, on vahe igatahes suur. Isegi kui arvestada talumajanduse dominantil sel perioodil, ei ole pilt mitte praeguse kriisi kasuks. Ka kriisi kestus (langus kestis alla 1,5 aasta) oli lühem. Eeltoodu näitab 2008 – 2010 aasta majanduskriisi sügavust Eestis.

Majanduspoliitika kriisiperioodil

Riikide poolt kriisiperioodidel kasutusele võetavate abinõude eesmärged võib rühmitada kaheks: majanduse elavdamine ja riigi enda finantssuutlikkuse tagamine. Abinõude efektiivsus on seda suurem, mida õigeaegsemalt nad on kasutusele võetud ja mida täpsemalt nad on suunatud just antud kriisi tekkepõhjuste ületamisele.

Eestit on alates 2007 märtsist juhtinud sisuliselt üks ja sama valitsus. Valitsuse majanduspoliitilised seisukohad on kõige selgemalt ära toodud iga aasta II kvartalis avaldatavas Riigi eelarvestrateegias (vt tabel 2). 2007. aasta eelarvestrateegia on otseselt eelmiste aastate ülikiire majanduskasvu (SKP kasv 2005 10,5%, 2006 11,4%) eufooriast lähtuv ja ohumärkide täieliku ignoreerimise vaimus. Püstitatakse ülesanne jätkata majanduse ülikiiret kasvu (SKP keskmiselt 7,5% aastas, hoida tööpuudus 4,4% tasemel). Eriti ülioptimistlik on riigieelarve tulude prognoos - aastaks 2010 juba 109,2 miljardit krooni (tegelik oli 84,5 miljardit, sellest maksud 63,4 miljardit krooni). SKP maht vastavalt 216,6 miljardit ja 242,5 miljardit krooni.

Sellise ülioptimismi baasil loodetakse iseenesliku kiire arengu jätkumisele ja strateegia majanduspoliitika osa on üldsõnaline.

Tabel 2. Valitsuse majandusstrateegia alusproгноosid ja nende võrdlus tegelikuga 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GDP kasv						
Proгноos 2007	9,2	8,3	7,7	7,5	7,4	-
Proгноos 2008	-	3,7	6,4	6,8	6,5	6,3
Proгноos 2009	-	-	-8,1	-3,5	2,9	5,4
Proгноos 2010	-	-	-	1,0	4,0	4,2
Proгноos 2011	-	-	-	-	4,0	4,0
Tegelik	6,9	-5,1	-13,9	2,4	8,1	-
Tööpuudus (%)						
Proгноos 2007	4,8	4,3	4,4	4,4	4,4	-
Proгноos 2008	-	4,3	5,1	5,5	5,5	5,3
Proгноos 2009	-	-	12,2	15,6	15,4	13,5
Proгноos2010	-	-	-	15,5	13,9	11,9
Proгноos2011	-	-	-	-	13,5	11,4
Tegelik	4,7	5,5	13,8	17,2	10,9	-
Inflatsioon (THI)						
Proгноos 2007	4,9	5,2	4,4	3,6	3,3	-
Proгноos 2008	-	9,0	5,3	3,6	3,5	3,4
Proгноos 2009	-	-	0,4	-0,6	1,3	2,2
Proгноos 2010	-	-	-	1,1	2,0	2,4
Proгноos 2011	-	-	-	-	4,5	2,8
Tegelik	6,7	10,6	0,2	0,7	5,0	-

Valitsuse järgmine majandusstrateegia avaldati 2008 aasta mais. Siin on eelkõige veidi vähendatud konkreetseid arve seoses juba toimiva majanduskriisiga (SKP kasvutempo oli sel perioodil tegelikult juba miinusmärgiga). Sellises situatsioonis on valitsuse poolt 2009 aastaks prognoositud arvud (SKP +6,4, tööpuudus 5.1%) ülioptimistlikud ja lähtuvad ilmselt tekkiva kriisi ulatuse mittetajumisest. Seetõttu sisuliselt puuduvad ka kriisivastased abinõud; majanduspoliitiline programm kordab suures osas eelmise aasta oma. Kuid lisandunud on üks: üleminek eurole. Selleks vajalikest 5 tingimusest oli Eestil kindlalt täidetud 2 - valuuta stabiilsus (valuutakomitee süsteem tagas selle) ning madal riigivõla tase. Inflatsiooni vähenemine kriisiperioodil tööpuuduse suure kasvu ja palkade kärpimise tingimustes oli prognoositav. Pikaajalise krediidi intresse arvutatakse riigi võlakirjade alusel. Nende tase Eestis ületas veidi Maastrichti kokkuleppes nõutut. Mis puutub eelarve tasakaalu, mis sel ajal oli juba suur probleem (sama aasta suvel oli valitsus sunnitud tegema negatiivse lisaelarve), siis majandusstrateegilistes kavades maikuu räägitakse isegi eelarve ülejäägist 1% ulatuses. Mingeid erakorralisi abinõusid eelarve tasakaalustamiseks strateegias ei kavandata.

2009 aasta maikuus esitatud valitsuse majandusstrateegia on loomulikult teises laadis. 2008 aasta lõppes vaatamata negatiivsele lisaelarvele konsolideeritud eelarve puudujäägiga 7,3 miljardit krooni; SKP miinus, mis algas 2008 aasta II kvartalis oli 2009 aasta I kvartalis juba 15,1%. Sellistes tingimustes ei olnud loomulikult võimalik jätkata majandusstrateegiat eelmiste aastate stiilis. Kuna riigis jätkas sama valitsus, oli tal võimalik valida kahe variandi vahel - tunnistada 2 viimase aasta prognooside ekslikust ja ülioptimismi majanduspoliitilistes prognoosides või juhtida tähelepanu mujale. Lähenevate valimiste tingimuses valis valitsus teise tee. Põhieesmärgiks kuulutati üleminek eurole ning kogu majanduspoliitika allutatakse sellele. Nagu juba eespool toodud, oli Eestil raskusi kahe kriteeriumi täitmisega.. Seda kuskil kirja panemata - abinõu ei kajastu ei strateegias ega riigieelarve seletuskirjas - kasutas valitsus asjaolu, et riigi võlakirju oli väga vähe ja ostis need välja. Seega õnnestus see kriteerium, vähemalt formaalselt, täita. Iseasi, kuidas selline rahamassi vähendamine majanduskriisi haripunktis mõjus makromajanduslikult. Eelarve tasakaalu kriteeriumi täitmiseks püstitati loosung - eelarve defitsiit ei tohi olla suurem kui 2,9% SKPst. Selle elluviimiseks kõigepealt kärbiti riigi kulutusi (peatati ajutiselt juurdemaksed pensionifondidesse, vähendati omavalitsuste eelarveid, kärbiti palku jne) Nii 2008 kui 2009 tehti aasta keskel negatiivsed lisaelarved. Maksupoliitikas mindi maksude suurendamisele: käibemaksu soodusmäär tõsteti 5%lt 9%le, vähendati nii maksustatud kaupade loetelu ning suurendati VAT tavamäär 18%lt 20%le. Suurendati oluliselt aktsiise ja vähendati tulumaksusoodustusi. Suurte pingutuste hinnaga eelarve defitsiit hoiti allpool 3% SKP ning Eesti liitus euroga 01.01.2011. Küsimus on aga selles, milline oli nende abinõude makromajanduslik mõju.

2010 aastal majanduskriis taandus, seda eelkõige tänu ekspordi olulisele kasvule. 2010 aasta prognoos ja tegelikud arvud on erinevad, kuid eri näitajate osas nii + kui – märgiga. Ka 2011 aasta prognoosid on tegelikust tunduvalt erinevad; 2012 aastaks pakutud arve on valitsus juba korduvalt korrigeerinud. See näitab kas kaugeltki mitte täpset pilti tegelikest protsessidest prognooside koostajatel või ebatäpseid prognoose (ilmselt teatud ulatuses mõlemad, kuid selle vaatlemine ei kuulu käesoleva kirjutise raamesse).

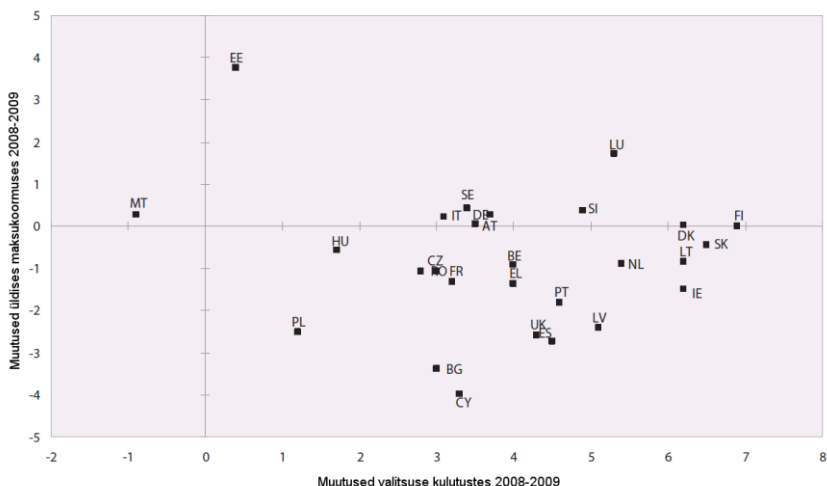
Majanduskriis ja eelarve

Oluline on kriisi korral vaadelda tema mõju riigieelarvele. Sõltuvad ju riigieelarve suuruselt, struktuurist jt karakteristikutest oluliselt riigi võimalused sekkuda majanduskriisi. Eesti puhul on majanduskriisi tugev mõju eelarvele seotud kõigepealt Eesti riigieelarve tulude struktuuri omapäraga kus domineerivad tarbimismaksud ja tööjõumaksud. Need annavad kahepeale kokku pea 90% eelarve tuludest. Sellise struktuuriga eelarve laekub hästi majanduse tõusu aastatel ja halvasti majanduslanguse ning tööpuuduse kasvu perioodidel.

Nagu juba toodud, seadis valitsus endale eesmärgiks eurole üleminekuks vajalike kriteeriumite täitmise. Selleks tuli tagada eelarve defitsiit mitte üle 3% SKP-st. Kuna eelarved lähtusid ülioptimistlikust majandusprognoosidest, siis jäid laekumiste mahud oluliselt alla kavandatule. Nii oli 2008 eelarve algsest 79,4 miljardit krooni, täitmine

70,4, 2009 aasta eelarve kava 77,2 ja täitmine 63,8 miljardit krooni. Sellises olukorras tagas valitsus eelarve tasakaalu negatiivsete lisaeelarvetega.

Teiseks abinõuks oli maksude suurendamine. Selle tulemusena osutus Eesti ainsaks riigiks EL, kus oluliselt tõusis maksukoormus, kuid praktiliselt ei suurenenud eelarve tulud (vt joonis 2).



Eraldi analüüsimist vajab negatiivsete lisaeelarvete makromajanduslik mõju. Kogu selle mõju analüüs on keeruline ja ei mahu käesoleva kirjutise raamesse. Küll on lihtsam vaadelda negatiivsete lisaeelarvete mõju eelarve enda edaspidistele laekumistele. Eestis võeti vastu esimene negatiivne lisaeelarve 2008 aastal mahus tulud -6,1 miljardit krooni ja kulud -3,2 miljardit krooni. 2009 aasta I lisaeelarve vähendas tulusid 9,6 miljardit krooni ja kulusid 6,6 miljardit krooni. 2009 II lisaeelarve vähendas tulusid 3,9 miljardit krooni ja kulusid 2,6 miljardit krooni.

Selleks, et analüüsida, palju selline kärbe vähendab tulevaste perioodide laekumisi, tuleb need kulud jagada mitmeks. Maksete vähendamine EL eelarvesse või siis relvastuse ost välismaalt mõjutavad praktiliselt ei mõjuta Eesti riigieelarve tulude edasisi laekumisi; samal ajal kui kõige vaesematele makstud lisarahade kärpimine, mis läheks ruttu esmatarbekaupade ostuks, oleks andnud eelarvesse käibemaksu, aktsiiside jne näol kiiret tagasilaeumist. Analüüsiks jagasin eelarve kulude kärped algselt neljaks.

Esiteks. Oi lähedase otsese tagasilaeumisega summad (maksed EL eelarvesse, relvade jne ostud välismaalt jms).

Teiseks. Investeeringud jms, mis annavad riigieelarvesse küll tagasilaekumise, kuid kaudselt. Investeeringud, need on millegi ostud, aga ka töötasud nende ostude töökorda saamiseks (ehitaja palgad, montaažikulud jne). Siit tulevad tagasilaekumised käibemaksuna ka aktsiiside ja tollimaksudena) ostudelt, sotsiaalmaksuna palkadelt ning käibemaksu ja aktsiisidena väljamakstud töötasude kasutamisel (oriienteeruv tagasilaekumise koefitsient 0,4).

Kolmandaks tulusiirded. Need on eriilmelised. Põhiliselt lähevad nad omavalitsustele, kus neid kasutatakse väga erinevateks väljamakseteks, millede hulgas domineerivad tegelikult järgmise, 4 grupi, maksed (tagasilaekumise oriienteeruv koefitsient 0,5).

Neljandaks. Otsesed väljamaksed majapidamistele. Siin domineerivad need maksed, millest saadud raha inimesed kulutavad dominantselt sisetarbimises (pensionid jms). Siit tulevad tagasilaekumised sotsiaalmaksudena (selle maksuga maksustatavalt osalt väljamaksetest), eelkõige aga käibemaksu ja aktsiisidena väljamakstud raha kulutamisel (tagasilaekumise koefitsient 0,3).

Lihtne aritmeetika näitab, et eelarve kärped vähendasid laekumisi 2008 aastal mitte vähem kui 2,8 miljardi krooni võrra ja 2009 aastal mitte vähem kui 10,5 miljardi krooni võrra. Selle summa ulatuses jäid järelikult tegemata ka avaliku sektori kulutused. Vaatamata teatud tinglikkusele kulude jaotumises 4ks ning möödapääsmatult ligikaudsetele iga grupi tagasilaekumise koefitsientidele on allpool saadud tulemus nii ühene, et ka maksimaalselt võimalik viga ei saa anda vastupidist tulemust. Pealegi on tagasilaekumise koefitsiendid mudeli kalibreerimisel pigem ala- kui ülehinnatud.

Järeldused

1. 2007-2010 aasta majanduskriis (SKP langus kokku üle 23%, tööpuuduse kasv pea 20%ni jne) oli Eestis sügav; sügavam kui pea kõigis teistes EL liikmesriikides; samuti märksa rängem kui 1929-1932 aasta Suur Depressioon.

2. Eesti valitsus hilines kriisisituatsioonile hinnangu andmisega. Kriisi vastase võitlemise asemel kuuluti eesmärgiks nr 1 üleminek eurole. Maksude tõstmine ja eelarve oluline kärpimine kriisi haripunktis võimaldasid küll täita eurole ülemineku kriteeriumid, kuid ei aidanud kaasa kriisi ületamisele.

3. Eesti eelarvepoliitika erines sel perioodil kõigi ülejäänud EL liikmesriikide omast.

4. Eesti eelarve vähenemine kriisi ajal oli suur seoses tarbimis- ja tööjõumaksude suure osakaaluga eelarve tuludes. Sellises olukorras tegi valitsus 3 negatiivset eelarvet üldsummas 19,6 miljardit krooni. Need võimaldasid küll eelarvet tasakaalustada, kuid vähendasid tulevaste perioodide laekumisi eelarvesse vähemalt 13,3 miljardit krooni.

ÜLEVAADE EESTI TÖÖSTUSE MAJANDUSAJALOOOLISE ARENGU OLULISEMAST ASPEKTIDEST

Matti Raudjärv¹
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Tööstuse problemaatika on aktuaalne, kuna Eestis puudub täna arvestatav tööstuspoliitika. Sellele on korduvalt tähelepanu juhtinud nii ettevõtjad kui majandusteadlased. Samas tuleb tunnistada, et vaatamata kõigile arengutele paljudes teistes valdkondades, harudes (olgu siis selleks finantsid, teenused, transiit, turismindus, vahendus jt), tuleb jätkusuutliku ja eduka riigi rahvamajanduse aluseks ikkagi eeskätt tootmise ja tööstuse olemasolu ning arengut pidada.

Käesoleva artikli eesmärgiks on ülevaate andmine Eesti tööstuse arengu etappidest erinevatel perioodidel ning sealjuures mõnele olulisemale regionaalsetele ja majanduspoliitilistele mõjutustele tähelepanu pööramine. Uurimisülesanneteks on püüda eristada ja tuua välja majandusajaloolised perioodid ja neid iseloomustavad aspektid Eesti tööstuse arengus.

1. Tööstusettevõtluse areng Eestis kuni suurtööstuse tekkeni (...–1858):

Eeldused tööstuse ja eriti suurtööstuse tekkeks Eestis loodi varasemate väiketööstuste, sh eriti tekstiiliettevõtete tegevuste kaudu. Suurt rolli etendasid siin ka Vene impeeriumi kasvavad vajadused mitmesuguste tööstustoodete järele. Seda tööstuse arengu perioodi Eestis võib iseloomustada kui suhteliselt juhusliku arengu ja otsingute ajajärku, mis lõi aga eeldused ja pani kindlasti aluse edasisele süsteemsemale ja kompleksemale tööstuse arengule.

2. Suurtööstuse teke ja areng Eestis (1858–1918):

Suurtööstuse teket Eestis märgib Kreenholmi Manufaktuuri valmimine Narvas 1858. aastal. Suurtööstuse teke perioodil kujunes Eesti peamiseks tööstuskeskuseks pealinn Tallinn, kus tekkisid ja arenesid ettevõtted paljudest tööstusharudest. Tööstuse kõrval arenesid ka teiste rahvamajandusharude ettevõtted. Tööstuse arengule olulise tõuke Tallinnas, eriti aga just metalli- ja masinatööstuse arengule, andis Peterburi ja Paldiski vahelise raudtee valmimine 1870. aastal. Eesti olulisemateks ja suurimateks tööstusharudeks kujunesid XIX sajandi lõpuks järgmised: tekstiilitööstus, masina- ja metallitööstus, puidutööstus, paberi- ja tselluloositööstus. Samas laienes ka ehitusmaterjalide tööstuse tegevus. Toimus tootmise kontsentratsioon, Eesti muutus Venemaa jaoks oluliseks tööstuskeskuseks, kuna mitmed tööstusharud andsid suure osa kogu Venemaa toodangust.

¹ PhD Matti Raudjärv, Tartu Ülikool (regionaalne Pärnu Kolledž), c/o Kose tee 79, 12013 Tallinn, Estland-Estonia; taasiseseisvunud Eestis esimese majanduspoliitika õppetooli asutaja (Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonnas 1992), selle esimene juhataja ja professor. Email: mattir@hot.ee; matti.raudjarv@ut.ee; www.mattimar.ee.

Käsitletud perioodi võib suurtööstuse tekkimise ja laienemise kõrval ka oluliseks rahvusvahelistumise tõusuks lugeda, kuna Vene kapitali kõrval kasvas oluliselt läänepoolse väliskapitali juurdevool. Samas, seoses laialdase sõjatööstuse ettevõtete võrgu asutamisega Eestisse loodi tuleviku jaoks Eestile ohtlik olukord – paljud sõjalised rünnakud ja purustused näiteks Teise Maailmasõja perioodil olid vähemalt osaliselt tingitud vaenlaste huvist Eestis ka sõjatööstuse objekte rünnata ning võimalikult suuri kahjustusi tekitada. Eesti linnades said seeläbi sageli olulisi ja korvamatuid purustusi ka teised rahvamajandusettevõtted ja paljud tsiviilobjektid. Hukkusid paljud tsiviilelanikud ning inimesed elasid üle ränki kannatusi ja kaotusi.

3. Tööstuse areng iseseisvunud Eesti Vabariigis (1918–1940): 24. veebruaril 1918 kuulutati välja iseseisev Eesti Vabariik. Seni Vene toorainele ja turule orienteeritud tööstus kujundati ümber vastavalt kohalikele oludele ning ekspordi orienteeritusega peamiselt Lääne-Euroopa turgudele. Seejuures asendati suurettevõtted väiksemate tööstusettevõtetega. Iseseisvunud riigi rahvamajanduse ja tööstuse arengu veidi enam kui paarikümne aastast perioodi iseloomustab Vene kapitali taandumine, läänepoolse kapitali laienemine, omakapitali ja rahvusliku tööstuse oluline kasv, väikeettevõtluse märkimisväärne areng ja laienemine ning eestimaise tooraine (maavarad, põllumajandussaadused jt) järjest suurenev kasutamine, seda ka ekspordi suurendamise eesmärgil.

4. Eesti tööstus Teise maailmasõja päevil (1940–1945): 16. juulil 1940 okupeeris Nõukogude Liit Eesti Vabariigi. Sama aasta augustiks oli läbi viidud tööstuse natsionaliseerimine ja väliskaubanduse ümberkorraldamine. 1940. aasta lõpukuudel viidi Eestis sisse käsumajandus. 22. juunil 1941 puhkenud sõda Nõukogude Liidu ja Saksamaa vahel tõi kaasa Eesti tööstuse osalise evakueerimise Venemaale ning seejärel Saksamaa tsiviilvalitsuse poolt juhitud paigalejäänud tööstuse ümberkorraldamise sõja- ja sõjaväevarustust tootvateks ettevõteteks. Eesti kandis sõja käigus suuremaid kaotusi kui teised Nõukogude Liidu liiduvabariigid, kuna Eestisse oli kontsentreerunud suhteliselt palju tööstust sh eriti sõjatööstust. Purustatud said paljud tööstushooned, suurimaid kaotusi kandis Narva.

Sõjaperioodi iseloomustas Eestis eeskätt kohaliku tööstuse ja ressursi ärakasutamine okupatsioonivõimude poolt ning mingist riigi rahvamajanduse ja tööstuse arengut tagavatest tegevustest siin loomulikult ei saa rääkida.

5. Nn. sotsialistlik industrialiseerimine Eestis (1945–1985): Pärastsõjaaegse industrialiseerimise alus Nõukogude Liidus oli sotsialismi ülesehitamise idee. Perioodi võib jaotada kaheks: intensiivne (1945–1970) ja rangev (1970–1985) sotsialistliku industrialiseerimise etapp. Eestile suruti peale tema väiksust ja tooraine nappust arvestamata loomuvastane ning ebaratsionaalne majandusmudel. Ka Eestis kehtestati tsentraliseeritud käsumajandus ning viisaastakute süsteem. Seda perioodi (aga samuti järgnevat aega kuni Eesti taasiseseisvuseni) võib aga eeskätt ka Nõukogude okupatsiooni- ja käsumajandusaegseks industrialiseerimiseks nimetada.

Eesti NSV tööstusega tegelesid vahetult niisugused ministeeriumid, nagu: Ehitusmaterjalitööstuse Ministeerium /ETM/ (ministeeriumi alluvuses oli 13

tööstusettevõtet), Kergetööstuse Ministeerium /KM/ (23 tööstusettevõtet), Liha- ja Piimatööstuse Ministeerium² /LPM/ (19 tööstusettevõtet), Metsa- ja Puidutööstuse Ministeerium /MPM/ (16 tööstusettevõtet), Toiduainetööstuse Ministeerium /TTM/ (18 tööstusettevõtet). Need ministeeriumid, kellele olid allutatud suurem osa Eestis asuvatest vastavat toodangut valmistavatest ettevõtetest³, olid Moskvas dubleeritud vastavate üleliiduliste ministeeriumidega (Moskvas asuvad ministeeriumid tegelesid kõigi 15 liiduvabariigi vastavate ministeeriumide tegevuse koordineerimisega ja mõnedes küsimustes kaudselt ka kohalike ettevõtetega). Lisaks oli Eestis veel üks tööstustooteid valmistava ettevõtete ministeerium, nimelt Kohaliku Tööstuse Ministeerium /KTM/⁴ (12 tööstusettevõtet; ettevõtted valmistasid eeskätt

² Siiski tekkis ka käsitletaval perioodil mõningaid paindlikke võimalusi regioonide, antud juhul Eestis liha- ja piimatööstuse ettevõtetes majandustegevuse nn oma hindamissüsteemi rakendamiseks. Näiteks, normatiivse puhastoodangu näitaja (NPT) kasutamine eeskätt tööstusettevõtete majandustegevuse mõõtmisel ja hindamisel oli üheks võimaluseks, mille alusel Nõukogude Liidus 1970. lõpuaastatel ja 1980. esimesel poolel loodeti rahvamajanduse paremini uut loodud väärtust väljendada. Eesti liha- ja piimatööstuse ettevõtetes käesoleva artikli autori poolt tehtud majandusanalüüs näitas, et Eesti ettevõtetes liha- ja piimatoodete valmistamiseks tehtud kulutused erinevad märkimisväärselt üleliidulistest vastavatest tootmiskuludest (erinevused olid nii tooraine kvaliteedis kui ka tootmiskorralduses ja muus majandustegevuses). Seetõttu ei peegeldanud nn üleliiduliste puhastoodangu normatiivide alusel mõõdetud majandustegevus Eesti ettevõtetes tegelikust. Objektiivsuse ja ostarbekuse eesmärgil tuli arvesse võtta neid erinevusi põhjustanud regionaalseid põhjuseid, tingimusi ja iseärasusi. Põhjalik majandusanalüüs, mis omakorda tugines ka Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna professori majandusdoktor Uno Mereste poolt välja töötatud originaalsele majandusliku efektiivsuse maatriksanalüüsile, võimaldas autoril tõestada ja näidata NSV Liidu Liha- ja Piimatööstuse Ministeeriumi ja NSV Liidu Piikliku Plaanikomitee ametnikele ning vastavatele Eesti NSV ametkondadele (tihedas koostöös ettevõtete ja ministeeriumiga), et Eestis on mõistlik regionaalseid tingimusi arvestavaid puhastoodangu normatiive kasutada. Sellest tulenevalt hakkasid kõik Eesti liha- ja piimatööstuse ettevõtted kasutama käesoleva artikli autori poolt soovitatud ja tema juhendamisel välja töötatud regionaalseid puhastoodangu normatiive, samal ajal kui kogu ülejäänud Nõukogude Liidus kasutati nn üleliidulisi normatiive. Viimased ei võimaldanud ettevõtete majanduslikku tegevust ja efektiivsust adekvaatselt peegeldada, mistõttu tulemused kujunesid arvuliselt ebatäpseteks ja sageli isegi ettevõtete tegelikke tootmistulemusi suurel määral moonutavateks. Eestis kasutatavad regionaalsed puhastoodangu normatiivid võimaldasid ettevõtete tegevusele siiski oluliselt objektiivsema ja tegelikkusele vastava hinnangu anda. Seega oli siin tegemist ühe näitega, kus käsumajanduse tingimustes oli Eestis mõnikord võimalik suurte pingutuste ja tõestamiste tulemusel teiste liiduvabariikidega võrreldes mõneti mõistlikumates tingimustes tegutseda.

³ Peaaegu kõigis nimetatud ministeeriumide tegevusvaldkondades tegutsesid ka ettevõtted, kes neile ministeeriumidele ei allunud kuid valmistasid peaaegu samast toodangut (näiteks, mõnda liiki ehitusmaterjale, mõningaid õmblustoodete liike, vorsti-singitooteid, kalatooteid, väiksemates kogustes mõõblit ja teisi puidutooteid, mõningaid leiva-saia ja kondiitritooteid ning karastusjookide valikuid jms.). Need ettevõtted-tsehhid-allüksused olid sageli mõnede nn vabariiklike ministeeriumide, põllumajandus- ja kalandusettevõtete (sh kolhoosid, sovhoosid jm), kooperatiivsete ühenduste ja muude institutsioonide-organisatsioonide alluvuses või koosseisus.

⁴ Vaatamata tsentraliseeritud rahvamajanduse juhtimisele Nõukogude Liidus tegeleti Eestis sel ajal paljudes teadusvaldkondades siiski suhteliselt iseseisvalt. Näiteks, aastatel 1975-1978 töötas Tallinna Polütehnilise Instituudi (tänapäeval Tallinna Tehnikaülikool) majandusteaduskonna

tarbekaupu, nagu väga laias sortimendis kodukeemiatooteid, kodukaupu, mänguasju, spordivahendeid, turvavöösid autodele-traktoritele, ukseelukke jpm). Sellel ministeeriumil Moskvast vastavat ministeeriumit õnneks ei olnud ja asjaajamine toimus eeskätt Eesti NSV Riikliku Plaanikomitee ja teiste Eestis asuvate käsumajanduslike institutsioonide kaudu, mis oli mõnevõrra lihtsam ja kohati ka vähem bürokraatlikum. Eelnimetatud kuue tööstusministeeriumi alluvuses oli seega 101 ettevõtet ehk enamus Eesti tööstusest. Neile lisandusid nn üleliidulise alluvusega, st otse Moskvast asuvatele ministeeriumidele alluvad tööstusettevõtted (põlevkivi kaevandamine ja -töötlemine, keemiatööstus, energeetika, merelaevandus, elektroonika, masinatööstus jmt), kus mõnes valdkonnas-harus peamiselt mitmesugust otseselt või kaudselt sõjalise otstarbega tooteid, pooltooteid, detaile jms. valmistati.

Seda perioodi võib algusaastatel iseloomustada kui varasemat, st iseseisva Eesti riigi majandust ja selle korraldust alaväärivat ja lammutavat, seejärel kui rahvuslikku ja kohalikke tingimusi mitteametlikult tsentraalvõimu poolt genereerivat ja juhivat tegevust ning keskusest (loe: Moskvast ja üleliidulistest tsentraalsetest riiklikest institutsioonidest) tulenevate otsuste peaaegu tingimusteta täitmise kohustust. Siinhulgas tähendas see ka üleliiduliste institutsioonide (näiteks liidulis-vabariiklikud ministeeriumid, mitmed komiteed, näiteks: plaanimise, hindade, materiaali-tehniline varustamine jmt alal), kopeerimist nii Eestis kui teistes liiduvabariikides.

6. Nn Gorbatšovi sula periood Eestis (1985-1991): Sellele perioodile on iseloomulik, et tekkisid ettevõtlusvabaduse alged ja Eestis hakati looma erinevat vormi ettevõtteid (näiteks kooperatiivid, nn väikeettevõtted jmt). Oluliseks tuleb siinjuures pidada ka Eesti kergetööstusettevõtete tihedamat koostööd kaubandusega. Paljud ettevõtted asutasid oma toodangu müümiseks suuremates Eesti linnades

teenindusökonoomika kateedri juures tollaegse kateedrijuhataja majanduskandidaadi dotsent Juhani Väljataga (5.11.1932-28.05.1982) teaduslikul juhendamisel uurimisgrupp (allakirjutanu oli grupijuht, tänases mõistes projektiijuht), mille liikmed 1978. aastal Eesti Infostituuti üle viidi. Instituudis moodustati isemajandamise osakond (dotsent Juhani Väljataga edutati instituudi direktoriks ja allakirjutanu asus tööle instituudi isemajandamise osakonna juhatajana), kus jätkusid (1978-1982) TPI-s alustatud uurimistööd kompleksteemal „Materiaalse stimuleerimise süsteemi väljatöötamine ja selle efektiivsuse mõju ettevõtete majandusliku tegevuse hindamisel“. Uurimistööd nii TPI-s kui Infostituudis olid keskendunud Teenindusministeeriumi (TM) ja eeltoodud kuue tööstusministeeriumi (ETM, KM, LPM, MPM, TTM, KTM) kokku enam kui 120 ettevõtte tegevuse uurimisele ja optimaalsete praktiliste soovituste andmisele. Olemuselt olid tehtud uuringud originaalsed kogu Nõukogude Liidus ning 1980. aastal tunnustati tehtud tööde eest uurimistööde teaduslikku juhendajat dotsent Juhani Väljataga NSV Liidu Rahvamajanduse Saavutuste Näituste hõbemedaliga ning allakirjutanut pronksmedaliga. Aastal 1982 kaitses allakirjutanu oma kandidaadiväitekirja majandusteaduses (PhD; vaata uuringuvaldkonda käesoleva kokkuvõtte eelmisel leheküljel, viide-3) ning uurimisgrupp viidi üle Plaaninstituudi koosseisu, kus moodustati majandusmehhanismi ja majanduslike normatiivide laboratoorium (allakirjutanu kinnitati laborijuhatjaks). Uurimistööd ja konsultatsioonid jätkusid juba Eesti rahvamajanduse, sh tööstuse ja ettevõtete arendamise uutel teemadel (detsentraliseerimine, isemajandamise süvendamine, regionaalse tasakaalustatuse soodustamine jms).

(näiteks Tallinnas, Tartus, Narvas, Pärnus) nn firma kauplused, viidi sisse rida leevendusi ettevõtete majandustegevuses ning suurendati ettevõtete õigusi, vabadust ja iseseisvust (see oli Nõukogude Liidus oluline majanduseksperiment ettevõtete mõningase iseseisvuse suurendamise suunas, mille läbiviimisega käesoleva kirjutise autor oli vahetult seotud, töötades ENSV Kergetööstuse Ministeeriumi Juhtimissüsteemide Projekteerimis- ja Konstrueerimisbüroos „Mainor“ majandusuuringute ja -meetodite osakonna juhatajana aastatel 1984-1986). Huvitav on siinjuures asjaolu, et üheks eeskujuks väikeettevõtete loomisel Eestis olid tolleaegse Bulgaaria Rahvavabariigi kogemused, kus oli sel ajal hulgaliselt edukalt tegutsevad väikeettevõtteid erinevates rahvamajanduse harudes asutatud.⁵

7. Ettevõtluse ja tööstuse arengud taasiseseisvunud Eesti Vabariigis kahe aastakümne jooksul (1991-2010) ja edasi: Eesti taasiseseisvumise järgsele perioodile on olnud iseloomulik ettevõtete erastamine ja rahvamajanduse ümberstruktureerimine, millega on kaasnenud enamuse varasemate ettevõtete sulgemine, ümberprofileerimine, suurte ettevõtete väiksemateks jagunemine⁶, paljude ettevõtete pankrotid, omanike vahetumine, väliskapitali sisenemine ja investeringud Eesti majandusse jms. Selle kõrval oli väga suur osa kaasaegsete mikro-, väike- ja keskmiste ettevõtete loomisel. Industrialiseerimisel varasemas mõttes on täna Eestis kindlasti hoopis teine tähendus. Samas on Eesti tööstusettevõtted sageli peamiselt siiski allhanke tegijad teiste riikide ettevõtetele. Rahvusliku tootmise ja tööstuse osakaal võiks oluliselt suurem olla, ka tootearendus ja innovatsioon on ebapiisavad.

Praktiliselt puuduv või hädine-olematu tööstuspoliitika Eestis pole ammu uudis. Kui vaadata näiteks Eesti Vabariigi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kodulehel olevat ministeeriumi struktuuri siis selgub, et niisugust struktuuriüksust (või vihjet sellele), mis oleks tööstusega otseselt seotud, ei ole. Ilmselt võib üheks põhjuseks, miks meil tööstusega asjad nii on, pidada riigi pikaajalist ülibiberaalset majanduspoliitikat. Siit kindlasti ka Eesti tööstuse suhteliselt tagasihoidlik areng taasiseseisvumise perioodil, mida võib arenenud turumajandusriikidega võrreldes ka mahajäämuseks nimetada.

Taasiseseisvunud Eesti tööstusele oli esmalt iseloomulik käsumajanduselt turumajandusele üleminek, millega kaasnes kiire erastamine ja ärastamine, omanikuks saamine ning seejärel kohatine arusaamatus – mida ja kuidas oma omanikuõigustega (sh vabadus ja iseseisvusega) peale hakata. Sageli ei osatud ja (või) tahetud tunnistada, et omanikuks olemine on raske ja keeruline, sellega

⁵ Nimelt külastas 1986.aasta suvel Bulgaariat Eesti kergetööstuse nelja-liikmeline delegatsioon, mille koosseisus oli ka käesoleva artikli autor. Tutvuti ligi kümne sealse väikeettevõtte asutamistingimuste ja tegevusega. Saadud informatsioon ja kogemus andisid hea võimaluse ka Eestis seejärel väikeettevõtete loomist aktiveerida.

⁶ Käesoleva artikli autor osales juba alates 1980-te aastate teisest poolest aktiivselt majanduskonsultandina mitmete Eesti suurettevõtete majandustegevuse ümberkorraldamisel ja juhtimise detsentraliseerimisel, nagu näiteks õmblustootmiskoondises „Baltika“, nahkgalanteriikombinaadis „Linda“ jmt.

kaasnevad ka kohustused ja vastutus. Nõukogude aegne tööstus lagunes, suured ettevõtted erastati, osa neist ebaõnnestunult ning nad lakkasid eksisteerimast. Toimus ka tööstuse (ja üldse rahvamajanduse) ümberstruktureerimine, seda sageli ka väliskapitali toel. Majandus arenes kiiresti, tekkisid edukad ja ebaõnnestunud inimesed, vahe suurte sissetulekute ja väga väikeste sissetulekutega inimeste hakkas järjest suurenema. Kiirelt hakkas arenema kinnisvaraturg (kortermajad, ühepereelamud, bürood, erinevate harude ettevõtted jms). Algas ülejõu elamine, mida võimendas väliskeskond ning jõuti majanduskriisini, mis halvendas enamikel inimestel majanduslikku olukorda. Paljud ettevõtted lõpetasid tegevuse või piirasid turgude ahenemise tõttu oma tegevust, seetõttu kujunes töötus kõrgeks (ca iga viies tööealine inimene oli töötu).

Majanduskriis on Eestis kindlasti nii kogu rahvamajanduse ümberstruktureerimise vajadusele kui ka tööstuse edasisele arengule oma väljakutsed seadnud ja suunanud andnud. Kas sellest ka positiivseid arenguid tekib, sõltub suuresti inimestest⁷, nii tööandjatest-ettevõtjatest ja töövõtjatest, samuti poliitikute majanduspoliitilistest otsustest ning majanduspoliitiliste institutsioonide tegevusest. Hulk väiketööstusettevõtteid (puidu töötlemine, energeetika, elektroonika jmt) on selle sajandi teise kümnendi algul tänu tootearendusele edu saavutamas. Palju sõltub aga sellest, kuidas Euroopa Liit tervikuna võlakriisist üle saab ning euro stabiilsus tagatakse.

Euroopa Liit, mille liikmesriik on ka Eesti Vabariik, on pikka aega pidanud üheks oluliseks prioriteediks regionaalpoliitikat ja vastavat arengut, samuti on prioriteediks ka tööstuspoliitika. Eesti Vabariigis aga puudub arvestatav ja tulemuslik regionaalpoliitika, samuti tööstuspoliitika.

Lubamatu ja kurvastav on riigi küündimatus kahekümne aasta jooksul mõistlik ja selgeid arengusuundi näitav tööstuspoliitika välja töötada. Selle vajadusele on sageli tähelepanu juhtitud. Näiteks, Euroopa Komisjoni asepresident, ettevõtluse ja tööstuse

⁷ Käesoleva artikli autori poolt Tartu Ülikoolis juhendatud mõnede üliõpilaste lõputööde järeldused, meedias kajastatu ning autori paljud isiklikud tähelepanekud ja analüüs on juhtinud tähelepanu asjaolule, et arvestatav hulk Eestis ettevõtlusega tegelevaid ja sellega kokkupuutes olevaid inimesi on sageli ahned, suhteliselt vähearukad (või mõnikord isegi pisut rumalad), arad, edevad, egoistlikud, ülbed ja küünilised (kõik need omadused ei pruugi kindlasti kõik korraga üht isikut iseloomustada). Sellised hoiakud aga pigem pidurdavad kui toetavad positiivsete arengute intensiivsust ettevõtluses ja majanduses. Tänapäevase Eesti majanduspraktikas on äriinimeste ja ametnike puhul sageli eestlastele omane nn „talupoja mõistus“ kas oluliselt kahanenud või hoopis kadunud. Sama võib aeg-ajalt ka avaliku elu tegelaste puhul märgata. Eesti riigi institutsioonides ja ka nn kõrgemate ametnike hulgas valitseb sageli senini nõukogulik ja okupatsiooniaegne mentaliteet. Veidi enam kui kahekümnest taasiseseisvumise aastast võib ilmselt vähemalt viimast kolmandikku ajast Eesti majandust pidurdavaks perioodiks pidada, kus valitsevaks on olnud nii Riigikogu kui Valitsuse poolne üliliberaalse majanduspoliitika toetamine ning vähene võimekus sisulisi ning pika perspektiiviga arenguid Eesti tööstuse ja kogu rahvamajanduse jaoks välja töötada ning ellu viia. Sellest tuleneva pika perspektiiviga ja eesmärgipärase tegevuse vähesuse tõttu on Eestis viibinud-pidurdunud ka äärmiselt vajalik haldus-territoriaalne reform ning paljud sellega seonduvad rahvamajanduse probleemid.

volinik Antonio Tajani on rõhutanud, et tööstuspoliitika on üks arukat, jätkusuutlikku ja kaasavat majanduskasvu käsitleva strateegia peamisi juhtalgatusi. Uue tööstuspoliitika väljakujundamine nõuab paremat juhtimist ning majanduse aluseks peavad olema tugevad, mitmekülgsed ja konkurentsivõimelised tööstusstruktuurid.

On rõhutatud, et nii riiklik, piirkondlik kui kohalik poliitika peaks olema ettevõtjasõbralik. Tuleb välja arendada selline keskkond, kus ettevõtlust, sh tootmist ja tööstust igati ning kõigil tasanditel hinnatakse. Volinik Tajani on ka rõhutanud, et ettevõtlusharidus tuleb muuta õppekavade oluliseks osaks kõigis haridustee etappides ELi liikmesriikides⁸. Ettevõtlushariduse (ehk isegi üldse majandushariduse) edendamine on ka Eesti gümnaasiumides, keskkoolides ja kutseharidusõppeasutustes lõpuks aktuaalseks saanud. Kindlasti on sellise õpetuse edukaks läbiviimiseks Eestis vaja ette valmistada ka kõrgharidusega majanduspedagooge. Sellise õpetusega on näiteks Saksamaa LV ja teiste ELi kõrgkoolides juba rohkem kui paar aastakümnet tegeletud.⁶ Kindlasti annaks ka see tegevus toetust nii tööstuse kui laiemalt kogu ettevõtluse arengule Eestis. Samuti oleks majandusõpetus koolides oluliseks toeks ka nendele eri tasandite õppuritele, kes näiteks ei lähe kõrgkooli majandust õppima, saades korraliku ettekujutuse majandusprotsessidest nii ettevõtte kui rahvamajanduse tasandil ja seega eelduse elus normaalselt hakkama saada.

⁸ Siinjuures ei saa käesoleva artikli autor märkimata jätta, et töötades 1990. aastate esimesel poolel Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonnas arendusprodekaanina, tehti tema initsiatiivil ettepanek toleaegele Tallinna Pedagoogilisele Instituudile (tänapäeval Tallinna Ülikool) koostööks kõrgharidusega majanduspedagoogide ettevalmistamisel. Paraku oli Eesti kõrgkoolides sel ajal väga palju struktuurseid ja sisulisi muudatusi ning nii ajanappuse kui bürokraatlike asjaajamiste tõttu jäi asi soiku. Selle sajandi esimese kümnendi keskel tõstatas autor sama küsimuse uuesti, et Tartu Ülikooli pedagoogika teaduskonna ja Pärnu Kolledži koostöös käivitada majanduspedagoogika magistrikava. Koostöös jõuti ka kolmevariandilise õppekavani (st olid õppimise variandid ning õppima asujatel oli võimalus valida õppekava, sõltuvalt sellest, millises valdkonnas on varem haridus omandatud, kas a) varem on omandatud majandusharidus ja magistriõppes on põhiohk pedagoogilisel osal; b) varem on omandatud pedagoogiline haridus ja magistriõppes on rõhuasetus majandusõppel või c) varem on omandatud haridus mingis muus valdkonnas ja magistriõppes õpitakse nii majandus- kui pedagoogikaosa). Paraku jäid asjad seisma nii raha (mõeldav oli vaid tasuline õpe!) kui ülikooli ja haridusministeeriumi mõnede oluliste bürokraatlike seisukohtade taha. Ilmselt oleks aeg see küsimus uuesti tõstatada, sest kõrgharidusega majanduspedagoogide koolitamine üldharidus- ja kutsekoolide tarvis on muutunud järjest aktuaalsemaks! Sellega viivitamine teeb meie noorte haridusele ja rahvamajandusele vaid korvamatut kahju ning suurendab kulutusi tulevikus.

Kokkuvõtteks

Ettevõtlus tööstuses väikeettevõtete ja töökodade kujul hakkas Eestis tekkima ja arenema rohkem kui 200 aastat tagasi ning tööstus on selle ajaga teinud läbi arengu, mis on lahutamatu seotud Eestis valitsenud poliitiliste tingimuste ja majanduspoliitiliste otsustega. Arenguid võib tinglikult vähemalt kuude-seitsmesse-kaheksasse perioodi jaotada (siin artiklis on autor eristanud kaheksa perioodi). Eestis on tööstus valdavalt olnud koondunud eeskätt Tallinnasse,⁹ tema lähiümbrusse ja teistesse Põhja-Eesti linnadesse-asulatesse. Vähemal määral ka Eesti suurematesse linnadesse-maakonnakeskustesse ja nende lähiümbrusesse. Üksikud või vaid mõned tööstusettevõtted on esindatud ka teistes maakondades. Tööstuse paigutused Eestis on valdavalt olnud seotud nii sobilike geograafiliste ja kohalike maavaraliste tingimustega ning muu tooraine olemasoluga, traditsioonidega, kogemustega, kuid olnud sõltuvad ka vastava perioodi majanduspoliitilistest otsustest, seda nii riiklikul kui kohaliku omavalitsuse tasandil. Oma koht suhteliselt väikeste tööstusettevõtete tekkel ja paiknemisel on olnud ka aktiivsetel inimestel ning kohalikul initsiatiivil, seda küll siiski aga eeskätt vabamajanduse perioodidel.

Regionaalselt pole taasiseseisvunud Eestis kardinaalseid positiivseid muutusi tööstuse osas eriti toimunud. Sageli võime rääkida osalisest taandarengust (seda eriti kuuekümnendate-seitsmekümnendate aastate ja taasiseseisvumise algaastate vahelisi perioode võrreldes ja eeskätt tööhõive seisukohast lähtudes), mis on kaasa toonud inimeste tööotsingute suurenemise väljapoolt Eestit ja liikumise maapiirkondadest linnade suunas. Vajadus regionaalpoliitiliste muutuste järele on Eestis aga olemas, et kindlustada inimestele töö kõigis asustatud regioonides, sh eeskätt maapiirkondades. See aitaks Eestis kaasa ka regionaalsele tasakaalustatud arengule, rääkimata Eesti kogu rahvamajanduse kompleksest edukusest.

⁹ Enamik siin artiklis nimetatud tööstusliku tootmise ja industrialiseerimisega seotud asukohti (asulaid, linnu) on võimalik leida käesoleva kokkuvõtte ja artikli (CD-l) lõpus esitatud Eesti Vabariigi haldusjaotuse kaardil. Vaid mõningaid mittelinnalisi asulaid (näiteks Aseri, Toila jt) ei ole kaardil tehnilistel põhjustel näidatud, kuna kaart oleks läinud liigse tiheduse tõttu kirjuks ja seega ebaselgeks. Eestis on 15 maakonda, Tallinn kui riigi pealinn on ühtlasi ka Harju maakonna keskuseks.

Lisa.



Eesti Vabariigi haldusjaotus käesoleval ajal (maakonnad, maakonna keskused ning teised linnad)

EESTI MAJANDUSKRIIS BRUTOPALGA DÜNAAMIKA ASPEKTIST HINNATUNA

Janno Reiljan
Tartu Ülikool

Kuni majanduskriisini näis, et Eesti majanduspoliitika tagab kiire arengu. Eesti kuulus EL kõige kiiremini kasvavate majanduste hulka. Majanduskriis tabas aga Eestit väga raskelt, mis sunnib majanduspoliitikat veidi laiemalt käsitlema. Eestis tõsteti esiplaanile finantskapital, mida peavad teenima nii inimesed kui ka kogu ülejäänud majandus. Finantskapital lõi omaltpoolt inimestele ja ettevõtetele sissetoodud laenu raha abil illusiooni majanduskasvu ja heaolu saavutamise võimalusest ilma investeringuteks sääste kogumata. Laenu rahaga ülespuhutud buum koos sellele järgnenud majanduslanguse sügavusega sunnivad Eesti majanduspoliitika aluseid ja neist tulenevaid arenguperspektiive uuesti hindama.

Inimesi seob majandusega nende poolt teenitav palk, mille muutused annavad inimestele vahetult märku nii majanduse positiivsetest kui ka negatiivsetest arengutest. Palgal on kahtlemata tähtis vahetu mõju majapidamiste heaolule. Vähemtähtsad ei ole aga ka palgaga seotud maksudest rahastatavad sotsiaalkaitse kulud. Avalike teenuste pakkumise ja regionaalse arengu seisukohalt on aga suur tähtsus kohalike omavalitsuste eelarvesse suunataval üksikisiku tulumaksu osal, mis moodustab Eestis keskmiselt ca 50% kohalike omavalitsuste eelarvetuludest. Eeltoodust tulenevalt analüüsitakse käesolevas artiklis Eesti teed majanduskriisi ja selle tagajärgi empiirilisel brutopalga arengute alusel.

Artikli eesmärgiks on hinnata Eesti majanduspoliitika aluseid majanduskriisi kontekstis ja brutopalga arengut kriisi eel ja ajal nii üldiselt kui ka tegevusalade lõikes. Eesmärgi saavutamiseks püstitatakse järgmised uurimistulesanded:

- analüüsida Eesti arengu eduloo väidetavaid majanduspoliitilisi põhjusi;
- analüüsida Eesti majanduspoliitikat majanduskriisi kontekstis ja hinnata selle tegelikke väljavaateid;
- tuua teoreetiliselt välja tööjõukulude koht rahvusvahelise kaubanduse mudelites;
- analüüsida brutopalgaga seotud üldisi arenguid ja sektoraalseid erinevusi Eesti majanduses kuni majanduskriisini ja kriisi ajal.

Eestil nagu teistelgi EL keskmisest arengutasemest kaugemale maha jäänud riikidel tuleb leida arengustrateegia mahajäämuse vähendamiseks ja kõrgelt arenenud riikide "kinnipüüdmiseks". Majanduse areng näiski selleks lootust andvat. Majanduskasv oligi terve aastakümne Eestis EL keskmisest kiirem: aastatel 1995-2004 oli SKP aasta keskmine reaalkasv 6,1% ja aastatel 2000-2004 koguni 7,2%. Inflatsioon oli langenud 1993.a ligi 90%-lt 1,4%-ni 2003.a. Kiire riigivara erastamine tõi Eestisse märgatava hulga välisinvesteeringuid. Madalale maksukoormusele vaatamata suudeti Eestis riigieelarve ülejääk saavutada ja keskvalitsusele reserve koguda. Kesk-Euroopa konkurentriikidest oluliselt madalama palga algtaseme tõttu suudeti saavutada oluline tööviljakuse tõus. Eesti poole võrra EL keskmisest tasemest

(suhtena SKP-sse) väiksemad sotsiaalkulutused ei kutsunud ühiskonnas esile märkimisväärset rahulolematust.

Endogeensed kasvuteooriad rõhutavad teadus- ja arendustööle (T&A) rajanevat innovatsiooni kui põhilist majanduskasvu allikat. See lähenemine kujundas riigi arengu perspektiivide käsitlust ka Eestis. Innovatsiooniveduriks kujunemise eesmärk ei vastanud aga Eestis ei reaalsele arengupositsioonile ega kohale süvenevas integratsioonis EL-ga. Arenenud riikide poolt vaadatuna pidi Eesti kujunema allhangete tegijaks rahvusvahelistele suurettevõtetele.

Välisinvesteeringud on Eestisse tulnud eelkõige siseturgu teenindavatesse valdkondadesse, mitte eksportkaupu loovasse tootmissektoris. Tagajärjeks on Eestis teenitud tulu üha suurem väljavool. Põhjuseks on järgmised asjaolud:

- Eesti väga lihtne kõigile sektoritele ühetaoline maksusüsteem on atraktiivne eelkõige Eesti turgu hõivavatele ja teenindavatele rahvusvaheliselt mittekaubeldavate kaupade ja teenuste pakkumisele suunatud investeeringutele. Innovaatilisi eksportkaupu tootvale kapitalile selline maksusüsteem atraktiivne ei ole.
- Eesti väikese turu teenindamiseks vajalikud investeeringud on väliskapitalil paljudes valdkondades (finantsvahendus, kommunikatsioon, kaubandus jt) suures osas tehtud ja nii puudub teenitud kasumile Eestis rakendus. Eestis teenitud kasumid otsivad üha enam rakendusala Eestist väljaspool asuvatel uutel turgudel.
- Kuna Eestis maksustatakse ainult dividendidena jaotatud kasum ja väliskapitalil rajanevad ettevõtted on leidnud Eestis teenitud kasumi maksuvaba väljaviimise kanalid, siis voolabki Eestis teenitud kasum maksuvabalt välja.
- Ei ole leitud ühtki olulist argumenti innovaatilise eksporttootmise või koguni rahvusvaheliste suurfirmade T&A Eestisse ületoomiseks. Praeguse väliskapitali struktuuri juures ei ole loota märkimisväärset tehnoloogilist ja teadmiste ülekandumist Eesti eksportivatele ettevõtetele.

Madal palgatase on kahtlemata atraktiivne lihttöäjõudu vajavatele ettevõtjatele, kuid välismaised ametiühingud sallivad seda hädapärast ainult valdkondades (allhangetes), milles odav tööjõud ei konkureeri otseselt arenenud riikide kõrgepalgalise ja kõrgelt kvalifitseeritud tööjõuga. Sotsiaalkulude madalat taset võib teatud piirides käsitleda majanduslikku konkurentsivõimet tõstva tegurina. Samas on Eesti ühinenud Euroopa Sotsiaalharta, mis esitab inimeste sotsiaalse kaitse tagamisele küllaltki kõrged nõuded. Samuti on mitmed „vanad“ EL liikmed teravalt tõstatanud nn sotsiaalse dumpingu probleemi, mis takistavat EL majandusliku integratsiooni süvenemist.

Palkade ja sotsiaalse kaitse kulude kasvu surve olukorras tuleb arengu jätkusuutlikkuse tagamiseks saavutada produktiivsuse kiirem kasv. See on võimalik ainult innovatsioonile toetudes. Innovatsioonile toetuvale arengustrateegiale üleminekuks on aga vaja sihipärast, süsteemset ja pikaajalist meetmete kompleksi nii innovatsioonisüsteemi komponentide (haridus, teadus, arengustegevus,

intellektuaalse omandi kaitse jms) ja nende sisemiste seoste arendamiseks kui ka ettevõtete innovatsioonistrateegiasse (klastrite väljaarendamine, koostöövõrgustike loomine, arendusprojektide initsieerimine, innovatsiooniprojektide toetamiseks jms) kaasamiseks.

Riigi arenguperspektiivi hindamisel on oluline roll täita riigi konkurentsivõimel. Konkurentsivõime üheks tähtsamaks aspektiks on töövõljalus või selle pöördväärtusena tööjõu kulu toodanguühiku kohta. Tööjõukulu on määrava tähtsusega just rahvusvahelises hinnakonkurents, milles Eesti töömahukas toodang põhisias osaleb. Samas ei tohiks riik hinnakonkurents, edu saavutada madalate palgase ja sotsiaalse kaitse kulude ning halbade töötingimuste arvel. Seega ei peitu konkurentsivõime allikas mitte tööjõukulude vähendamises, vaid tööjõu rakendamises innovatiivsete kõrge kapitali- ja kasumimahukusega toodete ja teenuste tootmisel.

Rahvusvahelise kaubanduse mudelites oli tööjõukulu algselt ainsaks konkurentsivõimet määravaks teguriks. Vaatlusaluse riigi toodang on nende mudelite kohaselt rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline juhul, kui selle riigi palgataseme suhe konkurentide palgatasemega on madalam selle riigi tööjõu tootlikkuse suhtes konkurentide tööjõu tootlikkusega. Tootmises rakendatakse tööjõu kõrval ka teisi sisendeid ja käesolevaks ajaks on välja arendatud mitmetegurilised rahvusvahelise kaubanduse mudelid (nt Porteri loodud riigi konkurentsieelise "teemant"), et arvesse võtta tooteühiku kogukulud. Samas on tööjõukulu ka mitmetegurilistes rahvusvahelise konkurentsivõime mudelites ikka tähtsaimal kohal. Käesolevas artiklis käsitletaksegi Eesti rahvusvahelist konkurentsivõimet tööjõukulude aspektist.

Eestis loodud nominaalne SKP (jooksvates turuhindades) ja töötajatele makstud brutopalgade kogusumma dünaamikast ilmneb, et aastast 1995 kuni 2003. aastani edestas SKP kasvutempo brutopalgade kogusumma kasvutempo. Seejärel paaris aastaks mõlema kasvutempo võrdsustus. Eestisse EL-ga liitumise järel tulvanud laenukohast tingitult kasvas aga järsult nõudlus tööjõu järele, mille tulemusena tõusis üheltpoolt kiirenevas tempos töötajate palgataseme ja teiselt poolt võeti tööle üha madalama töövõljalusega töötajaid. 2008. aastal SKP reaalselt juba kahanes ja ainult inflatsiooni tõttu nominaalselt veel veidi kasvas. Samal ajal jätkus brutopalgade kogusumma kasv endises tempos ja edestas vaatlusaluse perioodi kokkuvõttes SKP kasvu: 2008. aastaks oli nominaalne SKP võrreldes 1995. aastaga kasvanud 5,82 korda, brutopalgade summa aga 5,93 korda. Majanduskriisile ei suudetud adekvaatselt tööjõu rakendamise ja palgapoliitikaga reageerida. 2009. aasta majanduslangus SKP ja brutopalgade proportsiooni ei muutnud: SKP oli võrreldes 1995. aastaga 5,01 korda suurem, brutopalgade summa aga 5,16 korda suurem.

Kõrge inflatsioonitaseme tingimustes (kuni aastani 2002) jäi tööjõukulu (töötajate brutopalgade ja sotsiaalmaksude) kasvutempo pidevalt maha SKP kasvutempost ja tööjõukulu kogumahu suhe SKP suhtes pidevalt langes. Tööjõuga seotud kulutuste osa SKP-s langes väga oluliselt: 1995. aasta 52,4%-lt 44,2%-ni 2002. aastal, st seitsme aastaga enam kui 8 protsendipunkti võrra. Tööjõuga seotud kulude

osatähtsus stabiliseerus sellel madalal tasemel kuni 2006. aastani. Buumist tingitud suur nõudlus tööjõu järele tõstis aga tööjõuga seotud kogukulutuste taseme 51,2%-ni SKP-st, st kahe aastaga 7 protsendipunkti võrra. 2009. aasta järsus majanduslanguses jõudis tööjõukulu suhe SKP-s 51,6%-ni – sellest aspektist jõudis Eesti tagasi 1990. aastate keskpaiga olukorda.

Brutopalgaga suhe SKP-ga tegi läbi sisuliselt üldtootuduga sarnase arengu: 40,3%-lt 1995. aastal jõuti 2005. aastaks 33,5%-ni ja 2009. aastal 38,4%-ni. Kuna sotsiaalkindlustuse maksetele lisandus viimastel aastatel töötuskindlustusmaks (1,4%), siis kujunes brutopalgaga suhte osas SKP-ga vahe 2008. ja 1995. aasta tasemete vahel suuremaks võrreldes vahega tööjõuga seotud kogukulude taseme näitaja tasemetes. Netopalgaga kogusumma suhe SKP-ga arenes aga veidi teistmoodi: 31,8%-lt SKP-s langes see suhe 27,1%-ni SKP-s 2002.-2003. aastal, kuid 2009. aastal moodustas see 32,7%, st ligi protsendipunkti võrra enam kui 1995. aastal. Põhjuseks oli üksikisiku tulumaksumäära alandamine 26% 21%-ni.

Tööjõuga seotud kogukulutuste osatähtsust SKP-s võib pidada küllaltki oluliseks rahvusvahelise konkurentsivõime teguriks. Seejuures tuleb aga arvestada riigi arengutasemest tulenevat toodetavate kaupade ja teenuste iseloomu. Kapitali- ja teadusmahukate kaupade tootmisel on tööjõukulude osatähtsus väiksem, töömahukate lihtsate kaupade tootmisel peaks aga tööjõukulude osatähtsus olema suurem. Eesti kuulub rahvusvahelises tööjaotuses peamiselt tööjõumahukate odavate allhangete pakkujate hulka, mistõttu muudel võrdsetel asjaoludel peaks siin tööjõuga seotud kulude suhe SKP-ga olema EL keskmisest suurem.

Võrreldes Eesti tööjõuga seotud kulutuste suhet SKP-ga EL keskmisega ja lähimate naabritega kui partnerite ja konkurentidega võib vaatlusaluse perioodi tinglikult jaotada kolmeks:

- Kuni 2006. aastani valitsesid suhteliselt stabiilsed, kuigi riigiti erinevad tendentsid. EL-s tervikuna ja vaatlusalustest riikidest Rootsis toimus tööjõuga seotud kulutuste ja SKP suhte langus, Soomet ja Eestit iseloomustab selle näitaja stabiilsus ning Lätis ja Leedus valitses tõusutendents.
- 2007.-2009. aastate buum ja kriis üldjuhul tõstsid tööjõukulude suhet SKP-ga: Eestis ja Lätis järsult (need riigid jõudsid 2008. aastal Soome tasemest kõrgemale), Soomes mõõdukalt ja Rootsis ning eriti Leedus suhteliselt tagasihoidlikult.
- Kriisi järel prognoositakse üldise arengutendentsina tööjõuga seotud kulude ja SKP suhte langust. Sisuliselt oodatakse teatud mõttes varasemate riikidevaheliste proportsioonide taastumist. Erandlikult suutis ainult Läti saavutada oluliste palgamäärade kärbetega kriisiaastal 2009 tööjõuga seotud kulude ja SKP suhte olulise languse. EL-s tervikuna ja ka vaatlusalustes riikides valitses aga selle näitaja osas tõusutendents või stabiliseerumine.

Kõige enam on buumi-kriisi tulemusena tööjõuga seotud kogukulutuste osas muutunud Eesti rahvusvaheline konkurentsipositsioon. 2006. aastal oli Eesti EL keskmisel tasemel olevast Soomest 2 protsendipunkti ja Rootsist 4 protsendipunkti

madalamal tasemel, Läti ja Leedu lähenesid aga jõudsalt Eesti tasemele. 2009. aastal oli aga Eestis tööjõuga seotud kulutuste suhe SKP-ga sisuliselt Soomega võrdne ja EL keskmisest tasemest ligi 2 protsendipunkti kõrgemal. Rootsist jääb Eesti küll ligi 4 protsendipunkti madalamale, kuid Lätist on Eesti 4 ja Leedust koguni 7 protsendipunkti kõrgemal. Läti ja Leedu püüavad ilmselt säilitada madalate tööjõukuludega riigi staatust, Eestil muutub see aga vahetus konkurentsisis oma Balti naabritega üha raskemaks. Loomulikult on Eesti SKP ja seega ka tööjõukulud inimese kohta nominaalselt EL keskmisest ja eriti Rootsist ja Soomest oluliselt madalamal (Eurostat andmetel oli lisandväärtus turuhindades inimese kohta 2009. aastal Eestis 8900 Eurot, Rootsis 27100 Eurot ja Soomes 27900 Eurot), seega jääb Eesti Põhjamaadega võrreldes ikkagi odavate allhangete pakkujaks. Läti ja Leeduga võrreldes peab Eesti aga pakkuma kõrgemale palgatasemele vastavat oluliselt suuremat tootlikkust ja/või kvaliteetsemat teenust.

Ettevõtete rahvusvahelist konkurentsivõimet ei mõjuta ainult töötasude ja sellega seotud sotsiaalmaksete tase, vaid ka muudest maksudest tulenev koormus. Sellest aspektist vaadeldakse SKP kujunemist sisetulekumeetodil ja ettevõtete, majapidamiste ja avaliku sektori osa selles. Töötajate sisetulekuks on nende netopalk. Ettevõtete osaks on tootmise ülejääk ja segatulud, põhivahendite amortisatsioon ja riigilt saadud subsiidiumid. Avalikule sektorile laekuvad peale sotsiaalmaksete ka tootmis- ja impordimaksud, millest tuleb maha arvata ettevõtetele suunatud subsiidiumid. Ettevõtete osa SKP-s kasvas 36%-lt 1995. aastal üle 45% 2001. aastaks ja stabiliseerus sellel tasemel 2005. aastani. Buum ja kriis langetasid ettevõtete osa SKP-s sisuliselt tagasi 1995. aasta tasemele. Majapidamiste (töötajate) osa SKP-s langes miinimumini (ca 27%) 2002-2003. aastaks, aga hakkas seejärel (alguses tulumaksumäära alanemise ja hiljem majanduskeskkonna ja tööturu olukorra muutuste mõjul) suurenema, jõudes 2008.-2009. aastaks kõrgemale 1995. aasta tasemest. Avaliku sektori osa SKP-s langes 1995. aasta ligi 33%-lt 2005. aastaks 28%-ni, misjärel tõusis 2009. aastaks 32%-ni. Kokkuvõttes on SKP jaotuses ettevõtlussektori, majapidamiste ja avaliku sektori vahel taastunud ligikaudselt 1995. aasta olukord. Reaalsisetulekute tase on aga sel perioodil Eestis kasvanud enam kui kaks korda. Ettevõtlusele mõneks ajaks kujunenud erakordselt soodsad tingimused on buumis-kriis kaotsi läinud ja nende taastamine on EL avatud tööjõuturu tingimustes vähetõenäoline. Seda näitab Eesti kogemus majanduskriisis: kadusid peamiselt töökohad, kuid keskmise palga langus oli tagasihoidlik. Majanduskasvu saavutamiseks on ilmselt vaja leida sisuliselt uus strateegia, mis võimaldaks rahvusvahelises konkurentsisis edu saavutada töötajate oluliselt kasvanud sisetulekute tingimustes.

Eestis on aastatel 1995 – 2009 teistest tegevusaladest kiiremini arenenud kinnisvaraarendus ja sellega seotud äritegevused, ehitusvaldkond, hotellid ja restoranid, hulgi- ja jaekaubandus, aga samuti finantsvahendus. Need on tegevusalad, mis loovad rahvusvaheliselt mittekaubeldavaidprodukte siseturule. Keskmisest kiiremini on brutopalka summa kasvanud ka avalikus halduse, riigikaitse ja kohustusliku sotsiaalkindlustuse valdkonnas, samas kui palgasumma kasvutempo hariduses jääb alla keskmise. Keskmisest kasvutempost kaugele maha jääb aga palgasumma kasv primaarsektoris, aga ka töötlevas tööstuses.

Teadmispõhisest innovaatilisest üha kõrgema lisandväärtusega toodete rahvusvaheliselt konkurentsivõimelisest pakkumisest kui riiklikust prioriteedist selliste arengutendentside puhul küll rääkida ei saa. Eesti on spetsialiseerunud odavale allhankele ja turistidele lihtsate teenuste pakkumisele. Hariduse palgakulude keskmisest madalam kasvutempo tähendab aga, et teadusmahuka innovaatilise tootmise arendamiseks ei suudeta piisava kvalifikatsiooniga töötajaid vajalikul hulgal ette valmistada.

Analüüsides andmeid Eestis loodud lisandväärtuse struktuuri kohta tegevusalade lõikes saame ettekujutuse rahvusvahelise konkurentsivõime arengust. Töötlev tööstus on 15 aastaga kaotanud kolmandiku oma osatähtsusest ja langenud lisandväärtuse loomisel veidi enam kui 14 protsendiga 2009. aastal kinnisvaraarenduse ja sellega seotud äritegevuse (enam kui 21%) järel teisele kohale. Sellega edestab töötlev tööstus ainult napilt hulgi- ja jaekaubandust ning veonduse, laonduse ja side valdkonda. Primaarsektori harud on kaotanud keskeltläbi poole oma niigi tagasihoidlikust osatähtsusest lisandväärtuse loomisel. Ainult monopoolsed elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus on hinnatõusu abil oma osatähtsuse säilitanud. Kokkuvõttes ei saa Eestit enam tööstusriigiks nimetada, sest teenindussektor on selges ülekaalus. Paraku ei ole need teenused kõrget lisandväärtust loovad. Seega on Eesti tõepoolest võtnud sisse meile arenenud riikide firmade poolt ette nähtud vaheprodukti (allhange, teenus) tootja positsiooni. Eesti majanduskasvu perspektiivid sõltuvad seega eelkõige välisnõudlusest allhange ja teenuste järele, sest majapidamiste suure laenukoormuse tõttu ei suuda sisenõudlus olulist kasvu esile kutsuda. Välisnõudluse osas tuleb Eesti ettevõtetel aga üha enam arvestada Läti ja Leedu konkurentsiga, sest neis riikides on hinnakonkurentsis oluline palgataseme eelis.

Majanduskriisi vahetult peamiste tegevusalade osas mingeid olulisi tendentsimuutusi kaasa ei toonud, äramärkimist väärib ainult ehitussektori osatähtsuse märgatav langus. Buumi ajal kiirelt paisunud finantsvahendus pidi "laenumulli" lõhkemisel mõningast kahju kandma ja osatähtsus vastavalt langes. Avaliku sektori tegevusalade osatähtsus suurenes nii buumi kui ka kriisi ajal. Üheks põhjuseks on kindlasti asjaolu, et avalik sektor absorbeerib olulise osa EL toetussummadest, samas ei olnud majanduslanguse tingimustes võimalik kärpida haridus- ja tervishoiukulusid majanduslangusega samas proportsioonis. Kuna majanduskriis ei toonud kaasa hindade langust ja käivitunud on uus hinnataseme tõus, siis tähendavad kärped hariduses ja tervishoius paratamatult pakutava teenuse kvaliteedi langust, mis pikemas perspektiivis mõjuks negatiivselt rahvusvahelisele konkurentsivõimele. Lühiajaliselt tähendab aga avaliku sektori osatähtsuse tõus SKP kasutamisel Eesti positsiooni nõrgenemist odava allhanke ja teenuse pakkujana. Ka sellest aspektist vaadatuna on arenguedu võimalik ainult uuele strateegiale üle minnes ja majanduspoliitikat oluliselt muutes.

CHANGE IN MONETARY POLICY AND ENLARGING EFFECTS ON THE EUROPEAN DEBT CRISIS

Armin Rohde
Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Fundamental changes with enormous consequences took place in monetary policy strategy during the last 10 to 15 years especially in leading industrialized countries. You can describe this change from concentrating monetary policy on developments of the quantity of money, based on monetarism thinking, in the times before to focusing strictly on developments of interest rates and interest rate levels, based on Neo-Keynesian thinking, nowadays. This change in monetary policy can be analysed in the case of the European Central Bank (ECB) too. In the middle of the year 2003 the ECB changed the two pillars of its monetary policy strategy and banished the role of quantity of money as the up to then most important indicator of inflation pressure into the second pillar, which means, that developments of the quantity of money would have only minor importance for predicting inflation dangers. It can be shown too that since the end of the year 2004 the ECB concentrated its monetary policy on stabilizing short term money market interest rates, i.e. minimizing the so called EONIA-Spread (that means the deviations of the short term money market interest rate, the euro overnight index average, from the key interest rate of the ECB, the rate of the main refinancing operations). In doing so, the quantity of central bank money the ECB has to provide has become an endogenous variable. This shows that the ECB's monetary policy is concentrated on steering interest rates and not on steering quantity of money anymore.

This change in monetary policy is one important reason for expansions of the European debt crisis since 2010. Within this new monetary policy regime, interest rate levels on the one hand and the transmission of interest rate policy measures to the interest rates of the other financial markets on the other hand, have become a very important role in central banking policies of today. For example rising long term interest rates in one or two countries of the European monetary union, while holding the key interest rate on a low level, are in the sense of the ECB disturbances of the interest rate transmission process which needs to meet if necessary by unconventional measures. On the other hand, to guarantee a sure and strict transmission of interest rate policy measures, which have its starting point on the short-term money market, and which should radiate to long-term interest rates on the capital market the ECB, if necessary, uses outright monetary transactions in secondary markets for sovereign bonds in the euro area. The main reason for acting in that manner is to avoid rising of long-term interest rates and to guarantee low levels of interest rate in the sovereign bonds markets.

Under such circumstances rising interest rates, especially rising of the long term interest rates, are viewed as harmful not only for monetary policy but also for the general economic development. For the general policy rising long term interest rates are harmful because the indebted countries get difficulties to bear their debt services. So it is not surprising that in the case of rising long term interest rates

monetary policy as well as general policy actors are calling for countermeasures. It is interesting to see, that today in the Euro currency area interest rate levels of 6% to 7% are viewed as absolutely intolerable or as no longer financially viable for indebted countries.

But this view is neglecting how high interest rates had been in the past, without disturbing the economic development of the European problem countries of today. In comparison: In Germany the average yield of capital market bonds amounted 7.35% from 1970-1999. The average yield of government bonds in Italy amounted 11.57% from 1984 – 1996 and 12.4% during that period in Spain. The average yield of bonds with ten years of maturity in Greece amounted 19.6% from 1989-1995. It is worth to mention that these high interest rate levels took place at the background of monetary policy strategies of that time, which are quite different than monetary policy strategies of today

But independent of the monetary policy strategies: At the background of this data it is not justified to see interest rate levels of 6% to 7% as an unmistakeable proof of severe debt service problems of indebted countries. In the paper it is argued that a change of mind in judging or in underestimating the bearability of debt services of indebted countries can be put down to the fact that monetary policy changes its strategy from not concentrating on developments of the quantity of money anymore to the focus of steering interest rates within the whole spectrum of financial markets. And as that kind of monetary policy strategy is concentrating on low interest rate levels especially to overcome economic crisis situations a new assessment of interest rate levels among economists and politicians came into force. In so far one main reason for enlarging effects on the European debt crisis can be found in changes of monetary policy strategy.

DIE KONSTRUKTION UND DIE ANALYSE DIE MODELLE DER MASSENEINSCHÄTZUNG VON WOHNIMMOBILIEN IN RIGA UND DAUGAVPILS

Oksana Ruzha, Svetlana Ignatjeva
Daugavpils Universität

Die Masseneinschätzung Immobilien ist einer am meisten klassisch für die Sphäre der Wirtschaft der Aufgaben, in den die ökonometrische Modellierung erfolgreich verwendet wird. Im Rahmen des vorliegenden Artikels sind drei Modelle für die Einschätzung des Marktwertes der Wohnung angeboten. Für die Forschung wurde der Markt der Wohnfläche der zwei Städte studiert: der Hauptstadt Lettlands Riga und des regionalen Zentrums – der Stadt Daugavpils. Die statistische Analyse der gegebenen Verkäufe für 2010-2011 Jahre hat zugelassen, die den Preis bildenden Faktoren Wohnimmobilien, wie auf dem regionalen Niveau, als auch auf dem Niveau des Baus und des Objektes Immobilien zu wählen und die folgenden Schlussfolgerungen zu machen.

- Wohnimmobilien ist der einzige wirtschaftliche Vorteile, deren Wert nicht nur von den Konsumeigenschaften des konkreten Objekts, sondern auch von den Eigenschaften des Standortes hängt. Apartments in Riga sind teurer als in Daugavpils. Apartments im Zentrum der Stadt sind teurer als in anderen Bezirken.
- Die Auswirkungen der einzelnen Faktoren, die die Kosten einer Wohnung bestimmen, in Riga und Daugavpils sich in unterschiedlicher Weise manifestiert. Daher ist es zweckmäßig, den Einfluss von Faktoren auf die Bildung des Wertes der Wohnungen in diesen Städten getrennt durchzuführen.
- Solcher Faktor wie den Wohnkomplex leistet den bedeutsamen Einfluss auf den Wert der verkauften Wohnfläche, wie in Daugavpils, als auch in Riga. Aus allen Wohnkomplexen der Stadt ist das Stadtzentrum der besondere Wohnkomplex wo die Wohnungen teurer in der Regel sind.
- Solcher Faktor wie den Typ des Projektes des Gebäudes leistet auch den bedeutsamen Einfluss auf den Wert der Wohnungen. Bedeutsam teurer als andere sind die Vorkriegswohnungen und die Wohnungen im Haus des Baus von 1935 bis 1960.(Stalinzeit)
- Solche Faktoren wie das Material der Wände des Gebäudes, der sanitären Anlagen, das Planieren der Zimmer sind fähig, den Wert der Wohnung zu beeinflussen, aber sie sind mit solchem Faktor wie den Typ des Projektes des Gebäudes in der Regel verbunden.
- Der Bedeutsame Einfluss auf den Wert der Wohnung leistet ihren technischen Zustand. Die gute Reparatur in der Wohnung ist bedeutsam begabt, ihren Wert zu vergrößern.
- Einer der wichtigsten Faktoren, die den Wert der Wohnung bestimmen, ist ihre Fläche. Eng verbunden mit diesem Faktor ist die Zahl der Zimmer in der Wohnung.

Die Modellierung wurde unter Ausnutzung der Korrelation und Regression und Clusteranalyse durchgeführt. Additive und multiplikative Modelle sind vorgestellt und analysiert. Sie sind auf den Basis der Regressionsgleichung und das Modell Cluster-Analyse gebaut und auf der Methode der parallelen Schnitte gegründet.

Die Formel für die Berechnung des Marktwertes der Wohnung wird wie die Angleichung des pluralen linearen Rückschritts herausgeführt, wo als die abhängige Variable die Summe der Schenkung auftritt, und als die unabhängigen Faktoren solche Faktoren, die fähig sind, auf den Wert der Wohnung zu beeinflussen.

Als Algorithmus der Ausnahme der unabhängigen Variablen war die Methode Stepwize verwendet. Das ist die schrittweise Methode, die zuerst aufnehmend in die Angleichung des Rückschritts alle unabhängigen Variablen, und dann alle Variablen, wessen Korrelation mit dem Kriterium das Niveau der Bedeutsamkeit höher als die aufgegebene Schwellenbedeutung hat. Von der Hauptidee dieser Methode ist die Veränderung des Anteiles des Einflusses der unabhängigen Variablen auf das Kriterium beim Erscheinen in der Angleichung anderen unabhängigen Variablen. Wenn der Einfluss irgendwelchen aufgenommen Variablen viel zu schwach wird, wird sie aus der Angleichung ausgeschlossen.

Es war die Formel daraufhin bekommen:

$$\text{Den Marktwert}(f_1) = \text{Die Fläche} * B + B_1 + B_2 + B_3 + C \quad (\text{Formel 1})$$

Tabelle 4. Die Koeffizienten des Rückschritts (Formel 1)

	<i>Daugavpils</i>	<i>Rīga</i>
<i>B</i>	238	817
<i>B1</i> (Den Wohnkomplex = Das Zentrum)	3329	9764
<i>B2</i> (Den technischen Zustand =Ausgezeichnet)	2859	10580
<i>B2</i> (Den technischen Zustand = Gut)	924	5571
<i>B3</i> (Den Typ des Gebäudes = Bis zu dem Militär)	1236	9735
<i>C</i>	-4178	-21966

Die positiven Koeffizienten sagen bei den unabhängigen Variablen darüber, dass sie die Bedeutung der abhängigen Variabel vergrößern. Jedoch lässt das Verhältnis der Koeffizienten nicht folgern, dass dieser oder jener Faktor auf die abhängige Variable einwirkt. Um dieses Problem zu erlauben werden die standardisierten Koeffizienten des linearen Rückschritts (β), die widerspiegelnden privaten Korrelationen abhängig und unabhängiger der Variablen verwendet. Unter der privaten Korrelation wird die Einwirkung verstanden, die auf die abhängige Variable durch eine unabhängige Variable bei den fixierten Bedeutungen anderer unabhängigen Variablen geleistet wird (unter Berücksichtigung des Einflusses der Letzten). Je mehr korreliert die vorliegende unabhängige Variable mit anderen unabhängigen Variablen, desto weniger ist absolute Größe ihres Koeffizienten β .

Tabelle 5. Die standardisierten Koeffizienten des Rückschritts (Formel 1)

	<i>Daugavpils</i>	<i>Riga</i>
β	0.659	0.604
β_1 (Den Wohnkomplex = Das Zentrum)	0.325	0.219
β_2 (Den technischen Zustand = Ausgezeichnet)	0.137	0.230
β_2 (Den technischen Zustand = Gut)	0.094	0.138
β_3 (Den Typ des Gebäudes = Bis zu dem Militär)	0.114	0.215
R	0.879	0.834
R^2	0.773	0.695

Die bekommene Angleichung des Rückschritts analysierend, kann man die Schlussfolgerung darüber ziehen, dass sich der Marktwert der Wohnung von ihrer Fläche klärt. Bedeutsam vergrößern den Wert der Wohnung solche Faktoren wie, den Wohnkomplex, wenn es das Zentrum ist, den technischen Zustand, wenn es ausgezeichnet oder gut ist, und den Typ des Projektes des Gebäudes, wenn es die Wohnung der Vorkriegsperiode oder des alten Typs ist. Der Einfluss des Wohnkomplexes leistet den stärkeren Einfluss auf den Wert der Wohnungen in Daugavpils, und der technischen Zustand und der Typ des Projektes des Gebäudes beeinflussen den Wert der Wohnungen stärker in Riga.

Der Koeffizient der pluralen Korrelation R ist ein Maß der Verbindung der ganzen Gesamtheit der unabhängigen Variablen und abhängigen Variablen. Die Größe R^2 (der Koeffizient der Determination) ist dem Anteil der Dispersion von der abhängigen Veränderung gleich, die vom Einfluss durch die unabhängigen Variablen bedingt ist. So klärt sich 77,3 % (in Daugavpils) und 69,5 % (in Riga) die Dispersion der Variabele der Summe der Schenkung von der vereinten Einwirkung den Variablen die Gesamtfläche des Raumes, den Wohnkomplex, technischen Zustand., den Typ des Projektes des Gebäudes.

Das Multiplikationsmodell, das auf der Methode der Regressionsanalyse gegründet ist, stellt das Werk der Charakteristiken und ihrer Gewichte dar. Also können die Charakteristiken einander kompensieren, was die Nutzung der verbundenen miteinander Parameter ermöglicht. Das Modell ist genauer als das additive Modell.

$$\text{Den Marktwert } (f_2) = \text{Total space} \wedge B * B_1 * B_2 * B_3 * C \quad (\text{Formel 2})$$

Tabelle 3. Die Koeffizienten (Formel 2)

	<i>Daugavpils</i>	<i>Riga</i>
<i>B</i>	1.15	1.3
<i>B1</i> (Den Wohnkomplex = Das Zentrum)	1.44	1.3
<i>B2</i> (Den technischen Zustand =Ausgezeichnet)	1.36	1.42
<i>B2</i> (Den technischen Zustand = Gut)	1.16	1.21
<i>B3</i> (Den Typ des Gebäudes = Bis zu dem Militär)	1.08	1.23
<i>C</i>	78.78	125.26

Der Koeffizient der Determination des aufgebauten Modells für R2Даугавпилс 0,84, für Riga - 0,75. In der Praxis als annehmbare Bedeutung dieses Koeffizienten nimmt sich die Bedeutung größer 0,7 vor.

Die Methode der Schnitte – die Methode der Konstruktion der Modelle der Masseneinschätzung der Objekte Immobilien, die auf der Methodologie der Cluster Analyse gegründet ist. Sie vermutet die Zersetzung der bewerteten Gesamtheit der Objekte auf die Gruppen, die die allgemeinen Merkmale haben, den Verbleib des einheitlichen Gruppenwertes innerhalb jeder Gruppe und die Berechnung der Koeffizienten des Modells aufgrund des Vergleiches gruppen- Werten. Die parallelen Schnitte – die Zersetzung des Ausgangsabrufes auf die Reihe der gleichartigen Gruppen der Objekte nach den individuellen Gruppenmerkmalen.

Die Modelle der Einschätzung des Marktwertes der Objekte Wohnimmobilien, gegründet auf die Cluster Analyse, werden im Rahmen des Ausdrucks realisiert

$$\text{Den Marktwert (mm)} = V \cdot K1 \cdot K2 \cdot K3 \quad (\text{Formel 3})$$

Hier V – der grundlegende Satz des Wertes (der Wert des Quadratmeters der Gesamtfläche des grundlegenden Objektes der Einschätzung);

K1 - Der Koeffizient der Lage;

K2 - Der Koeffizient des technischen Zustandes;

K3 - Der Koeffizient als der Bau.

Als grundlegender Satz des Wertes V übernimmt der mittlere nach allen Objekten des experimentalen Abrufes Preis des Quadratmeters der Gesamtfläche der Wohnung. Die Bedeutung des Koeffizienten der Lage der zweckbestimmten Zone K1 wird wie die Beziehung des mittleren Preises des Quadratmeters der Gesamtfläche aller sich in dieser Zone befindenden Objekte des Abrufes zum mittleren nach dem ganzen experimentalen Abruf Preis des Quadratmeters gerechnet. Als eines der zweckbestimmten Zonen heben sich die zentralen Bezirke der Städte heraus, alle übrigen Bezirke werden in die zweite Zone vereinigt. Für die Berechnung der Bedeutungen des Koeffizienten des technischen Zustandes K2 werden die mittleren Bedeutungen der Preise der Objekte in verschiedenem technischem Zustand zuerst ausgerechnet, und dann rechnet es ihre Beziehung zum mittleren Preis aller betrachteten Objekte Immobilien aus. Für die Berechnung der

Bedeutungen des Koeffizienten als der Bau K3 muss man vorläufig den mittleren Preis des Quadratmeters der Wohnungen als Prewar and Stalinist rechnen, sie von anderen abgetrennt, die die zweite zweckbestimmte Gruppe bilden. Die Beziehung der mittleren Preise in den zweckbestimmten Gruppen wird die Bedeutung der gerechneten Koeffizienten geben

Tabelle 6. Die Koeffizienten der Clustermodelle (Formel 3)

	<i>Daugavpils</i>	<i>Riga</i>
<i>V</i>	173	595
<i>K1 (Den Wohnkomplex = Das Zentrum)</i>	1,37	1,37
<i>K1 (Den Wohnkomplex ≠ Das Zentrum)</i>	0,87	0,85
<i>K2 (Den technischen Zustand =Ausgezeichnet)</i>	1,24	1,31
<i>K2 (Den technischen Zustand = Gut)</i>	1,14	0,95
<i>K2 (Den technischen Zustand = Befriedigend)</i>	0,92	0,74
<i>K3 (Den Typ des Gebäudes = Bis zu dem Militär)</i>	1,33	1,32
<i>K3 (Den Typ des Gebäudes ≠ Bis zu dem Militär)</i>	0,91	0,88

Der Marktwert der Wohnung, der Clustermodell entspricht, kann nach der Formel ausgerechnet sein.

Die Analyse der Qualität der gebrachten Modelle lässt zu, die Schlussfolgerung darüber zu ziehen, dass die Anwendung Regressionsmodellen bei der Lösung der Aufgaben der Masseneinschätzung der Objekte der Wohnimmobilien im Rahmen des vergleichenden Herangehens eine perspektivische Entwicklung der Bewertungspraxis ist. Jedoch muss man bei der Bildung der Modelle der Bewertung den Kompromiss zwischen der Komplexität der Einschätzung und der Genauigkeit des Ergebnisses suchen. Wie die vorgestellten Berechnungen vorführen, sind genaue Kennziffern drei betrachteter Modelle miteinander vergleichbar. Der vielseitigste und genau ist die multiplikative Regressionsmodell. Jedoch muss man für ihre Konstruktion die Computerversorgung und einiges Wissen der mathematischen Statistik haben.

Als Alternative der Regressionsanalyse kann die Analyse bei der Bildung der Modelle der Bewertung das Herangehen der Cluster Analyse – die Methode der Schnitte (die Gruppierungen) verwenden. Vom theoretischen Standpunkt die Methode der Schnitte "grober" der Methode der Regressionsanalyse, aber für ihn ist die Einfachheit und der nicht hohe Arbeitsaufwand charakteristisch. Für die Versorgung der statistischen Glaubwürdigkeit der in der Arbeit bekommenen Formel können in sie die zusätzlichen Koeffizienten, die die Faktoren vorstellen, beeinflussend auf den Wert der Objekte Immobilien beigefügt sein.

ÜLIKOOLOIDE JA ETTEVÕTETE KOOSTÖÖD SOODUSTAVATE RIIKLIKE TOETUSMEETMETE VÕRDLEVALANLÜÜS

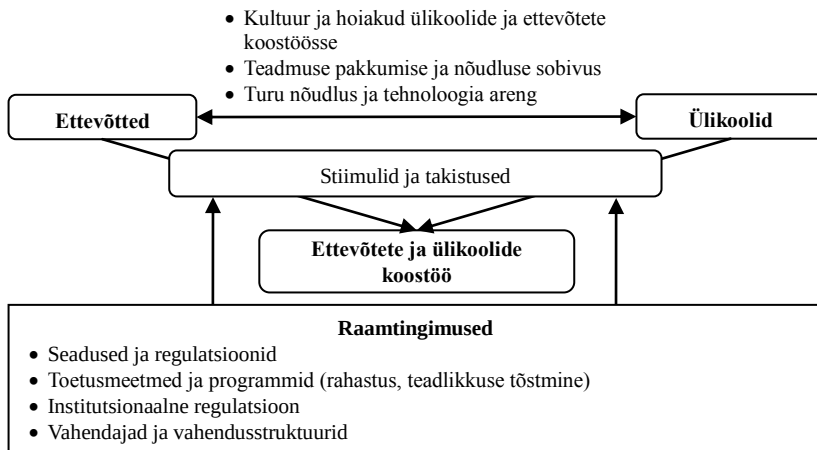
Kärt Rõigas, Marge Seppo, Urmas Varblane
Tartu Ülikool

Teadmuse roll konkurentsieelse loomisel on järjest kasvanud. Uue teadmuse loomise võime nõuab funktsioneerivat teadmistepõhist innovatsioonisüsteemi, mis kombineerib hästi toimiva valitsuse tugevate ülikoolide ja aktiivsete ettevõtetega. Viimastel kümnenditel on välja pakutud mitmeid erinevaid mudeleid teadmiste loomise protsessi ja innovatsioonisüsteemi kohta (*Mode 2*, riigi innovatsioonisüsteem, *Triple Helix*). Kõik need mudelid sisaldavad muutunud arusaamist akadeemilise elu ja ülikooli rollist riigi innovatsioonisüsteemis.

Mode 2 käsitluses toimub teadmuse loomine rakenduse käigus ning võrreldes varasemaga on vähenenud teoreetilise ning ülikoolidest tuleva teadmuse ülemvõim. Teadmust luuakse järjest enam rakendamise kontekstis, kus ühiskondlikud vajadused omavad otsest mõju teadmuse loomisele juba projektide varases algstaadiumis. Riigi innovatsioonisüsteemi käsitlus toodi välja evolutsioonilise koolkonna majandusteadlaste poolt ning põhineb arusaamal, et vaja on süsteemset lähenemist, mis ühendaks erinevaid institutsioone teadmuse ja oskuste loomisel, säilitamisel ja edasi kandmisel.

Etzkowitz ja Leydesdorff pakuvad välja *Triple Helixi* mudeli, kus peamiseks ideeks on ülikoolide, ettevõtete ja valitsuse vaheline tihe koostöö. Kolme osapoolse koostöö on kõige olulisem tegur loomaks soodsaid tingimusi innovatsiooniks teadmistepõhises ühiskonnas (Leydesdorff, Etzkowitz 1996 ja 1998). *Triple Helixi* mudeli korral võtavad nii ülikool, ettevõtted kui valitsus lisaks oma tavapärasele rollile aeg-ajalt üle ka teiste osapoolte rolle. Ülikoolid tegelevad ettevõtluse ülesannetega, nagu teadmuse turundus ja ettevõtete loomine, sama ajal arendavad ettevõtted akadeemilist dimensiooni, jagavad omavahel teadmisi ja koolitavad töötajaid. (Leydesdorff, Etzkowitz 1998)

Polt *et al.* (2001) on kirjeldanud ülikoolide ja ettevõtete koostöö hindamiseks sobivat mudelit, kus on välja toodud koostööd mõjutavad olulised tegurid, sh. keskkonna raamtingimused (vt. joonis 1). Riigi eesmärgiks on vähendada turutõrkeid püüdes eemaldada takistusi ettevõtete ja ülikoolide koostöök. Riiklikul tasandil on võimalik läbi erinevate poliitikate kujundamise otseselt mõjutada koostöö stiimuleid ja takistusi. Läbi seaduste ja regulatsioonide, toetusmeetmete, institutsionaalse regulatsiooni ning vahendajate ja vahendusstruktuuride kujundamise kaudu on riigil võimalik toetada ettevõtete ja ülikoolide koostööd. Samas võivad needsamad raamtingimused olla mõningatel juhtudel ka hoopiski koostöö takistajateks.



Joonis 1. Mudel ülikoolide ja ettevõtete koostöö analüüsimiseks (autorite koostatud Polt *et al.* 2001: 249 alusel).

Viimastel aastakümnetel on paljud riigid pööranud suurt tähelepanu sellise toetusmeetmestike süsteemi loomisele ja rakendamisele, mis on suunatud ettevõtete ja ülikoolide koostöö parandamisele. Riigiti on toetusmeetmestikud väga erinevad.

Käesoleva artikli eesmärk on võrrelda ülikoolide-ettevõtete koostöö parandamisele suunatud meetmeid Euroopa riikides ning anda Eestile soovitusi vastavate koostöömeetmete arendamiseks. Koostöömeetmetena käsitletakse antud juhul meetmeid, mis on otseselt suunatud ülikoolide-ettevõtete koostöö parandamiseks.

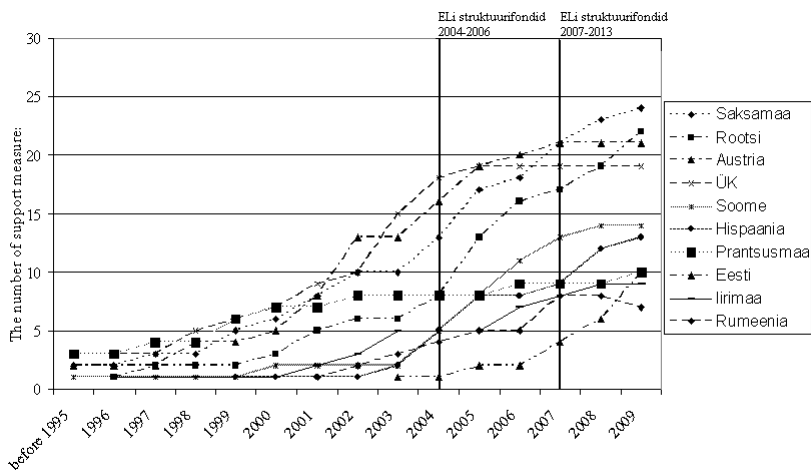
Hindamaks ülikoolide-ettevõtete koostöö intensiivsust ülikoolide seisukohast lähtudes, kasutatakse andmeid Euroopa ülikoolide-ettevõtete koostööd kajastavast uuringust (European University-Business Cooperation (Davey *et al.* 2011)), mis viidi läbi aastatel 2010 ja 2011. Informatsioon koostöömeetmete kohta pärineb poliitikameetmete andmebaasidest Pro Inno Europe ja Erawatch (INNO-Policy TrendChart, Policy Measures 2012, Country Pages 2012). Iseloomustamaks ettevõtete seisukohta ülikoolidega koostöö vallas kasutatakse antud artiklis ka innovatsiooniuringu (Community Innovation Survey, Eurostat 2012) 2006-2008 andmeid. Sisukamate poliitikasoovituste andmiseks on lisaks kasutatud ka Eestis varem läbiviidud otseste välisinvesteeringute (Varblane *et al.* 2010) ja Eesti masinatööstuse (Varblane *et al.* 2011) uuringute tulemusi ning Euroopa Liidu tõukefondide perioodi 2007-2013 teadus- ja arendustegevuse ning kõrghariduse meetmete rakendamise vahehindamise tulemusi.

Võrdlevanalüüsiks on välja valitud ülikoolide-ettevõtete koostööd kajastavas uuringus kõrgeimate hinnangutega riigid: Iirimaa, Ühendkuningriik, Rootsi, Saksamaa, Hispaania, Soome, Rumeenia, Austria, Prantsusmaa, millega

kõrvutatakse Eesti tulemusi. Uuringu tulemused baseeruvad ülikoolide poolt antud hinnangul – kui suurel määral tehakse koostööd ettevõtetega. Antud töös võtsid autorid vaatluse alla need riigid, kelle punktisumma oli kõrgeim järgmistes koostöö valdkondades: ühine teadus- ja arendustegevus (T&A) ning T&A tulemuste komertsialiseerimine.

Ülikoolide-ettevõtete koostöömeetmete intensiivsus ja ulatus varieerub Euroopa riikides suurel määral. Kõige suurem on koostöömeetmete osakaal Rootsis, kus peamiselt toetatakse koostööd T&A raames. T&A on käsitluse all olevates Euroopa riikides kõige enam toetatud valdkond, välja arvatud Prantsusmaal, kus kõige suuremat tähelepanu koostöömeetmete puhul pööratakse teadmussiirdele. Ehkki meetmed on suunatud ülikoolide-ettevõtete koostöö parandamisele, saab enamikul juhtudest toetust taotleda vaid üks osapool (kas ülikool või ettevõtte).

Perioodil 1995-2009 on näha selget kasvutrendi koostöömeetmete arvus (vt. joonis 2). Suurim on meetmete arvu kasv olnud Rootsis, Saksamaal ja Austrias. Meetmete arvu kiirem kasv on seotud EL-i struktuurifondide rakendusperioodidega 2004-2006 ja 2007-2013. Eriti kehtib see uute liikmesriikide kohta. Näiteks alustati Eestis koostöömeetmete rakendamist koos struktuurifondide perioodiga 2004-2006.



Joonis 2. Ülikoolide-ettevõtete koostööd soodustavate meetmete arv (autorite koostatud andmebaasi Policy Measures 2012 alusel).

Rootsis, Saksamaal ja Austrias on koostöömeetmeid kõige rohkem, samuti tehakse nendes riikides ülikoolide-ettevõtete vahel rohkem koostööd (toetudes CIS 2006-2008 andmetele). Eestis, Iirimaa ja Rumeenias on koostöömeetmeid valitud riikidest kõige vähem ning samuti on madalam ka ettevõtete hinnang ülikoolide-ettevõtete koostööle. Siinkohal on erandiks Soome, kus tehakse aktiivselt koostööd ülikoolide ja ettevõtete vahel, kuid kus koostöömeetmete arv teiste riikidega

võrreldes on keskmine. Teine huvitav aspekt Soome koostöömeetmete puhul on kohustusliku koostööga meetmete madal osakaal. See annab märku sellest, et Soome on väga hästi kasutanud teisi poliitika instrumente, mis ei ole otseselt suunatud ülikoolide-ettevõtete koostööle, kuid mis on parandanud ülikoolide ja ettevõtete koostööd.

Innovatsiooniuringu ning ülikoolide-ettevõtete koostöö uuringu andmete kombineerimine võimaldab vaadelda ülikoolide-ettevõtete koostööd mõlema osapoolte seisukohast lähtudes. Käesolevas võrdluses on Eestis ülikoolide ja ettevõtetevaheline koostöö nõrk nii ülikoolide kui ka ettevõtete nägemuses. Siit võib järeldada, et koostöömeetmed ei ole siiani ülikoolide-ettevõtete koostöö parandamisel edukad olnud. Kuigi Rumeenias ja Hispaanias hindavad ülikoolid oma koostööd ettevõtetega kõrgemaks, siis ettevõtete nägemuses on ka seal koostöö nimetatud osapoolte vahel madal. Eraldi riikidegrupi moodustavad Prantsusmaa ja Rootsi, kellel on samuti head koostöö näitajad. Austria, Saksamaa ja Soome puhul on koostöö näitajad väga head, eriti ettevõtete poolt vaadates. Samuti on Iirimaa head koostöö näitajad, kuid seda siiski ainult ülikoolide vaatepunktist.

Vaadeldes täpsemalt toetusmeetmete struktuuri tegevuste kohta, mida nende meetmetega toetatakse, siis on näha, et Iirimaa toetusmeetmestik on tugevalt kallutatud alusuuringute poole. Soome, Saksamaa ja Austria toetusmeetmestikud on kõige paremini tasakaalus – ka eelpool välja toodud tulemused näitavad, et ühest küljest hindavad ülikoolid koostööd kõrgeks ning teisalt näitavad innovatsiooni uuringu andmed, et nendes riikides tehakse ülikoolide-ettevõtete vahel aktiivselt koostööd. Eestis on koostöömeetmed aga pigem nõrgad. Koostöömeetmete parandamisel tuleks hoida tasakaalu probleemi lahendamisele orienteeritud alusuuringute ning võrgustikele ja rakendusuuringutele suunatud meetmete vahel.

Analüüsitud andmete ja varasemate uuringutulemuste põhjal võib Eesti jaoks soovitatavad toetusmeetmete arengusuunad jagada kaheks: strateegilised ja operatiivsed. Artiklis esitatud diskussiooni põhjal võib välja tuua järgmised strateegilise tasandi poliitikasoovitused Eestile:

- Selleks, et vähendada praegust tasakaalustamatust toetusmeetmete finantseerimise, tuleks vähendada sõltuvust Euroopa Liidu struktuurifondidest. Oluline on luua ja arendada programme ka Eesti enda vahendite põhjal, mis võimaldab võtta fookusesse aspektid, mis tulenevad Eesti arenguvajadustest. Ka teistes võrdlusalustes riikides on enamus toetusmeetmetest kaasfinantseeritud muudest, mitte Euroopa struktuurifondide, vahenditest.
- Koostöömeetmetes peaks ettevõtete ja ülikoolide koostöö olema rohkematel juhtudel kohustuslik. Enamuse analüüsitud riikide kogemus näitab, et kohustuslik koostöö on positiivselt seotud ülikoolide ja ettevõtete koostööga ka praktikas. Analüüsides võrdlusaluseid riike, siis näib, et kogu koostöömeetmete arvust võiks umbes 70-80% olla nende meetmete osakaal, kus koostöö on kohustuslik. Samas on tulevikus oluline uurida Soome süsteemi põhjalikumalt, et selgitada välja teised meetmed, mis ei ole otseselt suunatud koostööle, kuid mis tagavad efektiivse koostöö ülikoolide ja ettevõtete vahel.

- Oluline on luua ja arendada toetusmeetmeid, mis suurendaksid ülikoolides turust ja nõudlusest tuleneva teadmuse ning arendustöö hulka.
- Poliitikameetmed peaksid rohkem toetama ka efektiivset teadmuse liikumist ja ülekannet ülikoolide ja ettevõtete vahel.

Operatiivsel tasandil saab välja tuua järgmised soovitusel poliitikameetmete kujundamiseks:

- Eestis on toetusmeetmete rakendamine ülereguleeritud. See tähendab, et kogu toetatavast tegevusest tulenev risk on kantud raha taotlejatele. Toetusmeetmete rakendamisel tuleks kindlasti vähendada bürokraatiat, mis isegi Euroopa Liidu finantseeringute puhul on suurem kui Euroopa Liit tegelikult nõuab. Ühelt poolt muudab bürokraatia ja ülereguleerituse vähendamine toetusmeetmeid efektiivsemaks ning teiselt poolt soodustab see ka rohkem ettevõtteid ning ka ülikooli oma tegevusi soovitud suunas planeerima, toetusi taotlema ning kasutama.
- Rohkem peaks olema toetusmeetmeid, mille puhul võetakse taotlusi vastu jooksvalt, mitte ainult taotlusvoorude jooksul. Selline taotlusprotsess oleks ettevõtetele sobivam, sest alati pole võimalus oodata taotlusvooru väljakuulutamist või vastupidi, pole ettevõtte veel valmis esitama taotlust nõutud aja jooksul. Selleks, et soodustada ettevõtete poolset kaasatust ning aktiivsust soovitud tegevuses, tuleks kohandada ka taotlusprotsesse ettevõtetele sobivamaks.
- Kindlasti on oluline parandada toetusmeetmete rakendamise ajastust. Tuleks vältida situatsiooni, kus meetet hakatakse ellu viima alles programmi viimastel aastatel, mille puhul jääb eelarve täies ulatuses kasutamata või ei suuda ettevõtteid piiratud omafinantseeringu võime tõttu osaleda rohkem kui ühes toetatavas projektis.

Oluline on meeles pidada, et ülikoolide ja ettevõtete koostööd ei toeta ainult spetsiaalsed koostöömeetmed, vaid ka muu riigipoolne tegevus. Ka programmid, mis toetavad ülikoolide ja ettevõtete koostööd kaudselt, on Eesti jaoks väga olulised. Samuti on Eestis väga oluline kujundada positiivset suhtumist ülikoolide ja ettevõtete koostöösse. Selleks, et suurendada nende omavahelist koostööd, on oluline, et osapooled teaksid ning näeksid võimalikke kasusid, mis ühisest koostööst tulla võivad.

Antud uuringu piiranguks võib pidada seda, et nii innovatsiooniuring kui ka Euroopa ülikoolide-ettevõtete koostöö uuring põhinevad enesehinnangutel. Samuti on antud töös vaadeldud vaid kitsast lähenemist koostöömeetmetele. Antud uuringut saab edasi arendada kaasates analüüsi ka need meetmed, mis toetavad ülikoolide-ettevõtete koostööd kaudselt. Samuti saaks edaspidi analüüsida ka madalama koostöötasemega riike ning nendes rakendatavaid toetusmeetmeid, et saada veelgi parem ülevaade koostöömeetmetest ning nende mõjust ülikoolide ja ettevõtete koostööle praktikas.

POSTITEENUSE TURU LIBERALISEERIMINE EESTIS JA SELLE MÕJU KONKURENSILE

Jüri Sepp, Raigo Ernits
Tartu Ülikool

Käesoleva artikli eesmärgiks on hinnata universaalteenuse liberaliseerimise mõjusid väikeriigis Eesti postituru näitel. Infrastruktuurisektorite liberaliseerimine on viimastel aastakümnetel maailmas populaarsust võitnud suund, mis seisneb eelkõige infrastruktuuriteenuse pakkuja monopoli seisundi likvideerimises ja turu avamises ning mille eesmärgiks on seeläbi tekkiva konkurentsi kaudu tõsta pakutavate teenuste efektiivsust ja kvaliteeti. Samas kaasneb liberaliseerimisega ka oht pakutava teenuse mahu ja kvaliteedi languseks ning konkreetse tulemus sõltub vastava turu atraktiivsusest ning tasuvusest. Olukorras, kus tegemist on universaalteenusega, on teenuse mahu ja kvaliteedi säilimine ning hinnatõusu vältimine ka avaliku võimu huviorbiidis. Infrastruktuurisektorite liberaliseerimine kuulub ka Euroopa Liidu ametlike eesmärkide hulka, kus see peaks muuhulgas kaasa aitama ühisturu ja ühtse majandusruumi kujunemisele.

Eesti seadusandlus defineerib universaalteenust kui üldistes huvides osutatavat ja riigi või teatud piirkonna valdava enamiku elanike kasutatavat teenust, milleks on gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus- ja sideteenus ning muu samalaadne teenus. Universaalteenuseid peetakse heaoluriikide tähtsaks koostisosaks, mis peaksid võimaldama inimestele täisväärtuslikku majanduslikku ja sotsiaalset tegevust mistahes piirkonnas. Nende teenuste liberaliseerimine nõuab reeglite kohandamist, tagamaks teenusega kaasnevate sotsiaalsete funktsioonide toimimise. Turu avamisega kaasnev konkurents surve teenuse pakkujale võib viia kulude ja seeläbi pakkumise mahu või kvaliteedi vähendamiseni. Samas ei ole avatud turu korral enam õigustatud oodata universaalteenuse kulude katmine senise monopolisti poolt läbi ristsubsideerimise ning vajalik on alternatiivsete finantseerimismehhanismide rakendamine. Siinkohal pakub teooria välja eelkõige järgmised kaks võimalikku lahendusteed:

1. Reserveerida kindlaksmääratud regioonide või turusegmentide jaoks monopolioigused, mis võimaldab universaalteenusega kaasnevad lisakohustused katta läbi ristsubsideerimise.
2. Lisanduvate kulude katmine välisvahendite arvelt, kas otse riigieelarvest või läbi spetsiaalselt selleks otstarbeks loodud tasandusfondide.

Esimene tee tagab lihtsa ja stabiilse finantseerimise, kuid nii jäävad kasutamata mitmed konkurentsipõhise süsteemi eelised, nagu paranenud efektiivsus ja surve innovaatiliste lahenduste otsimisele. Teisalt võib monopolioiguse kaotamine universaalteenuse osutajale aga tähendada negatiivseid finantsilisi mõjusid: konkurendid võivad kasumlike teenustega osutamisega turul „koore riisuda“, ilma, et nad osaleksid universaalteenuse pakkumisega kaasnevate lisakulude kastmisel. Seega paistab, et universaalteenuse säilitamine samaväärsel tasemel, ilma uue finantseerimismehhanismita, olema finantsiliselt võimatu. Seda kinnitavad ka postiteenuse turu varasemalt liberaliseerinud riikide kogemused. Kindlaksmääratud

operaator saab universaalteenuse pakkumisega kaasnevad kulud kergesti kaetud, kui ta tõstab hinda või kasutab sama võrku mitme erineva teenuse jaoks. Need eelised jäävad aga väiksemateks, kui konkurentidele on tagatud juurdepääs samadel (mittediskrimineerivatel) tingimustel.

Teine võimalus on vähendada universaalteenuse kvaliteeditaset või vähendada pakutava teenuse hulka. Kuna see pole poliitilistel põhjustel sageli vastuvõetav, pakuvad teooria ja poliitika võimalike alternatiividena välja rea meetmeid, mida riigid võiksid rakendada, tagamaks universaalteenuse pakkumise säilimist vaba turu tingimustes.

- Riigipoolne abi universaalteenuse osutajale läbi subsiidiumite või muude finantseerimismehhanismide. Riigipoolse abi kasutamise vastu räägib seeläbi tekkiv pikaajaline surve riigieelarvele ning erafirmade kalduvus finantseerida selle arvelt läbi ristsubsideerimise ka muid pakutavaid teenuseid.
- Maksustada ligipääs võrkudele: turuosalisel peavad universaalteenuse pakujale maksuma tema võrgu kasutamise eest. Alternatiivina võivad turuosalisel üles ehitada omapoolse võrgu ja pakkuda seeläbi teenust täisahela ulatuses.
- Tasandusfondid: universaalteenuse kohustusega kaasnevat koormust finantseeritakse läbi maksude, mis on kogutud kas konkurentidelt või otse klientidelt. Makse võib koguda nii mingi protsendina käibelt, kasumilt või fikseeritud summana. Universaalpostiteenuse finantseerimisel on seda meetodit rahvusvahelises praktikas kasutatud siiski üsna vähe.
- „Osale või maksa“-meetod. Turule sisenemisest huvitatud firma saab ise otsustada, kas osaleda universaalteenuse pakkumises või teenindada vaid kasumlikke valdkondi. Viimase valiku korral tuleb tal aga panustada kompensatsioonifondi, mille kaudu kompenseeritakse universaalteenuse osutaja(te)le kaasnevad täiendavad kulud. Meetodi rakendamine on võimalik nii jäigal kui paindlikul kujul. Paindliku versiooni puhul saab firma ise otsustada, millises ulatuses universaalteenuse pakkumises osaleda ning osalemise määra st sõltub ka makse suurus. Kõnealune meetod teeb atraktiivsemaks konkurentsi pakkumise ka madalama kasumlikkusega valdkondades.

Euroopas ühtset lahendust välja kujunenud ei ole, kuna igal meetodil on omad eelised ja puudused, tulenevalt sellest, kas kriteeriumina kasutada efektiivsust, konkurentsi tegusust, heaoluvõitude suurust, läbipaistvust või paindlikkust. Lisanduvad raskused universaalteenuse täpsete kulude väljaarvutamisel. Milline lahendus on mingis olukorras parim, sõltub iga riigi ja regiooni spetsiifikast ning poliitilistest eesmärkidest.

Euroopa Liidus on alates 1990.aastate algusest aset leidnud postituru järk-järguline liberaliseerimine. Esmane initsiatiiv postituru liberaliseerimiseks 1990.aastate alguses oli kantud siseturu tugevdamise püüdlustest ning selle eesmärgiks oli avada

siseriiklikud monopolid konkurentsile, et soodustada, kiirendada, efektiivistada ja innoveerida postiteenust sarnaselt senistele arengutele telekommunikatsiooni- ja energiasektoris, ühendada liikmesriikide võimsused ja parandada piiriülese teenuse kvaliteeti, vastamaks elektrooniliste alternatiivteenuste kasvule. Vastu võetud postiteenuse direktiivid (esimene 1997 ja teine 2002) viisid mitmete postiteenuste, nagu pakettide ja ekspressteenuse, turgude avanemiseni. Esialgu ei käinud see väikesemahuliste saadetiste kohta. Kindlaksmääratud operaator tohtis selles harus edasi tegutseda, kuna mitmetes liikmesriikides kardeti, et liiga kiire liberaliseerimine võib kahjustada avalikku operaatorit, vähendada teenuse kvaliteeti ja viia töökohtade vähenemiseni.

Kolmandas direktiivis otsustati avada postiturg täielikult 1.jaanuariks 2011 ning erandid kuni aastani 2013 lubati vaid uute liikmesriikide, erakordselt keerulise topograafia või paljude saartega ning väikese rahvaarvu ja piiratud geograafilise suurusga riikidele. Et vältida konkurentsimoonusi avatud turgudel, keelati monopoliseeritud turgudega riikide ettevõtjatel osaleda nende riikide postiteenuse pakkumisel, kes oma turu juba täielikult avanud on. Seni viimane direktiiv sätestab rea paindlikke meetmeid, millede hulgast liikmesriik võib, tulenevalt oma olukorrast, otsustada, kuidas tagada universaalteenuse pakkuja finantsiline tasuvus. Siia kuuluvad nii riigipoolne otsene finantsiline abi, ristsubsideerimine kasumlikelt teenustelt kahjumlikele kui kompensatsioonifondi loomine läbi turulesisenejate või klientide maksustamise.

Postiteenuse liberaliseerimise senised tulemused Euroopas paraku kuigi optimismisisendavateks kujunenud ei ole ning konkurents iseloomustavad endiselt riiklike postiettevõtete (endiste seadustatud monopolide) domineerimine, olulised sisenemisbarjäärid ning konkurentide väike arv.

Eesti avas oma postituru, viienda riigina Euroopas, täielikult aprillis 2009, mil loobuti tavakirjadele monopoli reserveerimisest. Tavakirjade turg moodustas tol ajal 75% Eesti postiturust ning seni toimis seal monopolina riigiettevõtte Eesti Post. Teoreetiliselt oli küll võimalik selles harus konkureerida ka varem, kuid reaalset võis rääkida välistavatest takistustest. Poliitiliselt defineeritud universaalteenuse alla kuuluvad Eestis traditsiooniliselt kuni 2 kg kaaluvad kirjad ja postipakid kuni 20 kg. Kvaliteedikriteeriumi kohaselt peavad 90% kirjadest olema kohale toimetatud hiljemalt järgmiseks päevaks ning geograafilise ligipääsetavuse osas peab igas omavalitsuses olema postiameti üksus, lisaks veel täiendav üksus iga 20 000 inimese kohta. Riigi poolt on kehtestatud on ka ülempiirid universaalteenuste hindadele.

Varasem monopolist Eesti Post on jäänud seni postiturul domineerivaks, olles mõnevõrra vähendanud juurdepääsu universaalteenusele (postkontorite arv on vähenenud 407-lt 351-le. Eesti Post on suutnud kasumlikult majandada peamiselt tänu laiale tootevalikule ning kasumit on toonud seejuures peamiselt erinevad kõrvaltegevused: mitmesugused: logistika- ja finantsteenused.

Kokku tegutses Eestis postiturul 2010. aastal küll 33 ettevõtet, kuid universaalteenuse pakkumise osas oli vaid üks konkureeriv ettevõtte (AS Express

Post). Seejuures on konkurents isegi väheneva trendiga: 2009.aastal oli turul veel kaks konkurenti. Ka postiteenuste osutajate koguarv muude teenuste osas on peale turu avamise järgset esialgset kasvu jällegi mõnevõrra vähenenud. Seega võime järeldada, et liberaliseerimine ei ole Eestis universaalteenuse osutamisel olulist konkurentsi kaasa toonud. Põhjuseks võib siin ühelt poolt muidugi olla ka elektroonilise kommunikatsiooni võidukäik, kuid teisalt kindlasti ka universaalteenuse pakkumisega kaasnevate lisakulude finantseerimise mudel, mis eeldab ettevõtetelt, kes soovivad universaalteenuse pakkumise osas Eesti Postiga konkureerida, litsenseerimisega kaasnevat maksekohustust kompensatsioonifondi. Muude postiteenuste, nagu ekspressteenuse, reklaami- või ajakirjandusväljaannete postitamine, pakujatel sellist kohustust ei ole. Kuivõrd universaalteenuse osas on Eesti Posti konkurentide turuosa alla 10%, ei ole mõeldav universaalteenuse osutamise Eestis Postile kaasnevate lisakulude täielik katmine konkurentide poolt. Siit jõuame artikli teise järelduseni: kompensatsioonifond tänastes tingimustes ei ole jätkusuutlik ega isegi mitte toimiv mehhanism universaalteenusega kaasnevate lisakulude finantseerimiseks. Lahendustena võib siin välja pakkuda otseseid toetusi riigieelarvest, universaalteenuse kvaliteedi ja ligipääsuvõimaluste langetamist tarbijate jaoks või universaalteenuse hinna tõstmist.

Eesti Posti positsiooniga turul on seotud veel üks spetsiaalne takistus tegusa konkurentsi tekkeks postiturul. Kuigi postiseadus kohustab konkurentidele võimaldama mõistliku (kulupõhise) hinnaga juurdepääsu postivõrgule kui olulise vahendile, on Eesti Postil siin oluline turuvõim ja lahenduse leidmiseks on käimas kohtuprotsess Eesti Posti ja konkurentsiameti vahel. Siit tuleneb artikli kolmas järeldus: vertikaalne integratsioon toimib sihiliku konkurentsipiiranguna. Probleemi lahendusena võiks siin pakkuda vertikaalset desintegratsiooni energia- ja gaasimajanduse eeskujul.

On mõistetav, et kujunenud olukorras on nii Eesti Post kui tema ainus konkurent universaalteenuse pakkumise osas huvitatud ühinemisest. Selleks on juba esitatud ka konkurentsiametile vastav taotlus. Siit tuleneb artikli neljas järeldus: postituru liberaliseerimine on viinud turu remonopoliseerumiseni. Kõnealune ühinemine tähendaks pea sajaprotsendise turuosaga ettevõtte teket ajakirjandus- ja reklaamitoodete turul ning tavakirjade kättetoimetamise turul, tuues konkurentsipotentiaali kaotsimineku näol enim kahju ajakirjandustoodete kättetoimetamise turul, kus ühinemissooviga ettevõtted seni pea võrdset turuosa omavad. Vaid ekspressteenuste turul ei kaasneks kavandatava ühinemisega tarbija jaoks olulist kahju.

ENERGIA-INTENSIIVSUS PÕHJA-EUROOPA RIIKIDE MAJANDUSARENGUS: ÖNNISTUS VÕI NEEDUS?

Marko Viiding, Liina Joller
Tartu Ülikool

Mitmete teadusuuringute tulemused on kinnitanud elektritarbimise ja majanduskasvu vahelist tugevat positiivset seost, kuid see kehtib vaid teatud majandusarengu tasemeni. Arenenud tööstusriikide puhul võib seda olulisel määral mõjutada ka energia- ja keskkonnapoliitika, mis on suunatud energiakasutamise efektiivsemaks muutmisele nii läbi majandusstruktuuri muutmise kui ka läbi olemasolevas struktuuris energia-efektiivsemate tootmistehnoloogiate kasutuselevõtu. Erinevate riikide keskkonna- ja energiapoliitika on küll mõnevõrra erinev, kuid üldiselt lähtutakse suurematest rahvusvahelistest kokkulepetest – Kyoto protokoll, Euroopa Liidu 20-20-20 strateegia ning muud direktiivid. Peamiseks energiapoliitika eesmärgiks on riigi majanduse energiantensiivsuse vähendamine, mis tagaks majandusliku heaolu jätkuva suurenemise samal ajal kui energiatarbimine selle tagamiseks ei suurene või isegi väheneb. Seega on autorid tõstatanud küsimuse: kas Põhja-Euroopas on energiantensiivne majandus õigustatud?

Käesolevas artiklis keskendume oma analüüsis seitsmele Põhja-Euroopa riigile Põhja- ja Baltimaades (Norra, Taani, Rootsi, Soome, Eesti, Läti, Leedu). Kuigi tegu on palju omavahel koostööd tegevate riikidega, siis laiemalt vaadates nad ka konkureerivad omavahel nii regioonisiselset kui globaalsel turul. Siit tulenevalt on elektrienergia kättesaadavus ning hind ka üheks oluliseks konkurentsieelise allikaks. Kõik nimetatud riigid v.a. Läti ja Leedu kauplevad elektriga börsil NordPool, aastaks 2015 oodatakse ka Läti ja Leedu ühinemist (ABB, 2012). Arvestades tõenäolist energiahindade jätkuvat kallinemist on oluline uurida energiaressurssi kui võimalikku konkreetse riigi kontekstis tootmist piiravat või soodustavat tegurit.

Warr et al (2010) on väitnud, et majandusteoreetilise lähenemise kohaselt on energia tähtsus võrreldes kapitali- ja tööjõukuludega tootmisfaktorina marginaalne ning siit tulenevalt ei avalda energia hind ega tarbitav kogus märkimisväärset mõju SKP-le. Kuid Payne (2010) on erinevate uuringute tulemusi analüüsides leidnud, et energiatarbimise ja majanduskasvu vahel eksisteerib tugev korrelatsioon. Samuti on ta rõhutanud vajadust energiavaldkonda iga konkreetse riigi või piirkonna kontekstis eraldi uurida, sest tulenevalt riikide kasutuses olevate energia tootmise ressursside suurest erinevusest on keeruline universaalse mudeli loomine.

Vaatamata energia tarbimise kohta tehtud uuringute suurele arvule on need enamasti keskendunud vaid üldistele tarbimistrendidele ning ei ole võtnud arvesse energia hinda ehk energia kui tootmissisendi kulukust ettevõtete jaoks. Käesolevas artiklis oleme kohati kasutanud paralleelselt termineid "energia" ja "elekter", sest kuigi keskendume empiirilises analüüsis just elektrile, siis laiemalt majanduspoliitilise tausta avamiseks on oluline vaadata seda kui ühte energia liiki. Kui maailmas moodustab elektrienergia keskmiselt 19% kogu tarbitavast energiast, siis NordPool'i

riikides on see olnud viimase kümne aasta jooksul keskmiselt 25%, Norras isegi 51% (Eurostat, 2012a).

Majanduse energiasäästuvust mõjutavad kaks olulist faktorit: (1) majanduse üldine struktuur; ja/või (2) sarnase struktuuriga majanduste puhul selle ettevõtete energia kasutamise efektiivsus (nt. kasutatav tehnoloogia). Kõrge energiasäästuvusega majandust saavad endale lubada vaid need riigid, kellel on ligipääs konkurentsivõimelise hinnaga energiaallikatele. Lähtudes keskkonnapoliitikast tuleks seda mõttekäiku veel täpsustada, st ligipääs konkurentsivõimelise hinna ja madala CO₂-sisaldusega energiaallikatele. Kuigi Euroopa Liit peab majanduse energiasäästuvuse vähendamist oma prioriteediks, siis on ka mõistetud, et energiamahuka rasketööstuse teistesse maailma piirkondadesse üleviimine mõjutab negatiivselt EL-i majandust (sh. tööhõivet, tehnoloogilist taset), ega anna sealjuures ka globaalses perspektiivis soovitud tulemust keskkonna paranemisele.

Käesolevas artiklis soovime rõhutada energia olulisust majanduskasvu tagamiseks ning vajadust seda teemat senisest enam süvitsi analüüsida. Autorid on võrrelnud NordPool'is osalevate riikide elektrienergia kasutamise tootlikkust, näidates kui palju SKP lisandväärtust loob iga riik 1MWh tarbimisest. Oleme kasutanud ettevõtte finantsjuhtimises laialt levinud suhtarvude (ROI, WACC) arvutamise üldpõhimõtteid, et võrdlevanalüüsis vaadata ostetud elektrienergiat kui investeringut tootmiseks. Uuringu andmed pärinevad NordPool'i ning Eurostat'i andmebaasist, kasutatud elektrienergia hind ei kajasta makse ja aktsiise.

Viimase kümne aasta analüüs näitas, et energia tarbimine on Põhjala riikides mitteelastne (0,02-0,06), vaid Eestis on see 0,46 – mis on samuti pigem mitte-elastne kui elastne. Elastsusnäitajad on põhjendatavad otseselt sellega, et nii majanduse struktuuri muutmine kui ka uute efektiivsemate tehnoloogiate juurutamine on väga pikaajalised protsessid. Niisamuti on pikaajalised ka investeringud energia tootmisesse ning muutuste sisseviimine kasutatavate energiaallikate struktuuri.

Just energiaallikate struktuuri osas on NordPool'i riikide vahel ka suur erinevus-varieerudes tuule ja hüdroenergiast kuni tuumaenergia ja põlevkivini. Paljuski tulenevalt energiaallikate varieeruvusest ja mitmete taastuvate energiaallikate tootlikkuse sesoonsusest on Põhjamaade ühisturg oma olemasolu igati õigustanud. Samas on tegu ka avatud turuga selles tähenduses, et kõigil osalevatel riikidel on alati võimalus ise enda tarbeks elektrit toota hetke turuhinnast madalama hinnaga. See toob omakorda endaga kaasa keskmiste hindade erinevuse riikide lõikes.

Analüüsi tulemusena selgus, et kõige edukam riik elektritarbimisel on Taani: igast 1MWh tarbitud elektrist suudetakse luua kõige rohkem SKP-d inimese kohta. Samas on oluline tõsiasi, et Norra ja Rootsi elektri tarbimine elaniku kohta, mis on kordades suurem, suudab toota vaid pisut väiksema hulga SKP-d. See on märk nende majanduste efektiivsest struktuurist. Lätis ja Leedus on samuti head suhtarvud, kuid väga kõrge elektri hind pärsib tootlikkuse suurendamist. Kuigi elektri summaarne tarbimine on tõusnud, siis selle mitte-elastsus näitab, et kulud on

tõenäoliselt edasi kantud ja jäetud lõpptarbija kanda. Eesti ja Soome majandused jäävad sarnases arvestuses pingerea lõppu, viidates vajadusele üle vaadata mõlema riigi majandusstruktuuride efektiivsus (seda enam, et Eestis ja Soomes on naabritega võrreldes oluliselt madalamad elektrikulud).

Makromajanduslikus perspektiivis võib järeldada, et energiasäästlikkuse vähendamine on küll positiivne keskkonnakaitse aspektist, kuid puhtalt majanduslikust aspektist vaadatuna ei pruugi seda olla. Kuna antud analüüs on tehtud varasematele andmetele tuginedes, siis tõenäolise elektrienergia hinnatõusu valguses vajab see teema tulevikus kindlasti põhjalikumat uurimist.

KROONIKA

CHRONIK

CHRONICLE

PROFESSOR HERBERT METSA (1931-2008) – TEADLANE JA ORGANISAATOR OMAS AJAS



Sõjajärgse vaakumi Eesti teaduses – eriti just rohkem või vähem ühiskonda puudutavatel erialadel – täitis enamuses see põlvkond, kes tänu „õigele“ sünniaastale pääses Saksa okupatsiooni aegsest mobilisatsioonist, olgu see siis otsese armeeteenistuse või abiteenistuse vormis. Jutt on eelkõige aastail 1928-1931 sündinutest. Herbert Metsa on selle generatsiooni eduka teadlase tüüpiline esindaja.

Sündinud 2. jaanuaril 1931 Jõgevamaal, lõpetas ta 1945 Torma Mittetäieliku Keskkooli ja seejärel 1949. aastal Tartu I keskkooli (praegune Hugo Treffneri Gümnaasium). Seega tuli ta nendest keerulistest aastatest, sõjast ja korduvatest koolireformidest hoolimata, kooliga toime aastatki kaotamata. Õpingud jätkusid Tartu Riikliku Ülikooli õigusteaduskonnas (1949-1954), mille ta lõpetas kiitusega. Herbert Metsa jäi tööle Tartusse – töötades Tartu Tarbijate Kooperatiivi juhatuses – algul juristi ja peatselt aseesimehena.

Tartu Riikliku Ülikooli poliitilise ökonoomia kateedrit asus sel ajal vedama, algul sisuliselt, hiljem ka ametlikult, hilisem akadeemik Mihhail Bronštein. Erinevalt paljudest teistest stalinismiajastu kasvandikest ei komplekteerinud ta oma meeskonda poliitilise ustavuse ja tugevalt kommunismile orienteeritud maailmavaate, vaid intellektuaalsete võimete alusel. Õpetades majandusaineid õigusteaduskonnas, suutis ta poliitilise ökonoomia kateedri aspirantuuri komplekteerida eelkõige just selle teaduskonna tugevamatest lõpetajatest. Niimoodi sattus ka Herbert Metsa vaatamata oma ankeedis olevale olulisele „plekile“ – isa oli kuulunud aastail 1941-1942 omakaitsekesse – 1956. aastal ülikooli aspirandiks. Järgnes „klassikaline“ liikumine: kandidaadikraad 1963 (Hinnakujundamise küsimused sotsialistlikus tööstuses) ning töö ülikoolis 1961-1974, tõus assistendist dotsendiks.

Herbert Metsa tõsisema teadustöö algust märgib 1966. aastal ilmunud raamat „Isiklik omand ja isiklik tarbimine“. Kuna kandidaadikraadile järgnes ilma pikema vaheajata töö doktoridissertatsiooniga, siis ilmus üksteise järel mitu raamatut: „Töökulud ja nende efektiivsus“ (1970), „Teaduslik-tehniline progress ja IX viisaastak“ (1972), „Kaasaeg ja toodangu kvaliteedi stimuleerimine“ (kaasautorluses, 1974). 1973. aastal kaitses Herbert Metsa doktoritööd teemal „Ühiskondliku tootmise majandusliku efektiivsuse tõstmise probleemid“. Doktoritöö materjalid võimaldasid välja anda veel kaks raamatut: „Ühiskondliku tootmise intensiivistamine ja majandusmehhanism sotsialistlikus ühiskonnas“ (1980) ning „Tootmise arengu kaasaegsed probleemid“ (1984). Kokku avaldas H. Metsa peaaegu 200 mitmesugust teaduslikku publikatsiooni.

Doktoritöö kaitsmine oli sel ajal sisuliselt elutöö. Esitatavad nõuded olid sellised, et pärast kandidaadikraadi kaitsmist kulus selleks keskmiselt 15 aastat tõsist tööd, kaitsti seda kuskil 50-ne aastaselt. Paljude majandusteadlaste (A. Arrak, M. Välja) elutee lõppeski nn „kokku kukkumisega“ vahetult doktoritöö kaitsmise perioodil. Seda rohkem tuleb hinnata H. Metsa tegevust, kes selle kraadini jõudis 42 aastaselt.

Alates 1974. aastast on H. Metsa sisuliselt administratiivtööl. Aastail 1974-1981 töötas ta Tartu Ülikooli teadusprorektorina (ka professori kutse omistatakse talle sel ajal, 1978). Aastail 1981-1985 oli H. Metsa Üleliidulise Töö Teadusliku Uurimise Instituudi Eesti Filiaali direktor. Ülemused Moskvast mängivad selle asutusega, tõstes teda Tallinnast Kohtla-Järvele ja tagasi ning ka ise mitte teades, milliste teemadega antud asutus ikkagi peaks tegelema... Kõik see tekitab olukorra, et ka niisugune jõuline juht nagu H. Metsa ei suuda instituudi filiaali vajalikule tasemele upitada ning lahkub pettununa sellest 1985. aastal. Filiaal jätkab veel mõned aastad teisejärgulise teadusasutusena ja siis likvideeritakse.

Herbert Metsa tuleb tagasi Tartusse. Seekord Eesti Põllumajanduse Akadeemiasse (praegune Maaülikool). Algul juhatab ta poliitilise ökonomia kateedrit (1985-1990), seejärel on agraarökonomika kateedri professor (1990-1992) ning 1992-1996 turunduse õppetooli juhataja, 31 augustist 1996 emeriitprofessor.

Viimastel eluaastatel sundis üha halvenev tervis ja raskendatud liikumine Herbert Metsa aktiivsest tegevusest kaugenema. Herbert Metsa suri 25. mail 2008 ja on maetud Tartusse Raadi kalmistule, sinna kuhu on maetud enamik Tartu Ülikooli õppejõududest..

Herbert Metsa on jäänud meelde eelkõige jõulise ja resoluutse teaduse organisaatorina. Tugeva läbilöögivõimega ja alluvate suhtes väga nõudlikuna meenutas tema juhtimisstiil ehk mõnevõrra Edgar Savisaare oma. Ülikooli teadusprorektorina rajas ta sisuliselt teadusosakonna ning pani aluse lepingulistele uurimistöödele – tolle aja sisuliselt ainukestele grandide põhimõttel tehtavatele uurimustele. Ka olid (ja on tänaseni) maailma teadustööde hulgas hinnatud Tartu Ülikoolis välja antud teadustööde kogumikud. Sel ajal tohtis selliseid kogumikke välja anda vaid Moskva ülikõrgete tegelaste loal, mida saada oli keeruline. Seetõttu pandi TÜ kogumikele nimeks „Teaduslikud märkmed“ ning neid sai nüüd avaldada. Märkmetest oli asi väga kaugel, ilmusid tõsised teaduslikud tööd. Kuna nende tiraaž oli administratiivses korras piiratud, siis olid need teadusringkondades väga nõutud väljaanded ja muutusid kiiresti lausa bibliograafilisteks haruldusteks.

1974. aastal saadi Eestis hakkama omalaadse vägiteoga. Kogu majandusteooria õpetamine toimus sel ajal poliitilise ökonomia kursuse raames. Selle kursuse raamides tuli lisaks majandusteooriale anda pikk põhjendus, miks sotsialistlik majanduskord on maailma parim ja miks viimase NLKP kongressi otsused on maailmaajalooline samm majanduspraktikas. Palju seda tehti ja palju püüti seletada majanduse üldteooriat ja majanduspoliitika teoreetilisi aluseid, sõltus loomulikult õppejõu kvalifikatsioonist ja meelestatusest. Seda õppeainet tohtis õpetada ainult Moskvast välja antud õpikute tõlgete alusel. Need raamatud olid naiivsed,

üldsõnalised ja koosnesid suures osas marksismi klassikute tööde ümberjutustustest ning partei otsuste refereerimisest. Sellised õpikud ei rahuldanud ei üliõpilasi ega vähegi mõtlevalmaid õppejõude. Seetõttu kirjutati Eesti õppejõudude poolt 1974. aastal originaalne õpik. Õpiku kirjutamise keelust mindi mööda sel viisil, et pealkirja alla ei pandud mitte sõna õpik, vaid – „loengud“. Loengumaterjalide välja andmise keeldu polnud, veel enam, seda isegi soovitati. See õpik ei korruta niivõrd dogmasid, vaid sisaldab hulgaliselt näiteid, ka Eesti omi, ja arutelusid. Loomulikult on seal ka (minimaalselt nõutava hulgal) klassikute tsitaate ning peatükid algavad ja lõppevad kohustusliku viitega viimastele parteidokumentidele. Õpik oli ainus eesti keelne majandusteooriat sisaldav õppematerjal kuni 1991. aastani. Selle õpiku koostamisest võtsid aktiivselt osa kõik Eesti juhtivad majandusõppejõud, ka professor Herbert Metsa.

Teaduslikud tööd on olulised omas ajas. Aegade muutumisel muutub kiiresti ka nende väärtus. Selle aja tööde juures tuleb arvestada totaalset infosulgu – Eestisse jõudis üldjuhul ainult tugevalt marksistliku suunitlusega kirjandus. Lisaks oli kasutada mingi osa enne 1940. aastat ilmunud majanduskirjandust – eelkõige statistikakogumikud ja äärmiselt teoreetilised kirjutised, millede olemusest tsensuur lihtsalt ei saanud aru. Kuna majandusteaduslikud uurimused pidid sel ajal vaatlema eelkõige sotsialistliku plaanimajanduse aktuaalseid probleeme, siis oli kõigist neist vähe kasu. Ka ei peetud heaks tooniks – vastandina kaasajale – keeruliste matemaatiliste mudelite konstrueerimist. Kuna kirjastuste võimsused olid väga piiratud, siis nõuti, et iga raamat oleks korraga nii teadustöö, populariseeriv materjal, õpik kui ka sotsialismi propaganda vahend. Sellises olukorras tuli leida hea kompromiss nende vahel, tihti ka taasleiutada ratast. Nii mõnigi autor läks kergema vastupanu teed ja tegeles sotsialismi üldistamise ja kriitikavaba apologetikaga, mis tagas teaduskraadid, kuid ei andnud tegelikku teaduslikku tulemust. Õnneks said Tartu Riikliku Ülikooli aspirandid head teadmised teadusliku uurimustöö metodoloogilistest alustest, mis võimaldab anda ka tänapäeval teaduslikku väärtust omavaid kirjutisi.

Praegune ajaline distant on ilmselt juba piisav hinnangu andmiseks, kui palju üks või teine selle aja kirjutis tegelikult sisaldas teadust. Allakirjutanu puutus kokku Herbert Metsa kirjutistega tegelikult juba keskkooli õpilasena. Nimelt oli 1960-tel Tartu ajalehes „Edasi“ („Postimehe“ selle aja nimi) omamoodi juhtkirja kirjutamise võtte. Esileheküljel ilmusid mõnede juhtivate majandusteadlaste kirjutised ühel konkreetsel teemal. Rubriigi nimi oli: „Lugejaga vestleb“. Kirjutise kõrval oli ka sõbralik šarž antud mehest. Ega neid aktiivseid kirjutajaid meenugi rohkem kui kolm, üks neist Herbert Metsa (tagasihoidlikumaid autoreid oli muidugi rohkem). Need artiklid olid just sellised omaaegsed teaduse ja populaarteaduse piirimail olevad kirjutised. Kuid mis oluline, need kirjutised ei olnud marksismi-leninismi loosungite kordamine, vaid mingi konkreetsema küsimuse – palk, toodete kvaliteet, kasvutempod jne – asjalik ja selge käsitus. Eriti on meelde jäänud vaidlus teemal – mis ikka on töö hulk ja kvaliteet ning kuidas seda mõõta. Kas tegu on vahetu töötaja enda kvaliteediga (tänapäeva terminoloogias: inimkapitaliga) või töötaja poolt tehtus kajastunuga (materialiseerunuga)? Ja kummas tuleks lähtuda palga kujundamisel?

Herbert Metsa selgelt teadusliku iseloomuga kirjutistes pakkusid huvi kaks valdkonda. Kõigepealt jõudis ta, loomulikult totaalse infosulu tõttu midagi sellest teadmata, lähedale tänapäevasele mikroökonomilisele positiivse mastaabiefekti eri valdkondade ja protsesside kirjeldamisele. Tema käsitluses olid need nime all – intensiivse arengutee staadiumid ehk etapid: ühiskonna areng saab toimuda vaid siis, kui efekt (avaldugu see siis mistahes kujul), on suurem kui selleks juurde võetud ressursside kasv, ehk valemina Δ efekt $>$ Δ sisendid. Ka näitas Herbert Metsa, et selline seos tekib kõigepealt seadmete juures, siis tööjõu ja kõige keerulisem on tema tekkimine materjalide juures. Samuti rõhutas ta, et kõigi kolme tootmise sisendi korral see lihtsalt peab tekkima kui üldse soovitakse näha kvalitatiivset arengut. Praegu me räägime ligikaudu samadest probleemidest innovatsiooni küsimuste vaatlemisel (loomulikult teise terminoloogiaga ja uuel kõrgemal tasemel, tihti sisendeid jaotades mitte kolmeks, vaid kaheks - tööjõud ja kapital).

Teiseks tänaseni teaduslikku huvi pakkuvaks valdkonnaks Herbert Metsa uurimustes olid toodangu kvaliteedi probleemid. Täieliku ehk täiskonkurentsi põhilise puudusena vaatleb kaasaja majandusteadus asjaolu, et selle turutüübi juures puudub ettevõtetele huvi toote arenduse vastu. Ka oluliselt täiustatud toode ei taga märkimisväärset turuosa kasvu ja võib olla kulude kasvu tõttu kasumit isegi vähendav. Seega turumehhanismi toime puudlikkuse juures antud küsimuses on tegu tootjate kas huvi puudusega või isegi negatiivse huviga toote arenduse vastu. Herbert Metsa vaatles mitmes oma kirjutises kvaliteedi küsimusi sotsialistlikus plaanimajanduses ning näitab, et olukorras, kus ettevõtte on tagatud kogu plaanilise toodangu realiseerimine vastavalt plaanikomitee jt keskorganite hankekäsunditele kindlate, aastateks fikseeritud hindadega, pole ettevõtete huvi kvaliteedi tõstmise vastu piisav. Pigem on kvaliteedi parendamine tihti seotud ettevõttele ja töötajatele mittekompanseeritavate lisapingutustega. Pidev tähelepanu juhtimine sellele valdkonnale oli üks põhjusi, kus 1970-te lõpus hakati teatud kõrgema kvaliteediga toodangu nimetuste eest ettevõtetele maksma väikesi lisatasusid (kvaliteedimärk, H-indeksiga kaubad jne). Loomulikult polnud see H. Metsa ainusaavutus, suuremat rolli mängis siin arusaamine, et NSV Liidus toodetav jääb üha rohkem oma kvaliteedilt maha maailmatasemest.

Kvaliteedi probleemide vaatlemisel kujunes H. Metsa juhtimisel välja väike koolkond, mis tänaseks on küll lakanud olemast. Eelkõige tema juhtivate liikmete (professor Mait Miljan, dotsent Ivan Larin jmt teadlased, aga ka praktikud J. Käi jmt) meie hulgas lahkumise tulemusena.

Mai 2012

Olev Raju
Tartu Ülikool,
kolleeg aastast 1971

**PROFESSOR HERBERT METSA (1931-2008) –
WISSENSCHAFTLER UND
BEDEUTENDER ORGANISATOR SEINER ZEIT**

Herbert Metsa absolvierte mit Auszeichnung die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Tartu im Jahre 1954. Anschließend arbeitete er als stellvertretender Vorsitzender der Tartuer Verbrauchergenossenschaft.

Michail Bronstein, der spätere Akademiker der estnischen Akademie der Wissenschaften, leitete damals den Lehrstuhl für politische Ökonomie der Tartuer Universität. Seine Mitarbeiter wählte er nach ihren Fähigkeiten, und nicht nach politischer Linientreue aus. So gelang es Herbert Metsa – obwohl sein Lebenslauf wegen der Zugehörigkeit seines Vaters zu einer als sowjetfeindlich eingestuften Organisation in den Kriegsjahren 1941-1942 nicht ganz „sauber“ war –, im Jahre 1956 an der Universität Tartu das Doktorandenstudium zu beginnen. Es folgten die Promotion im Jahre 1963 („Fragen der Preisbildung in der sozialistischen Industrie“) und 1961-1974 die akademische Laufbahn an der Universität Tartu.

1966 erschien von Herbert Metsa das Buch „Individueller Besitz und individueller Verbrauch“ und danach in Folge noch mehrere Bücher und Broschüren: „Arbeitskosten und ihre Effektivität“ (1970), „Der wissenschaftlich-technische Fortschritt und der IX. Fünfjahresplan“ (1972), „Die Gegenwart und die Stimulierung der Produktionsqualität“ (Coautor, 1974), „Die Intensivierung der gesellschaftlichen Produktion und die wirtschaftlichen Mechanismen in der sozialistischen Gesellschaft“ (1980) und „Aktuelle Probleme der Produktionsentwicklung“ (1984). 1973 habilitierte er zum Thema „Probleme der Erhöhung der wirtschaftlichen Effektivität bei der gesellschaftlichen Produktion“. Insgesamt veröffentlichte Herbert Metsa fast 200 wissenschaftliche Beiträge.

Ab 1974 war Herbert Metsa in den Verwaltungen von akademischen und wissenschaftlichen Einrichtungen tätig. In den Jahren 1974-1981 arbeitete er als Prorektor für Forschung an der Universität Tartu (1978 wurde er zum Professor ernannt). 1981-1985 leitete Herbert Metsa in Tallinn und Kohtla-Järve als Direktor die estnische Filiale des wissenschaftlichen Instituts für Arbeitsforschung der UdSSR. 1985 kehrte er nach Tartu zurück, diesmal an die Landwirtschaftliche Universität. Am Anfang leitete er den Lehrstuhl für politische Ökonomie (1985-1990), danach war er als Professor am Lehrstuhl für Agrarökonomie tätig (1990-1992). Vier Jahre bis zu seiner Emeritierung im Jahre 1996 leitete er den Lehrstuhl für Marketing. Herbert Metsa starb am 25. Mai 2008 in Tartu.

Heute sind zwei Bereiche aus seinem wissenschaftlichen Nachlass von Interesse. Zu einem ist seine Auffassung von Prozessen des mikroökonomischen positiven Maßstabeffekts sehr modern. Er hat sie mit dem Terminus „Stadien des intensiven Entwicklungsweges“ beschrieben: Die gesellschaftliche Entwicklung findet nur dann statt, wenn der Effekt größer ist als der Zuwachs der dazu verbrauchten Ressourcen, oder als Formel ausgedrückt: $\Delta \text{Effekt} > \Delta \text{Inputs}$. Herbert Metsa hat

auch gezeigt, dass zur gesellschaftlichen Entwicklung der gleiche Zusammenhang bei allen Inputs entstehen muss.

Der zweite bis heute interessante Bereich der Forschungsarbeiten von Herbert Metsa ist die Qualitätsproblematik. H. Metsa nahm diese Problematik in der sozialistischen Wirtschaft unter die Lupe und bewies, dass in der Situation, wenn ein Unternehmen sicher sein kann, dass seine ganze geplante Produktion zu den Preisen, die die zentralen Planungsorgane für Jahre festgeschrieben haben, absetzen kann, dann besteht kein wirkliches Interesse an der Qualitätserhöhung. Bei den Untersuchungen von Qualitätsproblemen hat er einen kleinen Kreis von gleichgesinnten Wissenschaftlern um sich gesammelt (M. Miljan, I. Larin u.a.).

Herbert Metsa ist in erster Linie als eine starke und durchsetzungsfähige Führungspersönlichkeit bei der Organisation der Forschungsangelegenheiten in Erinnerung geblieben, der seinen Mitarbeitern einiges abforderte. Als Prorektor für Forschung wirkte er maßgeblich bei der Gründung der Wissenschaftsabteilung der Universität mit und schuf die Grundlage zu Forschungsarbeiten auf Vertragsbasis – zu damaliger Zeit waren sie praktisch die einzigen wissenschaftlichen Untersuchungen, die wie heutige Forschungsgrants funktionieren.

Mai 2012

Olev Raju
(Universität Tartu)

PROFESSOR HERBERT METSA (1931-2008) – A SCIENTIST OF HIS TIME

Herbert Metsa was born on 2 January 1931 and graduated the Faculty of Law of Tartu University with honours degree in 1954. He worked as the vice-chairman of the board of Tartu Consumers' Co-operative.

The leader of the Department of Political Economy of Tartu University was latter Academic Professor Bronstein, who chose stuff by abilities, not by the political loyalty. So, Herbert Metsa became aspirant of University in 1956 in spite of the fact that he had a black spot – his father had been a member of Self-Defence in 1941-1942. Metsa got the Degree of Aspirant in 1963 (“The Problems of Price Formation in Socialist Industry”) and he worked in Tartu University in 1961-1974; he was promoted from assistant to an assistant professor.

The first book by Herbert Metsa (“Personal Property and Personal Consumption”) was published in 1966. A row of books and brochures followed it: “Expenditure of Labour and its efficiency” (1970), “Scientific and Technical Progress and IX Five-year Period” (1972), “Present Day and the Stimulation of the Quality of the Production” (1974), “The Intensification of Social Producing and Economical Mechanism in Socialist Society” (1980) and “Modern Problems of Producing Development” (1984). Doctor’s Thesis “The Problems of Raising Economic Efficiency of Social Producing” was maintained in 1973 by Herbert Metsa. H. Metsa has published almost 200 various scientific publications.

H. Metsa has got administrative job since 1974. He’s the science pro-rector of Tartu University (also, the degree of professor is obtained in the same period in 1978). He’s the director of the Estonian branch of All-Union Institute of Labour Scientific Researches 1981-1985. In 1985 he come back to Tartu, to Estonian University of Life Sciences. Initially he leads the Department of Political Economy (1985-1990), and afterwards he’s the Professor of the Department of Agrarian Economics (1990-1992) and Chairman of Marketing Chair (1992-1996). Professor Emeritus Herbert Metsa died on 25 May 2008 in Tartu.

Metsa would be memorized as a forceful and resolute organizer of science and through his strong clout and very exigent attitude to his subordinates. As the science pro-rector he practically created a faculty and laid the basis for contract researches, which were the only researches of Grand principle of that time.

There are two main fields of Herbert Metsa’s scientific researches, which are of interest nowadays. First, he reached very close to describing processes of modern microeconomic positive scale effects. He used the term: stadiums of intensive development way. A development of society could take place only if (whatever) impact is bigger than the growth of the resources used for it; it’s impressed by formula: $\Delta \text{ impact} > \Delta \text{ inputs}$. Another field of scientific interest since today in H. Metsa researches are the problems of quality. H. Metsa observes the questions of quality in socialist economy and he demonstrates that the interest of an enterprise to

arise the quality isn't sufficient in a situation, wherein the realization of all the planned production has been guaranteed according to the fixed prices. A small school (M. Miljan; I. Larin etc.) arose from the leadership of Herbert Metsa in the observation of quality problems.

May 2012

Olev Raju
University of Tartu

ARTIKLID TUNTUD EESTI MAJANDUSTEADLASTEST
BEITRÄGE ÜBER BERÜHMTE ESTNISCHE
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLER
LIST OF ARTICLES PUBLISHED ON WELL-KNOWN ESTONIAN
ECONOMISTS

Väljaandes „Eesti majanduspoliitilised väitlused“ alustati kroonika osa kirjutamist alates 2007. aastast ehk 15. aastakäigust. 2008. aastast alustati kroonikas ka meie seast lahkunud tuntud Eesti majandusteadlaste elulugude-teadustegevuste lühikirjelduste avaldamist. Eesmärgiks on aastas üks-kaks (kuni kolm) ülevaadet avaldada, mida reeglina kirjutavad endised kolleegid, õpilased või spetsiaalselt elulugu uurinud inimesed. Ülevaated on üldjuhul kirjutatud ca 5-6 leheküljel eesti keeles (keele valiku teeb ülevaate autor), millele on lisatud valdavalt kuni ühe leheküljelised kokkuvõtted saksa ja inglise keeles (kokkuvõte on ka eesti keeles kui ülevaade on kirjutatud saksa või inglise keeles). Seni on ilmunud järgmised ülevaated:

Zur Publikation „Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik“ gehört seit 2007, also seit dem 15. Jahrgang, auch ein Chronikteil. 2008 hat man begonnen, in der Chronik auch Kurzbiographien berühmter estnischer Wirtschaftswissenschaftler, die nicht mehr unter uns verweilen, zu veröffentlichen. Geplant ist, dass im Jahr bis drei Kurzbiographien erscheinen, die in der Regel von ehemaligen Kollegen, Studenten oder Autoren, die sich speziell mit einer wissenschaftlichen Laufbahn beschäftigt haben, verfasst werden. Diese Kurzbiographien sind ca. 5-6 Seiten lang. In welcher Sprache der Beitrag geschrieben wird (auf Estnisch, Englisch oder Deutsch), darüber entscheidet der Autor. Wichtig ist, dass die dazugehörige Zusammenfassung in einer anderen der drei genannten Sprachen ist. Bisher sind folgende Kurzbiographien erschienen:

Chronicles have been included in the publication *Discussions on Estonian Economic Policy* since 2007, i.e. since Volume 15. Since 2008 the chronicles have included also biographies and brief descriptions of the scientific activities of well-known Estonian economists who are no longer among us. The aim is to publish one or two (up to three) overviews annually, written by former colleagues or students or people who have specifically studied their biography. The overviews have generally been written on ca 5–6 pages in Estonian (the author of the overview chooses the language) with summaries in German and English mostly on up to one page (or a summary in Estonian if the overview was written in German or English). The following overviews have been published until now:

- **2008:** *Kukk, Kalev; Kukk, Kalle*. Professor **Ragnar Nurkse** (1907-1959) – der ungekrönte König unter den estnischen Wirtschaftswissenschaftlern;
Professor Ragnar Nurkse (1907-1959) – Eesti majandusteadlaste kroonimata kuningas (Kokkuvõte);
Professor Ragnar Nurkse (1907-1959) – the uncrowned king among Estonian economists (Abstract);

- **2008:** *Raudjärv, Matti.* Dotsent **Juhani Väljataga** (1932-1982) ereda isiksusena Eesti majanduselus;
Associate Professor Juhani Väljataga (1932-1982) als eine unvergassliche Persönlichkeit im Wirtschaftsleben Estlands (Zusammenfassung);
Associate Professor Juhani Väljataga (1932-1982) as a bright personality in the Estonian economic life (Abstract);
- **2009:** *Kalle, Eedo.* Professor **Eduard Kull** (1905-1988) – majandusteadlane ja pedagoog;
Professor Eduard Kull (1905-1988) – Wirtschaftswissenschaftler und Pädagoge (Zusammenfassung);
Professor Eduard Kull (1905-1988) – Economist and Teacher (Abstract);
- **2010:** *Lõokene, Inga.* Akadeemik, professor **Uno Mereste** (27.05.1928-06.12.2009). In memoriam;
Akademiker Prof. Uno Mereste (27.05.1928-06.12.2009). In memoriam (Zusammenfassung);
Academician, professor Uno Mereste (27.05.1928-06.12.2009). In memoriam (Abstract);
- **2010:** *Paas, Tiiu; Kaldaru, Helje; Sikk, Juta.* Professor **Heiki Müür** (1932-1996) – uue suuna rajaja nõukogudeaegsete majandusteadlaste koolitamisel;
Professor Heiki Müür (1932-1996) – Gründer einer neuen Richtung für die Ausbildung von Wirtschaftswissenschaftlern in der Zeit der Sowjetrepublik Estland (Zusammenfassung);
Professor Heiki Müür (1932-1996) – the founder of the new direction in education of economists in Soviet Estonia (Abstract);
- **2011/1:** *Lõokene, Inga.* Prof. **Juhan Vaabel** (1899-1971). Akadeemik, dr. jur.; Prof. Juhan Vaabel (1899-1971). Akademiker, Dr. jur. (Zusammenfassung);
Prof. Juhan Vaabel (1899-1971) Academician, Dr. jur. (Abstract);
- **2011/2:** *Lõokene, Inga.* Professor **Erik Linnaks** (1926-2001), majandusarvestuse tippteoreetik;
Professor Erik Linnaks (1926-2001), Spitzentheoretiker des Rechnungsweswns (Zusammenfassung);
Professor Erik Linnaks (1926-2001), leading theoretician in accouting (Abstract);
- **2012/1:** *Kumm, Kaupo.* Professor **Vladimir Koslov** (17.02.1928-7.01.2012). In memoriam;
Professor Vladimir Koslov (17.02.1928-7.01.2012). In memoriam (Zusammenfassung);
Professor Vladimir Koslov (17.02.1928-7.01.2012). In memoriam (Abstract);
- **2012/2:** *Raju, Olev.* Professor **Herbert Metsa** (1931-2008) – teadlane ja organisaator omas ajas;
Professor Herbert Metsa (1931-2008) – Wissenschaftler und bedeutender Organisator seiner Zeit (Zusammenfassung);
Professor Herbert Metsa (1931-2008) – a scientist of his time (Abstract)

KAHEKÜMNES MAJANDUSPOLIITIKA TEADUSKONVERENTS VÄRSKAS

2012. aasta 28.-30. juunil toimus Eestis XX rahvusvaheline majanduspoliitika teaduskonverents (mida võib ilmselt ka nn juubelikonverentsiks nimetada) ning traditsiooniliselt jällegi Värskas, teemaks „Majanduspoliitika Euroopa Liidu riikides – aasta 2012“.

Konverentsi temaatika oli kavandatud suhteliselt laialdasena (analoogne on see tegelikult olnud ka varasematel aastatel). Keskenduda oli soovitatud järgmistele majanduspoliitika valdkondadele nagu: 1) ettevõtluspoliitika; 2) ettevõtte strateegia; 3) fiskaal- ja rahapoliitika; 4) keskkonnapoliitika; 5) regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitika; 6) sektoraalne (rahvamajandusharude) majanduspoliitika; 7) sotsiaalpoliitika; 8) töö- ja sissetulekute poliitika. Nii nagu varasematel kordadel, olid kavas ka mõned teised majanduspoliitika valdkonnad (seekord näiteks majanduskriis, Jaapani ja Ida-Euroopa võrdlus jt).

Konverentsi avamine oli seekord erilisem: peale avasõnavõttu koos lühikese tagasisivaatega konverentsiseeria ajaloole seeria initsiaatorilt *Matti Raudjärvi* (TÜ), esines sõnavõtuga TÜ majandusteaduskonna eelmine dekaan, tänane ettevõtetemajanduse instituudi juhtaja *Toomas Haldma*, kes andis professor Dr. *Armin Rohde*’le (Greifswaldi Ülikool, Saksamaa LV) üle TÜ rektori *Alar Karise* ¹ auaadressi teenete eest nii Tartu Ülikooli kui Eesti majandusteaduse ees. *Armin Rohde* on Eestis korduvalt akadeemiliste loengutega esinenud (sh sügiseti Tartu Ülikoolis toimuva Eesti-Saksa nädala raames, kuhu on kolleegid TÜ Saksamaa Liitvabariigi partnerülikoolidest kutsutud). Samuti on ta mitmeid kordi TÜ majandusteaduskonna doktorantide doktoritööde oponendiks olnud ning Värskas konverentsil on ta aktiivselt koos oma doktorantidega alates 1999. aastast osalenud.

Esimesel päeval toimus kaks istungit. Esimese istungi juhatajatena olid kavandatud *Armin Rohde* ja *Dorothea Greiling* (Johannes Kepleri Linzi Ülikool, Austria)². Ettekandjateks samal istungil olid: *Armin Rohde*, *Frank Ehrhold* (Greifswaldi Ülikool) ja *Toomas Haldma* (TÜ). Sama päeva teist istungit juhatasid *Peter Friedrich* ja *Janno Reiljan* (mõlemad TÜ). Kõik istungi ettekandjad esindasid TÜ-d: *Marge Seppo*, *Alo Lilles*, *Tõnu Roolah*.

Teisel päeval toimus neli istungit, millest esimest juhatasid *Martina Eckardt* (Budapesti Andrassy Ülikool, Ungari) ja *Mathias Wiedmer* (Greifswaldi Ülikool).

¹ Rektor Alar Karis oli viimast päeva ametis 29. juunil 2012. Tartu ülikooli uus rektor Volli Kalm andis ametivande 31. augustil 2012, kui TÜ aulas toimus rektor Volli Kalmu inauguratsioonitseremoonia. Ametiraha andis rektorile üle Eesti Vabariigi president Toomas Hendrik Ilves. Rektori inaugureerimine toimus Tartu ülikooli nõukogu ja senati avatud istungil, mida juhatas TÜ nõukogu esimees Kersti Kaljulaid. Rector magnificus professor Volli Kalm pidas oma rektori ameti inauguratsioonikõne. Lisaks rektorile ja Eesti Vabariigi presidendile pidas tseremoonial kõne ka rektor emeritus professor Alar Karis.

² Austerlanna jäi paraku haigestumise tõttu seekord Värskasse tulemata.

Ettekannetega esinesid *Martina Eckardt*, *Clemens Buchen* (TÜ ja Wiesbadeni Majanduse ja Õiguse Ülikool, Saksamaa LV) ja *Detlev Ehrig* ja *Uwe Staroske* (mõlemad Bremeni Ülikool, Saksamaa LV). Ennelõunast teist istungit juhatasid TTÜ esindajad *Mikk Lõhmus* ja *Sulev Mäeltsemees*. Ettekannetega esinesid *Mikk Lõhmus*, *Inara Dundure* (Läti Ülikool), *Ott Koppel* (TTÜ) ja *Marko Viiding* (TÜ). Konverentsi viiendat ja teise päeva kolmandat istungit juhatas *Üllas Ehrlich* (TTÜ). Ettekanded tegid *Margot Müürsepp* (TTÜ), *Aivo Ülper* (TÜ) ja *Maret Kirsipuu* (Eesti Mereakadeemia). Konverentsi viimast, kuuendat istungit juhatas *Mart Sõrg* (TÜ). Istungil tehti kaks ettekannet TÜ esindajatelt (*Katrin Pihor* ja *Raigo Ernits*). Seejärel toimus konverentsi lõpetamine, kus viimasena sai lõppsõna korraldajana *Matti Raudjärv* (TÜ).³

Juubelikonverentsil oli peale ettekannete-diskussioonide järel kavas nii kultuuri-, spordi-, tervise- kui ka loodusprogramm. Konverentsi esimese päeva õhtul toimus rohkete ja maitsvate seto söökide-jookidega piknik Värskas Sanatooriumi kõrval järve äärsel aasal, kus toreda kolmveerandtunnise esinemise tegi seto rahvariideisse rõivastunud Värskas Rahvamaja lauluansambel. Seejärel pakkus paari tunni vältel nii kontserti kui taustamuusikat Rakvere Linnaorkester puhkpilliõpetaja Jüri Takjase juhatusel. Teise päeva õhtul pärast konverentsitööd oli võimalik soovijail end Värskas SPA-s ka tervislikult turgutada.

Loodusprogrammi raames toimus laupäeval, konverentsi kolmandal päeval, tunnine jalutuskäik giidi eestvedamisel endise Eesti Vabariigi sõjaväe ohvitseride suvise Põhjalaagri territooriumil,⁴ kus osalejad said põhjaliku ajaloolise ülevaate seal toimunu kohta enne ja pärast Eesti okupeerimist Nõukogude vägede poolt. Järgnes huvitav tutvumine Põhjalaagri kõrval asuva Seto Talumuuseumi hoonete ja eksponaatidega muuseumi giidi juhatusel. Loodusprogramm ja konverents lõpetati muuseumi Tsäimajas seto lõunasöögiga ning seejärel sõidutas Värskas Sanatooriumi buss enamiku konverentsil osalenuid Tartusse.

Lisaboonusena kavandati algselt ka kultuuri- ja loodusprogrammi laiendusena konverentsist osavõtjate ekskursiooni Petseri kloostrisse. Kuna Venemaa viisad on kallid (ca 70 eurot!), giidi oli võimalik vaid Pihkvast saada (jällegi kõrge hind!) ning toitlustamine mõneti ebakindel (nõuti ettemaksu, kuid omapoolset lõuna garantiid ei pakutud!), siis otsustasid korraldajad Petseri reisi mitte korraldada, sest ka huvilisi konverentsist osavõtjate hulgas oli vähe (eeskätt kõrge viisahinna tõttu!).

Juubelikonverentsil olid eestlaste kõrval konverentsil osalejateks traditsiooniliselt kolleegid Saksamaa LV ülikoolidest, aga samuti Austriast, Lätist ja Ungarist.

³ Osa ettekannete kohta on avaldatud ka artikkel kolmekeelses rahvusvahelises teadusajakirjas „Eesti majanduspoliitilised väätlused / Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik / Discussions on Estonian Economic Policy“ numbrites 1-2012 ja 2-2012 (vastavalt autori (te) poolt valitud saksa või inglise keelsed täisartiklid CD-l ja teisekeelsed kokkuvõtted ajakirja paberkandjal).

⁴ Põhjalaagri säilinud hoonetes toimusid muide meie kolm esimest majanduspoliitika teaduskonverentsi, nimelt aastatel 1984, 1994 ja 1995.

Kuna Värskas on konverents toimunud juba kakskümmend korda, siis järgmised konverentsid korraldatakse paljude osalejate soovil ilmselt mujal. XXI rahvusvaheline majanduspoliitika teaduskonverents, Eestis tuntud kui nn „Värskas konverents“, toimub suure tõenäosusega Jänedal ⁵ (ajavahemikul 27.-29. juunil 2013), kus asub 1915. aastal rajatud, tänane ajaloo- ja kultuurimälestisena tuntud mõisakeskus (nn Jänedal loss). Sinna on Tallinnast mööda Piibe maanteed 63 km autosõitu ja kuhu jõuab ka ligi tunniise sõidu järel Tallinna Bussijaamast nii bussi (samuti mööda Piibe maanteed) kui Tallinna Balti Jaamast rongiga (Tallinn-Aegviidu-Tapa liinil). See teeb kindlasti väliskülalistele kohalejõudmise kiiremaks (arvestades ka lennukiga saabumist Tallinnasse). Ülikoolilinnast Tartust ei ole kohalejõudmine samuti ülemäära kauge ega aeganõudev (autoga ligi 150 km ning rongiga ca kaks tundi sõiduaga). Samas jälle võimalus Eestimaa kauni loodusega tutvumiseks!

Tere tulemast järgmisele, XXI rahvusvahelisele majanduspoliitika teaduskonverentsile aastal 2013!

August 2012

Matti Raudjärv

majanduspoliitika konverentside initsiaator ja peakorraldaja
(Tallinnas Pirita-Kosel, Pärnus ja Lääne-Virumaal Kaasiku talus)

⁵ Esimesed jäljed inimtegevusest Jänedal kuuluvad III aastatuhandesse enne Kristust, selleks on juhuleiud – venekujulised kivi kirved, mis on eksponeeritud Paides Järvamaa muuseumis. I aastatuhande lõpust pärineb Jänedal muinaslinnus, mis on Lääne-Virumaal selle kandi suurim muistne kaitseehitis. Ürikuis on Jänedal küla esimest korda mainitud 1353 (*Gendel*), mil Tallinna piiskop omandas ordu käest sealsed maavaldused. Hiljem erakätesse läinud mõis (mis oli olemas hiljemalt 1510) on kuulunud paljudele baltisaksa suguvõsadele, kellest viimased olid von Benckendorffid. Nende poolt on rajatud tänaseni säilinud mõisa peahoone ning abi- ja kõrvalhooned.

Kultuurilukku on läinud Jänedal viimane mõisaproua Maria Zakrevskaja-Benckendorff-Budberg, kelle elu oli täis seiklusi ja lähedasi suhteid kuulsate meestega nagu R. B. Lockhard, M. Gorki, G. H. Wells jt, mis on heaks materjaliks olnud nii kirjanikele kui filmimeestele. 1934. a. suvel viibis Jänedal kirjanik G. H. Wells, kes lõpetas siin oma memuaaride kolmanda köite.

Jänedal on vahelduv maastik (Kõrvemaa maastikukaitsealasse kuuluv Aegviidu-Jänedal oos, Jäniõgi, Allikaoja, mitu järve) ning vanad mõisahooned kõrvuti omal ajal moodsate ehitistega (1975 rajati mõisa peahoone ehk lossi juurdeehitisena tehnikumi õppehoone) seonduvad üheks Põhja-Eesti kauneimaks maastikuarhitektuuriansambliks. Jänedal asus Eesti vanim põllumajanduse keskeriõppeasutus (asutatud 1918 Tallinnas Põhja-Eesti põllutöökeskkoolina, viidi 1921 Jänedal mõisa ja on kandnud mitmesuguseid nimesid. Aastast 1964 oli sovhoos-tehnikum, kus tootmise põhiharudeks olid tõuveis- ja sordiseemnekasvatus). 82 tegutsemis-aasta jooksul on kool ettevalmistanud 2308 agronoomi (1918-2000), 51 piiritusemeistrit (1933-43) ja 298 maastikukujundajat (1981-99). Kool lõpetas oma tegevuse 2000. aastal.

Käesoleval ajal töötab endises koolihoones Maamajanduse Infokeskus, siin asub maatevõtjatele tuntud projekteerimisfirma Agorek OÜ ning Jänedal Raamatupidamise ja Nõuandebüroo, samuti MTÜ Abiks Põllumehele, mis on ainus taasiseseisvumise algusest peale järjepidevalt tegutsenud põllumajanduslik nõuandeteenistus Eestis.

Asula, mõisa ja kooli ajaloost saab põhjaliku ülevaate lossis asuvas Jänedal muuseumis. Lossi tornis asub muusika-tähetorn, mis on helilooja Urmas Sisaski töö- ja kontserdiruum ning astronoomiliste vaatluste läbiviimise koht. (joonealuse allikad: ENE, 4.kd. Tallinn: Valgus, 1989, lk.161; Jänedal ajalugu. [<http://www.janeda.ee/ajalugu>] 24.08.2012).

DIE ZWANZIGSTE WISSENSCHAFTLICHE KONFERENZ ZUR WIRTSCHAFTSPOLITIK IN VÄRSKA

Die XX. Konferenz, die man mit Recht auch „Jubiläumskonferenz“ nennen kann, fand vom 28.-30. Juni 2012 traditionell wieder in Värksa statt. Das Thema lautete diesmal „Die Wirtschaftspolitik in den EU-Mitgliedstaaten – 2012“.

Die Thematik der Konferenz – ähnlich wie in den früheren Jahren – umfasste mehrere Bereiche. Es wurde empfohlen, sich auf folgende Themengebiete zu konzentrieren: 1) Unternehmenspolitik; 2) Unternehmensstrategie; 3) Fiskal- und Geldpolitik; 4) Umweltpolitik; 5) Regional- und Kommunalpolitik; 6) Sektorale Wirtschaftspolitik; 7) Sozialpolitik; 8) Arbeits- und Einkommenspolitik. So wie bei vorangegangenen Konferenzen, standen auch einige andere Bereiche der Wirtschaftspolitik auf dem Programm (z.B. die Wirtschaftskrise u.a.).

Diesmal bekam die Eröffnung der Konferenz eine feierliche Note: Nach der Eröffnungsansprache von *Matti Raudjärv* (Universität Tartu), der als Initiator der Konferenzreihe auch einen Rückblick gab, ergriff *Toomas Haldma*, der ehemalige Dekan der Wirtschaftsfakultät der Universität Tartu, der heutige Leiter des betriebswirtschaftlichen Instituts, das Wort und überreichte Prof. Dr. *Armin Rohde* im Auftrag des Universitätsrektors *Alar Karis* eine Ehrenurkunde für seine Verdienste um die Kooperation mit der Universität Tartu und um die estnische Wirtschaftswissenschaft. *Armin Rohde* hat zahlreiche wissenschaftliche Vorträge gehalten (z.B. auch während der Estnisch-Deutschen Woche an der Universität Tartu, zu der jeden Herbst Kollegen aus den Partneruniversitäten eingeladen werden). Ebenso ist er mehrmals Opponent bei den Promovenden der Wirtschaftsfakultät der Universität Tartu tätig gewesen. Seit 1999 nimmt er gemeinsam mit seinen Doktoranden aktiv an den Värksa-Konferenzen teil.

Am ersten Tag der Konferenz wurden zwei Sitzungen mit sieben Beiträgen abgehalten und für den zweiten Tag waren vier Sitzungen mit insgesamt zwölf Vorträgen geplant.

Auch die Jubiläumskonferenz wurde von einem Kulturprogramm, sowie einem Sport- und Gesundheitsprogramm und einer Naturwanderung begleitet. Am Abend des ersten Tages konnte man an einem Picknick am Seeufer neben dem Värksa-Sanatorium teilnehmen und sich mit vielen schmackhaften Spezialitäten aus der Seto-Küche verwöhnen lassen. Ein besonderer „Leckerbissen“ war der dreiviertelstündige Auftritt der Gesangsgruppe des Kulturhauses Värksa, die in Seto-Volkstracht auftrat. Danach spielte zwei Stunden lang – zuerst als Konzert, dann als Stimmungsmusik – das Stadtorchester *Rakvere* unter der Leitung vom Blasinstrumentenlehrer *Jüri Takjas*. Am Abend des zweiten Tages nach der Konferenzarbeit konnte man nach Wunsch im Wellness-Zentrum Värksa einige gesundheitsfördernde Stunden verbringen.

Im Rahmen des Naturprogramms fand am Samstag, dem dritten Tag der Konferenz, ein einstündiger Spaziergang auf dem Territorium des ehemaligen Sommerlagers

Nord der Offiziere der „ersten“ Republik Estland statt. In den dortigen Gebäuden fanden die ersten drei wirtschaftspolitischen Konferenzen statt, nämlich 1984, 1994 und 1995. Die Teilnehmer bekamen von der fachkundigen Reiseleitung einen gründlichen historischen Überblick über Geschehnisse vor und nach der Besetzung Estlands durch sowjetische Truppen. Es folgte der geführte Besuch im Seto-Bauernmuseum, das sich in der unmittelbaren Nähe des Sommerlagers Nord befindet. Das Naturprogramm und sogleich die Konferenz endete mit einem Seto-Mittagessen in der Museumsgaststätte „Tsäimaja“. Danach brachte der Bus des Sanatoriums Värskä die meisten Konferenzteilnehmer nach Tartu.

Anfänglich war als „Zusatzbonus“ und Erweiterung des Kultur- und Naturprogramms ein Ausflug ins Kloster Petschory geplant. Aber weil ein Visum nach Russland sehr viel kostet (ca. 70 Euro), eine Reiseleitung nur aus Pskov zu bekommen war (wieder hohe Kosten!) und die Verpflegung unsicher war (es wurde eine Anzahlung gefordert, aber keine Garantie gegeben, dass man das Mittagessen bekommt!), dann haben die Veranstalter entschieden, auf die Reise zu verzichten. Unter Konferenzteilnehmern gab es auch wegen hoher Visakosten wenig Interesse.

Zum Teilnehmerkreis der Jubiläumskonferenz gehörten neben estnischen Wirtschaftswissenschaftlern traditionell Kollegen aus deutschen Universitäten, aber auch aus Österreich, Lettland und Ungarn waren Gäste angereist.

Die Konferenz tagte in Värskä schon das zwanzigste Mal und viele Teilnehmer haben den Wunsch geäußert, den Tagungsort anderswohin zu verlegen. Die XXI. Konferenz wird höchstwahrscheinlich in Jänedä¹ stattfinden (27.-29. Juni 2013). In

¹ Die ersten menschlichen Spuren in Jänedä tauchen im III. Jahrtausend v. Chr. auf – das sind bootsförmige Steinäxte, die jetzt im Järvamaa-Heimatmuseum in Paide zu sehen sind. Aus dem Ende des I. Jahrtausends stammt die alte Bauernburg Jänedä, der größte prähistorische Verteidigungsbau im Landkreis Lääne-Virumaa. Das Dorf Jänedä wurde unter dem Namen *Gendel* 1353 erstmalig urkundlich erwähnt, als der Bischof von Tallinn die dortigen Ländereien übernahm. Der Gutshof Jänedä (deutscher Name: Jendel), seit 1510 urkundlich bekannt, gehörte mehreren deutschbaltischen Adelsgeschlechtern, zuletzt der Familie von Benckendorff. Das von ihnen erbaute Herrenhaus mit dazugehörigen Nebenbauten ist bis heute erhalten geblieben. Kulturhistorisch interessant ist die letzte Gutsherrin Maria Zakrevskaja-Benckendorff- Budberg. Ihr abenteuerliches Leben und ihre nahe Beziehungen zu berühmten Männern wie R. B. Lockhard, M. Gorki, G. H. Wells u.a. haben als Roman- und Filmvorlage gedient. Im Sommer 1934 hielt sich in Jänedä der Schriftsteller G. H. Wells auf, der hier den dritten Band seiner Memoiren vollendete.

Die abwechslungsreiche Landschaft (Naturschutzgebiet Kõrvemaa mit seinen Moränen und Gewässern), alte Gutshofgebäude und neuere Bauten (1975 wurde der Anbau für die landwirtschaftliche Fachschule fertig) bilden ein eindrucksvolles Ganzes. In Jänedä befand sich die älteste landwirtschaftliche Bildungseinrichtung mit Oberschulabschluss in Estland (gegründet 1918 in Tallinn, seit 1921 in Jänedä). Während der 82 Unterrichtsjahre wurden 2308 Agronomen (1918-2000), 51 Spiritusmeister (1933-43) und 298 Landschaftsgestalter (1981-99) ausgebildet. Im Jahre 2000 wurde die Schule geschlossen. Heute sind im Schulgebäude landwirtschaftliche Info-, Planungs- und Beratungseinrichtungen untergebracht.

der Ortschaft Jäneda befindet sich der im Jahre 1915 erbaute Gutshof, heute ein historisches und kulturelles Denkmal, das in Estland als das Schloss Jäneda bekannt ist. Jäneda liegt von Tallinn 63 km entfernt und ist über die Landstraße Piibe mit dem Auto gut zu erreichen. Auch mit Bus- oder Bahn (Linien Tallinn-Aegviidu-Tapa) ist man nach einstündiger Fahrt an Ort und Stelle. Für die ausländischen Gäste ist die schnelle Erreichbarkeit des Ortes sicherlich von Vorteil, auch wenn man die Ankunftszeiten der Flugzeuge berücksichtigt. Von der Universitätsstadt Tartu aus ist der Weg auch nicht so weit: 150 km mit dem Auto oder zwei Stunden Zugfahrt. Und es ist wieder ein gute Gelegenheit, landschaftlich schöne Orte in Estland kennenzulernen!

Willkommen auf der nächsten XXI. internationalen Wissenschaftskonferenz zur Wirtschaftspolitik 2013!

August 2012

Matti Raudjärv
Initiator und Hauptveranstalter
der wirtschaftspolitischen Konferenzen
(In Tallinn / Pirita-Kose, in Pärnu und
auf dem Hof Kaasiku im Landkreis Virumaa)

Einen umfassenden Überblick über die Geschichte der Ortschaft, des Gutshofes und der Landwirtschaftsschule bietet das Heimatmuseum im Schloss Jäneda. Im Schlossturm befindet sich eine musikalische Sternwarte, die Urmas Sisask, dem auch international bekannten Gegenwartskomponisten, als Arbeits- und Konzertstätte dient hat. (Quellen: ENE, 4. Band Tallinn: Valgus, 1989, S. 161; Jäneda ajalugu. [<http://www.janeda.ee/ajalugu>] 24.08.2012).

TWENTIETH SCIENTIFIC CONFERENCE ON ECONOMIC POLICY AT VÄRSKA

The **20th** conference (that can probably also be regarded as a jubilee conference) was held on 28–30 June 2012 and traditionally again at Värskä, on the theme “Economic Policy in the EU Member States – in 2012”.

The conference had been planned with a relatively broad range of subjects (actually, similar to earlier years). It had been recommended to focus on the following areas of economic policy: 1) Entrepreneurship policy; 2) Corporate strategy; 3) Fiscal and monetary policy; 4) Environmental policy; 5) Regional and local government policy; 6) Sectoral economic policy (for different sectors of national economy); 7) Social policy; 8) Labour policy and income policy. Just like at earlier conferences, also some other areas of economic policy (this time e.g. the economic crisis) had been planned.

Opening of the conference was more special this time: after the opening address and a brief retrospect on the history of the series of conferences from *Matti Raudjärv* (University of Tartu) as the initiator of the series, the previous Dean of the Faculty of Economics and Business Administration of the University of Tartu, the current Head of the Institute of Business Administration *Toomas Haldma* took the floor and delivered the Honorary Address from the Rector of the University of Tartu *Alar Karis* to Prof. Dr. *Armin Rohde* (University of Greifswald, Federal Republic of Germany) for his merits to both the University of Tartu and the Estonian economic science. *Armin Rohde* has frequently delivered academic lectures in Estonia (incl. during the German-Estonian Week held at the University of Tartu every autumn to which colleagues from the partner universities of the University of Tartu have been invited). He has also been an opponent to doctoral theses of doctoral students of the Faculty of Economics and Business Administration of the University of Tartu and has actively participated in the Värskä Conference since 1999 together with his doctoral students.

Two sessions with seven presentations were held on the first day of the conference and for the second day, four sessions with 12 presentations were planned.

Besides the presentations and discussions, the jubilee conference had also cultural, sports and health, and nature programmes. A picnic with ample and delicious Seto food and drinks was held on the meadow by the lake next to the Värskä SPA and the song ensemble of the Värskä Culture Centre gave a wonderful concert for 45 minutes in Seto folk costumes. Afterwards, the Rakvere Town Orchestra conducted by the brass band music teacher Jüri Takjas gave a concert of a couple of hours and played background music. On the evening of the second day after the conference work the participants had an opportunity to boost their health in Värskä SPA.

The nature programme consisted in an one-hour guided walking tour on Saturday, the third day of the conference, to the territory of the Northern Camp held each summer for officers of the Defence Forces of the first period of independence of the

Republic of Estonia (our three first scientific conferences on economic policy were held in the buildings there, by the way, namely in 1984, 1994 and 1995) where the participants got a thorough overview of the history of the place both before and after occupation of Estonia by the Soviet army. Then followed an interesting visit to the buildings of the Seto Farm Museum next to the Northern Camp, to see its exhibits with the help of the museum guide. The nature programme and the conference ended in a Seto lunch at the Museum Teahouse after which the Värskä SPA bus took most participants of the conference to Tartu.

As an additional bonus also a trip to the Pechora Monastery was planned for the participants of the conference as a part of the cultural and nature programme but as Russian visas are expensive (ca 70 euros!) and the guide was only available from Pskov (at a high price again!) and the organisation of meals was somewhat uncertain (an advance payment was requested without guaranteeing the lunch!), the organisers decided to cancel the trip to Pechora as not many participants were interested in it either (above all due to the high price of the visa!).

Besides Estonian participants, traditionally colleagues from universities of the Federal Republic of Germany but also from Austria, Latvia and Hungary participated at the jubilee conference.

As the conference has been held at Värskä for twenty times already, the next conferences will probably be held at some other place at the request of the participants. The 21st conference will most probably be held at Jäneda¹ (on 27–29

¹ The first traces of human activities at Jäneda date from the 3rd millennium BC according to random findings – boat-shaped stone axes displayed in Järvamaa Museum in Paide. The ancient Jäneda Stronghold dates from the end of the 1st millennium and is the largest ancient defence structure in that area of the Lääne-Viru County. Jäneda Village was first mentioned in ancient documents in 1353 (*Gendel*) when the Bishop of Tallinn acquired the land from the Order. The manor which was later transferred to private ownership (and existed at least in 1510) has belonged to many Baltic German families, most recently to von Benckendorffs. They built the main manor house and other buildings of the manor which have been preserved until now.

The last landlady of Jäneda, Maria Zakrevskaja-Benckendorff-Budberg was a prominent figure in cultural history whose life was full of adventures and close relationships with famous men like R. B. Lockhart, M. Gorki, G. H. Wells etc, which has served as a good material for both authors and film producers. In summer 1934 the author G. H. Wells stayed at Jäneda and finished the third volume of his memoirs here.

The landscape at Jäneda is varied (Kõrvemaa Landscape Reserve includes Aegviidu-Jäneda esker, Jänijõgi River, Allikaoja Stream, several lakes) and old manor houses standing next to modern buildings of their time (in 1975 the study building of the Technical School was built as an annex to the main manor house) constitute one of the most beautiful landscape architecture ensembles of North Estonia. The oldest Estonian establishment of secondary specialised education was at Jäneda (established in 1918 in Tallinn as North Estonian Secondary School of Farming, transferred in 1921 to Jäneda Manor and operated under different names. Since 1964 it was a State Farm Technical School where the main fields of production were cattle breeding and seed breeding). During its 82 years of operation the school prepared 2308 agronomists

June 2013) at the manor house called Jäneda Castle built in 1915 and preserved as historical and cultural heritage. It is at the distance of 63 km by car from Tallinn along the Piibe Road – approximately one hour from Tallinn either by bus or by train (Tallinn-Aegviidu-Tapa line). This will surely make it faster for foreign guests to arrive (considering also flights to Tallinn). Travelling from the university city Tartu is not too far or time-consuming either (approximately 150 km by car and ca two hours by train). Another opportunity to see the beautiful nature in Estonia!

Looking forward to welcome you at the next, 21st international scientific conference on economic policy in 2013!

August 2012

Matti Raudjärv
Initiator and main organiser of
the conferences on economic policy
(At Pirita-Kose in Tallinn, in Pärnu and
on Kaasiku Farm in Lääne-Viru County)

(1918–2000), 51 distillers (1933–43) and 298 landscape gardeners (1981–99). The school was closed in 2000.

Rural Economy Research Centre is currently operating in the former school building, also a construction design company Agorek OÜ familiar to rural businesses, and the Jäneda Accounting and Advisory Office, also the non-profit organisation MTÜ Abiks Põllumehele, which is the only agricultural advisory service in Estonia which has been in operation since the time when Estonia re-established its independence.

The Jäneda Museum in the castle provides a thorough overview of the history of the settlement, manor and school. There has been a musical observatory in the castle tower where the composer Urmas Sisask worked and gave concerts and performed astronomical observations. (ENE, Vol. 4 Tallinn: Valgus, 1989, p. 161; Jäneda ajalugu. [<http://www.janeda.ee/ajalugu>] 24.08.2012)

MÕNEDEST MAJANDUSE TERMINOLOOGILISTEST KÜSIMUSTEST NII TEADUS- KUI TAVAKEELES¹

Käesolev kirjatükk ei ole küll otseselt kroonika valdkonda kuuluv, küll aga Eesti ühiskonnas toimuvale ja allakirjutanu poolt pikaajalistele tähelepanekutele tuginev arvamus (seda on õhutanud paljude erialade ja ametite esindajate, sh avaliku elu tegelaste, ajakirjanike, ka teadlaste suulised ja kirjalikud sõnavõttud: Eesti Rahvusringhäälingus, ajalehtedes, ajakirjades, suulistes ettekannetes erinevatel foorumitel jm). Samas on alljärgneva seotud nii kõrva kui silma riivav ja ühtlasi muret tekitav, millele on autor ka oma loengutes üliõpilastele korduvalt tähelepanu juhtinud.

Allkirjutanu tahaks siinjuures ühe probleemi tõstatada kuna arvab, et Eestis ei ole nimelt majanduslase (aga mitte ainult) terminoloogiaga kaugeltki mitte kõik korras. Majandusterminoloogia arendamine on oluline nii oma kultuuri kui majanduse arengu seisukohalt. Täna oleme kahjuks olukorras, kus sellele mitte alati piisavalt tähelepanu ei pöörata. Meedias lastakse alatasa viltu, ka avaliku elu tegelased ei paista asjadele tähelepanu pöörvat. Ja ega majandusteadlased sellest isegi vist alati eriti hooli!? Eriti torkab see hoolimatus silma nooremate hulgas. Näiteks, paljudel teaduskonverentsidel (näiteks Eesti Majandusteaduse Seltsi /EMS/ aastakonverentsidel), ka Värskas toimunud rahvusvahelistel majanduspoliitika teaduskonverentsidel ja mujal) tehakse ettekanded inglise keeles, kuid sageli eesti keeles vastavaid termineid ei tunta ega osata öelda (isegi spetsiaalsetele küsimustele ei pruugi tihti selget vastust saada).²

Allakirjutanu arvates võiks siinjuures mõnede tüüpilisemate ebajuhtumitena kolm välja tuua.

Esiteks:

Väga sageli kasutatakse kui mitte ütelda, et ekspluateeritakse täiesti põhjendamatult sõna „tööstus“, mida lisatakse täiendina vist küll täiesti valimatult ja enesele teadvustamata. Siinjuures olgu toodud vaid mõned nä „laisa tarbimises“ (seda nii sõnas kui kirjas), olevad nn terminid ja mõisted³:

dopingutööstus, filmitööstus, haridustööstus, kinotööstus, kruisitööstus, kultuuritööstus, loometööstus, loometööstuskeskus, loovtööstus, meediatööstus,

¹ Kuna käesolev kirjutis on seotud esmajoones eesti keelse terminoloogiaga, siis seda ei ole saksa ega ka inglise keelde tõlgitud. Kuigi inglise keelega on sõna „tööstus“ kasutamine eesti keeles antud artiklis tõstatatud terminoloogiaga otseselt ja tihedalt seotud.

² Käesoleval ajal on juba vähemalt Tartu Ülikoolis (loodetavasti ka mujal Eestis) selline nõue, et võõrkeelse doktoritöö puhul peab doktorant ka mahuka (nii vähemalt mõnekümnel leheküljel) eesti keelse, väitekirjast ammendavat ülevaadet andva trükise esitama. See peaks ehk eeldama, et emakeelsele terminoloogiale hakatakse senisest suuremat tähelepanu pöörama. Siit ei maksa aga arvata, et sellise nõude sisseviimisel kõik vastava eriala terminoloogia küsimused lahendatud saavad.

³ Kindlasti ei ole esitatud loetelu ammendav; loetelud siin ja edaspidi on toodud tähestikulises järjekorras.

meelelahutustööstus, muusikatööstus, piraatlustööstus (Acta'ga seonduv), show-tööstus, seksitööstus, tehnoloogia-tööstus, turismitööstus jt.

Selline käsitlus on ilmselt asjatundmatu, hoolimatu, lohakas jms tegevus ning sama võib ka suhtumise kohta arvata.

Näiteks on ka Eesti majandusteaduse *grand old man*, tänaseks kahjuks juba manalamees akadeemik professor majandusdoktor Uno Mereste (27.05.1928 – 06.12.2009) oma „Majandusleksikoni“ teises osas⁴ sellele tähelepanu juhtinud, käsitledes märksõna „tööstus“.

„Tööstus, industria {tööstussektor} – 1. Institutsiooniline rahvamajandusharu, millesse kuuluvad loodusest tooraineid ammutavad ja neid töötlevad ettevõtted, samuti mitmesuguseid juba töödeldud materjale edasitöötlevad ning esemete või energia voogude kujul toodangut andvad ettevõtted (töötlev tööstus);“ (kursiiv ja lühendus: M.R.)

Uno Mereste jätkab samal leheküljel järgmisest lõigust: *„Inglisekeelse erialakirjanduse kasutamisel ja selle tõlkimisel pälvib tähelepanu, et 1) inglise keeles, eriti Ameerikas on sõna **industry** laialt kasutusel ka paljude niisuguste elu- või tegevusalade kohta, millel pole tööstusega mingit tähenduslikku seost ja mille puhul tuleks seetõttu eesti keeles hoiduda sõna „tööstus“ kasutamisest, nt sõna „turismitööstus“ asemel on kõiki turismifirmasid ühendava üldmõistena parem kasutada sõna „turism“ ehk „turismindus“, „haridustööstuse“ kui kõiki haridusasutusi ühendava üldmõiste tähenduses on parem seni kasutatud „haridus“ või „haridusasutused“ jne;“ ... (kursiiv ja lühendus: M.R.)*

Võib-olla tänapäeval osa inimesi arvab, et keelekasutus pole oluline või, et teeme kõik suvaliselt nii järele kui on näiteks inglise keeleruumis (nõ „vägev värk“(!)? Ilmselt võib seda mõneti ka amerikaniseerumiseks nimetada (võrdle: „kadakasakslased“, „pajuvenelased“, nüüd taasiseseisvunud Eesti Vabariigis võiks ehk sellised kategooriad kasutusele võtta nagu näiteks „maltsainglased“, „võsaameeriklased“⁵ vms). Võib-olla tasuks uurimist, üldistamist ja järelduste tegemist?

⁴ Mereste, U. Majandusleksikon. II osa. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 2003, lk. 446.

⁵ Oleme taasiseseisvunud Eestis oma rahvamajanduses küllalt suuri edasimeinekuid ja arenguid võrreldes okupatsiooniajaga saavutanud, kuid selle kõrval oleme arenenud turumajandusriikidest enamikes valdkondades ikkagi oluliselt maha jäänud. Selle kõrval on aga äärmiselt palju ulatuslikke valearvestusi, valeotsuseid, tegematajätmissi, rumalust, ahnust jms, seega võime Eestis võib-olla mitte niivõrd turumajandusest vaid kohati hoopis võsamajandusest (turumajanduse elementidega) rääkida. Samas võime vist isegi nii arvata, et Eesti ühiskonnas on käesoleval ajal (vast juba kümme aastat), tegemist nõ vaimse seisakuga.

Teiseks:

Teine sõna, mida tihti mõnevõrra ebakorrektselt kasutatakse on „majandus“, näiteks: *biomajandus* (???), *hobumajandus* (???), *jäätmemajandus* (sobilik: jäätmekäitlus), *laomajandus* (sobilik: laondus), *kultuurimajandus* (TV-s Üdi klubis kuuldu), *teenindusmajandus* (sobilik: teenindus), *teenusmajandus*, *teenusmajanduskoda*, *teenustemajandus* (sobilik: teenused), *turismimajandus* (sobilik: turism, turismindus), *võrgustikumajandus* (???)⁶ jne.⁷

Jääb mulje, et sõnakasutaja, lisades sõna „majandus“ on alles siis kindel, et jutt käib ikka tööpoolest tema poolt käsitletavast rahvamajandusharust, ühiskonnaelu konkreetsest, kindlast valdkonnast. Vist arvatakse, et kuulaja-lugeja ei saa muidu aru, millest käib jutt. Samas võib ka nii aru saada, et täiendi „majandus“ lisaja (rääkija, kirjutaja) ei ole endas kindel (st teema pole selge, ei valda piisavalt teemat vms), kas tema jutt ja argumendid on selged ja piisavad ning lisab igaks juhuks kindluse mõttes nimetatud täiendi „majandus“.

Veel „huvitavaid“ tähelepanud sõnu: loomekombinaat (?); loomeettevõtja (Üdi klubi). Kindlasti on paljud veel hulga seda laadi sõnu nii kõnes kui kirjas märganud.

Kolmandaks:

Kolmas ebatäpsus on sõnade „number, numbrid“ äärmiselt sagedane kasutamine seal, kus tuleks kasutada sõnu „arv, arvud“. Sõna „number“ asemel sobib sageli mõistlikumana ka selliste mõistete-sõnade, nagu „hulk“, „suurus“ vms kasutamine. Näiteks väljendutakse sageli ebaõigesti: „palganumber kasvas“, „tööliste number jäi muutumatuks“, „majanduskasvu number oli stabiilne“ jpm. Kindlasti oleks õigem kirjutada ja rääkida: „palga suurus muutus“, „tööliste arv jäi muutumatuks“, „töötajate hulk vähenes“, või lihtsalt „majanduskasv oli stabiilne“ jmt.

Allakirjutanu sagedastele küsimustele eeltoodud terminite väärkasutamisel on saadud vastused suhteliselt segased, arusaamatud või viidatakse sellele, et nii on

⁶ arusaamatu termin; leitud tudengi referaadist ja kuulnud ettekandest, mida aga üliõpilane arusaadavalt ja selgelt lahti seletada ei osanud.

⁷ Siinjuures juhiks tähelepanu ühele ammu eesti keeles kasutusele võetud mõistele – põllumajandus. Ka siis ei ole ilmselt ehk kõige ratsionaalsem olnud. Võiks kasutada (??) – **põllundus** (!). Nii mõneski teises keeles terminit põllumajandus otseselt ei kasutata (näiteks, saksa keeles /die Landwirtschaft; otseses tõlkes – maamajandus/, vene keeles /сельское хозяйство – pigem võib seda otse tõlkida ka kui külamajandus, maamajandus; село – küla; сельский ~ ая, ~ ое – maa-, küla-, põllu-; jt). Lisaks: mitmete riikide statistika käsitleb põllumajandust eeskätt kui kaht eraldi haru – taimekasvatust ja loomakasvatust. Eesti keeles oleks ehk ratsionaalne ja õigustatud ka eessõnana *maa-* kasutamine (näiteks, maamajandus /vrdl. nii saksa kui vene keelega/, juba kasutusel olev – maaülikool jm). Võttes eesti keeles kasutusele mõiste *maamajandus*, hõlmaks see nii *taimekasvatust* kui *loomakasvatust*. Samas: mõistet „põllundus“ kasutades on siiski vist mõnevõrra kaheldav alati lootud, et selle all vahetult nii taime- kui ka loomakasvatust mõistma hakatakse!? Seega valdkonna terminites ei ole mõisted päris ühemõtteliselt selged, aga võiks selgumaks saada!

tavaks ja laialdaselt kasutusel. Samas üldjuhul siiski nõustutakse, et sõnakasutus võiks täpsem ja õigem olla.

Käesoleva lühikirjutisega soovib autor keelekasutajate tähelepanu sellele juhtida, et me võiks oma eesti keelde (emakeelde) siiski hoolivamalt suhtuda ja ikkagi erialases, aga samuti igapäevases tegevuses täpsemad ja korrektsemad olla. Kindlasti on vaja ka vastavaid keele ja terminoloogia alaseid arutelusid-diskussioone-vaidlusi ning kokkuleppeid ja seejärel loodaks ajapikku korrektset keelekasutust. Samas ei arva allakirjutanu, et tal kõiges siin kirjapandus õigus oleks, küll võiks aga heatahtlikult diskuteerida.

Jaanuar-september 2012

Matti Raudjärv

peatoimetaja

(Tallinnas, Pirita-Kosel; Pärnus;

Lääne-Virumaal Kaasiku talus)

MAJANDUSPOLIITIKA TEADUSKONVERENTSID EESTIS (1984-2013)

WISSENSCHAFTLICHE KONFERENZEN ÜBER WIRTSCHAFTSPOLITIK IN ESTLAND (1984-2013)

SCIENTIFIC CONFERENCES ON ECONOMIC POLICY IN ESTONIA (1984-2013)

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

- of Estonia
- XI 2003 Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu
Die Wirtschaftspolitik Estlands auf dem Weg in die Europäische Union
Estonian Economic Policy on the way towards the European Union
- XII 2004 Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus
Wirtschaftspolitische Perspektiven Estlands als Mitglied der Europäischen Union
Economic Policy Perspectives of Estonia in the European Union
- XIII 2005 XIII majanduspoliitika teaduskonverents
Die XIII wirtschaftspolitische Konferenz
13th Scientific Conference on Economic Policy
- XIV 2006 XIV majanduspoliitika teaduskonverents
Die XIV wirtschaftspolitische Konferenz
14th Scientific Conference on Economic Policy
- XV 2007 Eesti majanduspoliitika – kolm aastat Euroopa Liidus
Die Wirtschaftspolitik Estlands – drei Jahre in der Europäischen Union
Economic Policy of Estonia – three Years in the European Union
- XVI 2008 Majanduspoliitika Euroopa Liidu riikides – aasta 2008
Die Wirtschaftspolitik in den EU-Mitgliedsstaaten – 2008
Economic Policy in the EU Member States – 2008
- XVII 2009 Majanduspoliitika Euroopa Liidu riikides – aasta 2009
Die Wirtschaftspolitik in den EU-Mitgliedsstaaten – 2009
Economic Policy in the EU Member States – 2009
- XVIII 2010 Majanduspoliitika Euroopa Liidu riikides – aasta 2010
Die Wirtschaftspolitik in den EU-Mitgliedsstaaten – 2010
Economic Policy in the EU Member States – 2010
- XIX 2011 Majanduspoliitika Euroopa Liidu riikides – aasta 2011
Die Wirtschaftspolitik in den EU-Mitgliedsstaaten – 2011
Economic Policy in the EU Member States – 2011
- XX 2012 Majanduspoliitika Euroopa Liidu riikides – aasta 2012
Die Wirtschaftspolitik in den EU-Mitgliedsstaaten – 2012
Economic Policy in the EU Member States – 2012

NB! Järgmine majanduspoliitika teaduskonverents toimub / Die nächste wirtschaftspolitische Konferenz findet statt / The next scientific conference on economic policy will be held:

- XXI 27.-29.06.2013 (Eesti-Estland-Estonia):
Majanduspoliitika Euroopa Liidu riikides – aasta 2013
Die Wirtschaftspolitik in den EU-Mitgliedsstaaten – 2013
Economic Policy in the EU Member States – 2013

Täpsem informatsioon alates oktoobrist-novembrist 2012 / Genauere Informationen ab Oktober-November 2012 / More detailed information from October-November 2012: www.mattimar.ee