

# **DISCUSSIONS ON ESTONIAN ECONOMIC POLICY**

Developments in the EU Member States after  
the economic crisis

Articles (CD-ROM) \* Summaries \* Chronicle

# **ESTNISCHE GESPRÄCHE ÜBER WIRTSCHAFTSPOLITIK**

Entwicklungstendenzen in den EU-Mitgliedstaaten nach  
der Wirtschaftskrise

Beiträge (CD-ROM) \* Zusammenfassungen \* Chronik

# **EESTI MAJANDUSPOLIITILISED VÄITLUSED**

Euroopa Liidu riikide arengud pärast majanduskriisi

Artiklid (CD-ROM) \* Kokkuvõtted \* Kroonika

22th year of issue \* 22. Jahrgang \* 22. aastakäik

## **2/2014**

**Discussions on Estonian Economic Policy: Developments in the EU Member States after the economic Crisis /  
Estonische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Entwicklungstendenzen in den EU-Mitgliedstaaten nach der Wirtschaftskrise /  
Eesti majanduspoliitilised väätlused: Euroopa Liidu riikide arengud pärast majanduskriisi**

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-Armdt Universität Greifswald)

Mart Sõrg (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), **ESO** – European Sources Online (United Kingdom) 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](mailto:matti.raudjarv@ut.ee)

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

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

**DISCUSSIONS ON ESTONIAN ECONOMIC POLICY**  
**Developments in the EU Member States after the economic Crisis**

**ESTNISCHE GESPRÄCHE ÜBER WIRTSCHAFTSPOLITIK**  
**Entwicklungstendenzen in den EU-Mitgliedstaaten nach der Wirtschaftskrise**

**EESTI MAJANDUSPOLIITILISED VÄITLUSED**  
**Euroopa Liidu riikide arengud pärast majanduskriisi**

**2/2014**



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-  
VERLAG GmbH



MATTIMAR  
anno 1993

BERLIN \* TALLINN

**Discussions on Estonian economic policy: Developments in the EU Member States after the economic Crisis, 2014, No.2**  
**Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Entwicklungstendenzen in den EU-Mitgliedstaaten nach der Wirtschaftskrise, 2014, Nr.2**  
**Eesti majanduspoliitilised väätlused: Euroopa Liidu riikide arengud pärast majanduskriisi, 2014, nr.2**

Berlin, Tallinn: BWV \* Mattimar

22th year of issue / 22. Jahrgang / 22. aastakäik

BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, MATTIMAR OÜ, 2014

ISSN 1736-5597 (trükis)

ISSN 1736-5600 (CD-ROM)

ISSN 2228-1878 (pdf, online)

ISBN 978-9985-844-48-9 (trükis)

ISBN 978-9985-844-49-6 (CD-ROM)

ISBN 978-9985-844-50-2 (pdf)

ISBN 978-3-8305-3367-2 (trükis)

ISBN 978-3-8305-3367-2 (CD-ROM)

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

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

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

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

© Esikaas ja üldkujundus: Mattimar OÜ, 2014

© Kirjastamine: BWV \* BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,  
MATTIMAR OÜ, 2014

## SISUKORD

Euroopa Liidu pangandusliit. Sissejuhatavaid mõtteid hetkeolukorrast (Manfred O.E. Hennies ja Matti Raudjärv) .....	7
Bankenunion innerhalb der EU. Gedanken zur gegenwärtigen Situation (von Manfred O.E. Hennies und Matti Raudjärv) .....	14
EU Banking Union. Introductory thoughts on the current situation (by Manfred O.E. Hennies and Matti Raudjärv) .....	21
<b>Peter Friedrich</b> Municipal Competition for Inhabitants under Population Decrease .....	28
<b>Maret Güldenkoh</b> Improving conditions for transferring family enterprises in Estonia .....	62
<b>Maret Güldenkoh, Uno Silberg</b> Impact of the changing European Union regulations on Estonian accounting policies .....	80
<b>Sirje Pädam, Üllas Ehrlich</b> The dilemma of environmental taxation – case study of Estonia .....	99
<b>Armin Rohde</b> Unkonventionelle massnahmen der geldpolitik: eine kritische Beurteilung .....	111

## KOKKUVÕTTED / ZUSAMMENFASSUNGEN / SUMMARIES

<b>Peter Friedrich</b> Kommunale Konkurrenz um Einwohner bei Bevölkerungsrückgang .....	132
<b>Maret Güldenkoh</b> Pereettevõtte üleandmise võimalustest Eestis .....	139
<b>Maret Güldenkoh, Uno Silberg</b> Euroopa finantsaruandluse muudatuste sobivus Eestis .....	147
<b>Sirje Pädam, Üllas Ehrlich</b> Keskkonna maksustamise dilemma Eesti näitel .....	154
<b>Armin Rohde</b> Non-coventional measures of momentary policy: a critical assesment .....	158

## KROONIKA / CHRONIK / CHRONICLE

### A.

**Tähelepanuväärised Eesti majandusteadlased, majandusõppejõud ja teadus-organisaatorid/  
Bedeutende estnische Wirtschaftswissenschaftler, Hochschullehrer für  
Wirtschaft und Wissenschaftsorganisatoren  
Notable Estonian economists / economic academics and scientific research  
organisers**

Dotsent Ülo Kauer (25.06.1922 – 9.06.2004). In memoriam (Mart Sõrg) .....	162
Dozent Ülo Kauer (25.06.1922 – 9.06.2004). In memoriam (Zusammenfassung) .....	165
Docent Ülo Kauer (25.06.1922 – 9.06.2004). In memoriam (Abstract) .....	167

### B.

**Majanduspoliitika teaduskonverentsid Eestis (1984-2014)  
Wissenschaftliche Konferenzen über Wirtschaftspolitik in Estland (1984-2014)  
Scientific conferences on economic policy in Estonia (1984-2014)**

B1. Konverents – see on intellektuaalne suhtlemine mis ei tunne piire (Tatiana Avdeeva) .....	169
Konferenz – das ist intellektuelle Kommunikation, die keine Grenzen kennt (von Tatiana Avdeeva) .....	171
Conferece – it is intellectual communication without borders (by Tatiana Avdeeva) .....	173
Конференция – это интеллектуальное общение, не знающее границ (Татьяна Авдеева) .....	175
B2. Kolmkümmend aastat esimese majanduspoliitika teaduskonverentsi toimumisest Eestis (Matti Raudjärv) .....	177
Dreissig Jahre wirtschaftspolitische Wissenschaftskonferenzen in Estland (von Matti Raudjärv) .....	181
Thirty years from the first scientific conference on economic policy in Estonia (by Matti Raudjärv) .....	186
B3. Majanduspoliitika teaduskonverentside loetelu/ Liste der wissenschaftlichen Konferenzen über Wirtschaftspolitik/ List of scientific conferences on economic policy .....	191

## EUROOPA LIIDU PANGANDUSLIIT

### Sissejuhatavaid mõtteid hetkeolukorrast

Euroopa Liidu (EL) 28 liikmesriigi 2012. aasta juunis tehtud otsus pangandusliidu loomiseks väljendab selget poliitilist poolehoiduavaldust ühise Euroopa ideele. Kas niisugune pretensioonikas EL projekt kujutab endast ajalooliselt tähtsat sammu edasise lõimumise suunas, eelkõige rahandussektorit silmas pidades? Kas pangandusliit tugevdab uuesti majandus- ja rahandusliidu seoseid ja loob paremad tingimused majanduskasvaks? Pärast kolm aastakümnet kestnud rahapoliitilist deregulatsiooni, mis on Euroopa finantsid viinud kuristiku äärelle, on esmatähtis tarvitusele võtta ettevaatusabinõud, et tulevikus takistada selliste hukatuslike arengute tekkimist nagu 2008. aastale järgnevatel aastatel.<sup>1</sup>

Algusest peale peab valitsema selgus ühe demokraatliku põhimõtte suhtes: niikaua kuni poliitiline liit pole täielikult välja arendatud, peab ühenduse raames jääma liikmesriikide parlamentidele lõplik otsustusõigus maksete suhtes, mida tehakse otse liikmesriikide eelarvetest hättasattunud partnermaadele. Lissaboni lepingu artiklis 125 (ELTL<sup>2</sup>) fikseeritud *no-bail-out* põhimõtte, mille kohaselt ei üksikud liikmesriigid ega ka ühendus tervikuna ei kanna vastutust ega võta enda peale teiste liikmesriikide kohustusi, on ilma kõrgemalseisva poliitilise koguvastutusega fundamentaalse tähendusega. Ei ole olemas niisugust seletust, millega saaks kodanikele arusaadavaks teha, miks nende riik ja seega teatud asjaoludel nad ka ise maksumaksjatena peaksid enda kanda võtma majanduslikud riskid, mida oma vastutustundetute ja esmajoones kasumile orienteeritud tehingutega on tekitanud pangad, olgu nad siis välismaised, piiriülesed või ka omamaised. Eriti kehtib see vanade võlgade kohta, mis on tekkinud minevikus, ajal kui üksnes omamaised kollegiaalorganid järelevalve eest vastutasid. Riskeerimine ja vastutus, seega ka varaline vastutus kuuluvad vaba ühiskonnakorra tingimustes lahutamatuks kokku. Ei tohi lubada seda, et pangad peavad ennast süsteemi funktsioneerimiseks ülitähtsaks ja selle alusel saavad loota riigi, niisiis lõppude lõpuks maksumaksja abile. Nagu nägime, tekkiks sel moel tendents kõrgendatud riskide võtmiseks (*moral hazard – riskitunnetuse muutus, kui eelnevalt on teada, et keegi teine kannab võimalikud kahjud*), mille läbi kogu süsteemi kriisitundlikkus tõuseks.

---

<sup>1</sup> Eriti Iirimaal, Hispaanias ja Küprosel. Pärast seda kui omamaine pangajärelevalve ei suutnud oma ülesannetega toime tulla, pidid need kolm riiki oma pankade päästmiseks Euroopa Liidult finantsabi paluma.

<sup>2</sup> Euroopa Liidu toimimise leping.

Pangandusliit, mis peab tegema Euroopa finantsüsteemi kindlamaks, saavutama selget edu vastutusprintsibi rakendamisel ja seega kaitsma maksumaksjat õigustamatute, pankade poolt põhjustatud riskide ja finantskoormuste eest, eeldab

- ranget ühist järelevalvet finantssektori üle,
- igakülgeid meetmeid nii laostunud pankade likvideerimiseks kui ka veel elujõuliste pankade saneerimiseks,
- piisava suurusega ja igale pangale individuaalseid omakapitali reserve ja
- selgeid vastutusreegleid.

Tekib küsimus, kas läbirääkimiste kolme poole – Euroopa parlamendi, rahandusministrite nõukogu ja Euroopa komisjoni, lühidalt trioloogi poolt vastuvõetud otsus pangandusliidu loomiseks vastab eelpooltoodud nõuetele.

Euroala pangandusliit tugineb põhiliselt kolmele sambale:

- 1) *ühtsele pangandusjärelvalve mehhanismile* (Single Supervisory Mechanism, **SSM**). Finantsturgude globaliseerumine nõuab regioonideülelset kujundatud pangandusjärelvalvet. Sellest ideest lähtuvalt saab Euroopa Keskpank (EKP) 4. novembril 2014 endale lisäülesande korrapäraselt analüüsida euroriikide suurimate pankade bilansse (**Asset Quality Review, AQR**). Eesmärgiks on avastada pangabilanssides uinuvaid ohte, eelkõige varjatud kahjumeid, ja kui avastatakse lünki kapitaliseerimises, siis tuleb panku mõjutada neid likvideerima uue omakapitali lisamisega. Sellist bilansi kontrolli täiendab stressitest, kusjuures mõlema reglemendi põhise kontrolli lõpptulemused viiakse kokku (*join-up*). Kontroll hõlmab ka krediitgarantiide hindamist ja riskiprofülaktika pragmaatikat. See viiakse läbi mittetöötavate laenude EL definitsiooni alusel (*non performing loans*) ja samuti ka tähtsamate arvelduskirjete riskianalüüsi fikseeritud kriteeriumite kohaselt. Seejuures on erakordselt tähtis – seda õpetas meile finantskriis –, et aktuaalsed andmed ja aruanded oleks kättesaadavad väga kiiresti. Investeeringud infotehnoloogiasse tagaksid tunduva ajavõidu. Pangandusjärelvalve mehhanismi kasutades on vaja tagasi võita kadumaläinud usaldus Euroopa pangandussüsteemile.
- 2) Pangandusliidu tuuma moodustab 18 euroala riigi jaoks loodav *Euroopa ühtne pankade kriisilahendusmehhanism* (Single Resolution Mechanism, **SRM**). Selle põhjal kehtivad ühtsed reeglid jätkusuutmatute ärikontseptsioonidega pankade korrakohaseks likvideerimiseks ning raskustesse sattunud pankade saneerimiseks. Mehhanism koosneb kahest elemendist. Üks neist on kriisilahendusamet, mis Euroopa Keskpanga initsiatiivil määrab edasise protseduuri<sup>3</sup> ja sellele järgnevat kulgu valvab. Seejuures on tähtis, et kriisilahendusamet ja Euroopa Keskpank teeksid tihedat koostööd, kuna järelevalve ja kriisilahendus peaksid olema ühtedes kätes. Poliitilised arutelud näitavad aga, et siinkohal lahknivad arvamused tunduvalt. Mehhanismi teiseks elemendiks on kriisilahendusfond. Fondil tuleb tagada, et pangad

---

<sup>3</sup> Euroopa komisjon võib kriisilahendusametuse tulemust kontrollida ja kahtluse korral vaide esitada, mille üle siis otsustab ministrite nõukogu.

tulevikus ise vastastikku finantskoormust kannaksid ja et lõppude lõpuks ei vastutaks taas maksumaksja. Loomisfaasi lõppedes on fondi kogusuuruseks ette nähtud 55 miljardit eurot.

- 3) Kolmas samm kujutab endast sisemist vastutust nn vastutuskaskaadi vormis. Kriisilahendusfondi (restruktureerimisfondi) vahendeid saab rekapitalizeerimiseks kasutada mitte enne seda, kui osakuomanikud ja võlausaldajad on enda peale võtnud oma osa vastutusest, mis tuleneb turumajanduse põhiprintsiibist (*bail-in*).

Põhimõtteliselt tuleb pankadel kõigepealt ettehooldavalt oma võlakohustused piisava omakapitaliga katta. Piisav tähendab seda, et omakapitali peab olema nii palju, et iga üksik pank kriisitingimustes suudaks ilma väljastpoolt tulevaid vahendeid kasutamata vähemalt 30 päeva oma maksekohustusi täita. Selleks tuleks omakapitali baasi mõõta vastavalt iga üksiku kohustuse riskidele ja suhestades seda kõikide bilansiliste ja bilansiväliste kohustustega (*leverage ratio*). Arvestades bilansisummat on praegu ettenähtud kolm protsenti selgelt liiga vähe; see peaks olema vähemalt kaheksa protsenti. – Seega vastutavad aktsionärid kõigepealt veel jagamata, majanduslikus mõttes küll neile kuuluva, ent neile mitte väljamakstava kasumiga. Lisaks tuleb aktsionäridel oma osakuõigustega kanda laostunud panga saneerimise või korrakohase likvideerimise kulud. Need mõlemad komponendid kujutavad endast 'tugevat tuumkapitali'.

Vastutusjada järgmisel astmel on panga kreditorid, ja nimelt kõigepealt allutatud laenudega võlausaldajad (*junior creditor*), kellele järgnevad eelisõigusnõudega võlausaldajad (*senior creditor*). Ja lõpuks jõutakse finantskoormuse jagamise järjekorras ka hoiustajate kui panga vastu suunatud nõuete omanikeni. Silmas pidades nende hoiuseid leppisid EL liikmesriigid jaotuspoliitilistel eesmärkidel kokku, et analoogse reeglistiku loomisel võetakse eeskujuks Saksa pangadeposiitide kaitse ja investorite hüvitamise seadus. Selle kohaselt jäävad kuni 100 000 euro suurused hoiused vastutusnõuetest puutumata.<sup>4</sup>

- Kas loodud pangandusliit talle pandud ootusi täidab ja finantssektori usaldusväärsus tagasi võita suudab, seda näitab tulevik. Järelevalvemehhanismi ülesandeks on finantssektori nõrkade kohtade avastamine. Selleks tuleb panku kohustada oma bilanssideväline finantstegevus selgelt deklareerida. Lisaks tuleb riskid, mis tulenevad finantseerimistest väärtpapierifirmade, kindlustusseltside ja usaldusettevõtete kaudu, kogu ulatuses üles loetleda.

---

<sup>4</sup> Konkreetselt tähendab see järgmist: EL liikmesriigid kohustasid pangahoiuste kindlustamiseks asutama riigisese fondi, mis annab tagatise kuni 100 000 eurosele hoiusele pangakliendi kohta.

Pangandusjäreilvalvega hakkavad tulevikus tegelema erinevad kollegiaalorganid. Samal ajal kui euroala riikide 120 suurimat panka, nn süsteemi seisukohalt olulised pangad, alluvad Euroopa Keskpanga ühtsele pangandusjäreilvalvele (SSM), jäävad umbes 5800 vähemtähtsaks kuulutatud panka – vähemalt esialgu – riigisest ametiasutuste järeilvalve alla. Selline diferentseerimine tekitab küsimuse – miks Euroopa suurpangad peavad enda kanda võtma ainult 85% Euroopa Keskpanga uue pangandusjäreilvalve kuludest ja ülejäänud 15% tuleb kinni maksta teistel pankadel.

Seda erakordselt tähtsat ülesannet kirjeldatud viisil jagades jääb tähelepanuta tõsiasi, et terves pangandussektoris eksisteerivad vastastikused tihedad seosed ja suhted. Ka mitte eriti suured pangad teevad osaliselt riskantseid transaktsioone omal riisikol (nn enda nimel kauplemine). Pealegi paigutatakse tihti oma likviidseid vahendeid arvatavalt kindlatesse riigi võlakirjadesse, mida peetakse üldiselt probleemivabadeks või vähemalt mitte nii riskantseteks. Kriisiaastate kogemused näitavad aga, et sellised hinnangud on meelevaldsed ega arvesta sageli täheldatavat vastastikust seost riigivõla ja panganduskriiside vahel. Kui näiteks mõnda riiki ähvardab maksejõuetus, siis võib sellest tulenev kahjusaamise risk sõltuvalt panga depositeerimise olevate võlakirjade hulgast antud pangale üle kanduda.

Mitte ainult ülemaailmselt tegevad pangad ei esinda pangasektorit. Kuna finantssektoris tegutsejad moodustavad tiheda võrgustiku, ei saa tõmmata täpset eraldusjoont süsteemile tähtsate ja vähemtähtsate pankade vahel. Selleks puuduvad praktikas kasutatavad kriteeriumid. Üle 30 miljardi euro suurune bilansisumma või 20% antud riigi majandusvõimsusest ei ole veel piisavaks lähtealuseks. Niisiis peaksid eranditult **kõik** pangad olema allutatud keskele kontrollile. Ainult nii saab EL raames saavutada eesmärgistatud üleeuroopalise järeilvalve. Seejuures on tähtis, et riskihinnangud, väljastatud krediitide ja teiste aktive kvaliteedi kontrollimine ning samuti stressitestid toimuksid ühtsetest seisukohtadest lähtudes (näiteks aluseks võttes teatud kindlaid kriisistsenaariume).

Mida enam pankade tööd reguleeritakse, seda suuremaks muutub finantsturul tegutsejate huvi suunduda valdkondadesse, mis ei ole allutatud rangele pangandusjäreilvalve mehhanismile, nagu näiteks *hedge*-fondid, *private-equity*-fondid, eriotstarbelised investeerimisfondid (*conduits*), struktureeritud investeerimisvahendid. Järeilikult tuleb leida lahendus, kuidas niisuguseid varipanku analoogsele järeilvalverežiimile allutada.

Igal juhul on pangandusjäreilvalve – nii nagu see on ette nähtud pangandusliidu raamides – mammutlik ülesanne. Sellest saab jagu ainult märkimisväärselt suure hulga töötajatega, kel peavad olema nõutavad teadmised ja oskused, et osata hinnata ülimalt kompleksseid tuletisinstrumente (derivatiive), nende aluseks olevaid tagatise ja jääkriske. On küsitav, kas Euroopa Keskpank on selleks organisatoorselt ja vajaliku personali silmas pidades ette valmistatud. Ja seega tekib ka küsimus, kas keskpank on ikka see õige mandaadi kandja.

☛ Silmas pidades seda, et finantskriisi puhkemisest alates on riikidel tulnud investeerida rohkem kui 1,5 triljonit eurot<sup>5</sup>, et süsteemile tähtsaid panku<sup>6</sup> kokkuvarisemisest päästa, on likvideerimisfondi jaoks ettenähtud 55 miljardit eurot täiesti ebapiisav. Ka Saksa monopolikomisjon peab mõnede pankade suurust silmas pidades seda summat mitteküllaldaseks. Ainuüksi *Commerzbank* Saksamaal vajas oma kriisiaastatel riigilt abi rohkem kui 18 miljardi euro ulatuses. Kui süsteemi kriis peaks jälle tekkima, oleksid fondi finantsvahendid ruttu ammendatud. Siinkohal ei muudaks midagi ka eeskiri, et igal konkreetsel juhul tohib fond pärast *bail-in*'i eraldada rahalisi vahendeid maksimaalselt viie protsendi ulatuses antud panga bilansisummast. Sellise väga tagasihoidliku suurusega fondi abil on vaevalt võimalik euroala finantssüsteemi kindlamaks muuta ja maksumaksjat kui nii-öelda viimast instantsi õigustamatute koormuste eest kaitsta.<sup>7</sup>

Likvideerimisfondi moodustamiseks vajalike osamakude pankadele mõistlikus suuruses hoidmiseks arutati esialgu võimalust, et loomisfaas kestab 2015. aastast arvestades kümme aastat. Lõpuks lepitati kokku 8 aasta pikkuses faasis. See ei ole siiski pikk ajaperiood, arvesse võttes asjaolu, et selle kulgedes sissemakstavatest vahenditest saab ühisomand üksnes järk-järgult. Pole sugugi kindel, et vahendite kogumisfaasi vältel ei teki uued panganduskriisid ja kas siis selleks ajaks kogunenud vahenditest jätkuks.

Vältimaks seda, et kogumisfaasi kestel langeks koormus ikkagi jälle maksumaksja kanda, luuakse sellel perioodil võimalus häda korral kasutada Euroopa stabiilsusmehhanismi (*European Stability Mechanism, ESM*) vahendeid, kui vastav euroala riik esitab pankade otseseks rekapiitalseerimiseks taotluse. Seega jääb ESM nii nagu senigi vähevõimekate liikmesriikide jaoks turvavõrguks (*'Backstop'*). Seda saab kasutada aga üksnes siis, kui enne on täidetud konkreetsed nõuded.<sup>8</sup>

☛ Arutelude päevakorras on veel küsimus, missugustel alustel määrata iga panga jaoks kindlaks Euroopa restruktureerimisfondi moodustamiseks vajalike maksete suurus. Põhimõtteliselt peaksid maksed restruktureerimisfondi koosnema kahest

---

<sup>5</sup> Need on finantsvahendid, mis nüüd on avalikest eelarvetest puudu, et saneerida taristuid, arendada haridussüsteemi, toetada teadusuuringuid ja innovatsiooni.

<sup>6</sup> millest mõnede bilansisummad on suuremad kui mõne keskmise EL liikmesriigi sisemajanduse koguprodukt. – Ainuüksi *Deutsche Bank*'i bilansisumma suurusjärk on võrreldav ca 60 %-ga kogu Saksamaa majandustulemusest.

<sup>7</sup> Kuigi sarnases taabaras olukorras võib ESM-le esitada panga otseseks rekapiitalseeriks taotluse täiendava abi saamiseks piiratud ulatuses, pärast seda kui panga asukohamaa on oma rahalise abi juba osutanud.

<sup>8</sup> Esiteks tuleb vastavalt sisemisele vastutusprintsibile hättasattunud pankade aktsionäridel ja võlausaldajatel kahjum kanda (*bail-in*). Lisaks sellele peab ESM kasutamiseks olema eelnevalt ammendatud riigisisese pangadeposiitide kaitse fondid (restruktureerimisfondid). Otsest ligipääsu ESM-le pankadel pole. Vahendite kasutamine on võimalik üksnes asukohariigi poolt esitatud taotluse alusel ja seda ainult siis, kui riik pole võimeline järelejäanud finantslünki oma eelarvest täitma (mõeldud on siinkohal *'National Backstop'*). Igatahes tõuseks seega taotlust esitava maa riigivõlg, mida eurokriisi kestel kahanenud usaldust silmas pidades just takistada tahetigi.

komponendist: esiteks riskidest sõltumatust, bilansisummalt arvatavast, seega panga suuruselt lähtuvast põhisummast (passiva kindel protsendimäär); teiseks panga riskiprofiilist tulenevast summast, mis läbi rohkem riskialtude suurte pankade maksed kujuneksid tendentsina suuremateks. Niisugune kombinatsioon võimaldaks ajalisel loikes vähest maksete suuruse kõikumist. See omakorda aga soodustaks võimalikult järjepidevat fondi loomise kulgu.

Kas maksete suuruse kindlaksmääramisel – silmas pidades eriti Basel III leppe riskiennetamise eeskirju – lubada erandeid, makse väljaarvutamise aluseks oleva summa vähendamist ja muid piirmäärasid või künniseid, näiteks kui seda eeldab panga suurus või tegevusvaldkondade kaalukus, seda küsimust tuleb veel kõiki riike kaasavalt arutada. Seejuures tuleb aga arvestada, et eelkõige keskmise suurusega ettevõtteid toetuvad oma krediitpõhiste investeeringute finantseerimiseks just tulemuslikult töötavatele väiksematele ja keskmise suurusega, sageli ainult antud regioonis tegutsevatele pankadele.

Maksuõiguslikult tuleb pankade maksed fondi kõikides riikides ühtemoodi reguleerida. Tähtis on see Euroopa pangandussektoris konkurentsimoonutuste tekkimise vältimiseks. Samuti ei peaks olema võimalik selliseid makseid maksustamisbaasist maha arvestada, kuna see vähendaks riikide maksutulud. Varem või hiljem tõuseks siis jälle maksumaksjate maksukoormus, juhul kui taas kord tekib vajadus riigi sissetulekuid riigi väljaminekute arenguga kohandada. Järelikult kaasataks maksumaksjad siis kaudsel teel ikkagi fondi finantseerimisse.

- ☛ Sisevastutust on piiratud 8%-le maksejõuetu panga bilansisummast. Turumajanduslike vastutusprintsipi kohaselt on niisugune piirang täiesti arusaamatu. Väljaspool pangandusmaailma vastutavad ettevõtte maksejõuetuse korral osakuomanikud ja võlausaldajad täiel määral. Kerkib küsimus, miks pangandussektoris seatakse sisevastusele piirang ja miks peab see olema just kaheksa protsenti. Seega ei kasutata suuremat osa *bail-in*-resurssidest võlgade katteks.

- ☛ Tingimata peab kohe alguses olema absoluutselt selge, et ilma omanike ja võlausaldajate vastutusest on ennetav riigipoolne rekapiitaliseerimine ehk teisisõnu ennetav riigiabi välistatud. Sama peab kehtima ka erakordsete hädaolukordade puhul, kui tekib süsteemse finantsturukriisi puhkemise oht. Vastasel juhul nullitakse sisevastutuse põhimõte ja luuakse võimalus reeglitest möödahiilimiseks.

Pangandusliit on samm õiges suunas. Kirjeldatud kolme samba juures võib leida aga nõrku kohti. See käib eriti loodava likvideerimisfondi suuruse kohta. Möödunud kriisiaastate kogemusi arvestades on see lihtsalt naeruväärselt väike. Euroopa Keskpanga ja liikmesriikide kollegiaalorganite erinevad pädevused pangandusjärelvalves tekitavad kahtluse, kas seda fundamentaalset ülesannet

lahendatakse ikka ühtsete kriteeriumide järgi. Peale selle on mõistetamatu, miks maksujõuetu panga sisevastutus on piiratud 8%-ga tema bilansisummast<sup>9</sup>. Niisugune piirang rikub turumajanduse keskset põhimõtet. See piirang lihtsustab fondile juurdepääsu ja vähendab sisevastutuse distsiplineerivat mõju. Üleüldse ongi küsitav, kas pangandusliit praegu plaanitaval kujul püstitatud eesmärgid ka täidab.

Oktoober, 2014

Manfred O. E. Hennies  
Kiel/Warder, Saksamaa

Matti Raudjärv  
Tallinn/Pirita-Kose ja Pärnu,  
Eesti

---

<sup>9</sup> Sama kehtib Euroopa stabiliseerimisfondi (ESM) vahendite võimaliku kasutamise kohta likvideerimisfondi kaheksa aastat kestva loomisfaasi jooksul.

# BANKENUNION INNERHALB DER EU

## Gedanken zur gegenwärtigen Situation

Der Beschluss der 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) im Juni 2012 zur Gründung einer Bankenunion ist Ausdruck eines deutlichen politischen Bekenntnisses zu Europa. Ist mit diesem ehrgeizigen EU-Projekt ein historisch bedeutsamer Schritt in Richtung weiterführender Integration, vor allem des europäischen Finanzsektors gemacht worden? Wird die Bankenunion die Wirtschafts- und Währungsunion wieder stärker zusammenführen und die Bedingungen für Wirtschaftswachstum verbessern? Nach drei Jahrzehnten geldpolitischer Deregulierung, die Europa an den Rand des finanziellen Abgrunds geführt hat, geht es nunmehr darum, Vorkehrungen zu treffen, damit zukünftig desaströse Entwicklungen wie in den Folgejahren von 2008 verhindert werden.<sup>1</sup>

Über einen demokratischen Grundsatz muss von vornherein Klarheit bestehen: Solange es keine voll ausgestaltete politische Union gibt, müssen im europäischen Verbund für Zahlungen direkt aus den Budgets der Mitgliedstaaten an notleidende Partnerländer die nationalen Parlamente das letzte Entscheidungsrecht behalten. Die im Artikel 125 des Lissabonner Vertrages (AEUV<sup>2</sup>) verankerte No-bail-out-Klausel, wonach weder einzelne Teilnehmerländer noch die Gemeinschaft als Ganzes für Verbindlichkeiten und Schulden anderer Mitgliedländer haften oder aufzukommen haben, ist ohne eine übergeordnete politische Gesamtverantwortung fundamental. Es gibt keine den Bürgern zu vermittelnde Erklärung, weshalb ihr Staat und damit unter Umständen sie selbst als Steuerzahler für unverantwortliche, primär profitorientierte Geschäfte von – sowohl gebietfremden und grenzüberschreitenden als auch inländischen – Banken das wirtschaftliche Risiko tragen sollen. Das gilt erst recht für Altlasten, die durch Aktivitäten in der Vergangenheit entstanden sind, als allein nationale Gremien für die Aufsicht zuständig waren. Risiko und Verantwortung und damit Haftung gehören in freiheitlichen Gesellschaftsordnungen untrennbar zusammen. Es darf nicht sein, dass Banken sich aufgrund ihrer vermeintlichen Systemrelevanz auf die Hilfe des Staates, also letztendlich des Steuerzahlers verlassen können. Das führte in der Tendenz dazu, überhöhte Risiken (Moral Hazard) einzugehen, wodurch die Krisenanfälligkeit des gesamten Systems stiege.

Eine Bankenunion, die das Finanzsystem in Europa sicherer machen, einen deutlichen Fortschritt zur Durchsetzung des Haftungsprinzips bewirken und damit den Steuerzahler vor ungerechtfertigten, durch die Banken verursachten Risiken und finanziellen Lasten schützen soll, erfordert

- eine strenge gemeinschaftliche Beaufsichtigung des Finanzsektors,
- umfassende Vorkehrungen sowohl zur Abwicklung maroder als auch

---

<sup>1</sup> insbesondere wie in Irland, Spanien und Zypern. Diese drei Länder mussten die EU um finanzielle Hilfe für ihre konkursbedrohten Banken bitten, nachdem ihre nationalen Bankenaufsichten versagt hatten.

<sup>2</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

- Sanierung noch überlebensfähiger Banken,
- ausreichende bankenindividuelle Eigenkapitalunterlegungen und
- klare Haftungsregeln.

Es stellt sich die Frage, ob die von den drei Verhandlungsparteien – Europaparlament, Finanzministerrat und Brüsseler Kommission, kurz: Trilog – beschlossene Bankenunion diesen Anforderungen gerecht wird.

Die Bankenunion der Eurozone steht im Wesentlichen auf drei Säulen:

- 1) Einem *einheitlichen Bankenaufsichtmechanismus* (**Single Supervisory Mechanism, SSM**). Die Globalisierung der Finanzmärkte erfordert eine überregional ausgerichtete Bankenaufsicht. In diesem Sinne wird die Europäische Zentralbank (EZB) am 4. November 2014 die zusätzliche Aufgabe übernehmen, die Bilanzen der größten Geldhäuser der Euro-Staaten in regelmäßigem Turnus zu analysieren (**Asset Quality Review, AQR**). Dabei geht es darum, in den Bankbilanzen schlummernde Risiken, vor allem versteckte Verluste aufzudecken und bei festgestellten Kapitallücken die Institute dazu zu veranlassen, deren Unterkapitalisierung durch Beschaffung neuen Eigenkapitals zu schließen. Dieser Bilanz-Check wird ergänzt durch einen Stresstest, wobei die Ergebnisse beider Regelwerke zusammengeführt werden (Join-up). Die Überprüfung umfasst auch die Bewertung von Kreditsicherheiten und die Pragmatik der Risikovorsorge. Sie wird auf den Grundlagen einer EU-verbindlichen Definition für ausfallgefährdete Kredite (Non Performing Loans) sowie festgelegter Kriterien für die Risikogewichtung wesentlicher Rechnungsposten durchgeführt. Dabei ist es außerordentlich wichtig – das hat die Finanzkrise gelehrt –, dass die Zugriffsgeschwindigkeit auf aktuelle Daten und Berichte hoch ist. Mit Investitionen in die Informationstechnologie können deutliche Zeitersparnisse erzielt werden. Der Bankenaufsichtmechanismus soll verloren gegangenes Vertrauen in das europäische Bankensystem wieder zurückgewinnen.
- 2) Das Herzstück der Bankenunion ist der *einheitliche europäische Bankenabwicklungsmechanismus* (**Single Resolution Mechanism, SRM**) für die 18 Euro-Staaten. Danach gelten zukünftig für die geordnete Auflösung von Banken mit nicht mehr fortbestandsfähigen Geschäftskonzeptionen und die Sanierung von in Schieflage geratenen Banken einheitliche Regeln. Er besteht aus zwei Elementen: Der Abwicklungagentur, die auf Initiative der EZB über das weitere Prozedere entscheidet<sup>3</sup> und dann das folgende Vorgehen überwacht. Dabei ist wichtig, dass Abwicklungagentur und EZB eng zusammenarbeiten, weil Aufsicht und Abwicklung im Grunde in einer Hand liegen sollten. In der politischen Diskussion gehen darüber die Meinungen allerdings auseinander. Das zweite Element des SRM ist der Abwicklungsfonds. Der Fonds soll gewährleisten, dass zukünftig die Banken

---

<sup>3</sup> Die Brüsseler Kommission kann das Ergebnis der Abwicklungagentur prüfen und bei Bedenken Einspruch einlegen, worüber dann der Ministerrat zu entscheiden hat.

untereinander für finanzielle Lasten eintreten und nicht die Steuerzahler letztendlich haften. Am Ende seiner Aufbauphase ist eine Gesamtsumme in Höhe von 55 Milliarden Euro vorgesehen.

- 3) Die dritte Säule betrifft die interne Haftung in Form einer Haftungskaskade. Die Mittel des Abwicklungsfonds (Restrukturierungsfonds) stehen erst dann zur Rekapitalisierung zur Verfügung, wenn zuvor Aktionäre und Gläubiger ihren dem Grundprinzip der Marktwirtschaft entsprechenden Haftungsbeitrag geleistet haben (Bail-in).

Grundsätzlich müssen die Banken zunächst vorsorglich ihre Verbindlichkeiten mit ausreichendem Eigenkapital unterlegen. Ausreichend heißt, das Eigenkapital sollte so hoch sein, dass die einzelne Bank in einer Krise ohne Inanspruchnahme externer Mittel mindestens 30 Tage ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen kann. Dazu müsste die Eigenkapitalbasis nach den Risiken jeder einzelnen Forderung und in Relation zu den gesamten bilanziellen und außerbilanziellen Forderungen (Leverage Ratio) bemessen werden. In Bezug zur jeweiligen Bilanzsumme sind die vorgesehenen drei Prozent eindeutig zu wenig; acht Prozent müssten es mindestens sein. – Damit haften die Aktionäre zunächst mit den nicht ausgeschütteten, wirtschaftlich im Grunde ihnen zustehenden, jedoch vorenthaltenen Gewinnen. Darüber hinaus müssen die Aktionäre mit ihren Anteilsrechten die Lasten einer Sanierung oder geordneten Abwicklung ihrer maroden Bank tragen. Beide Komponenten stellen das 'harte Kernkapital' dar.

Das Haftungsgefälle wird fortgesetzt mit den Kreditoren der Bank, und zwar zunächst mit den nachrangigen (junior creditor) und dann mit den vorrangigen Gläubigern (senior creditor). Und schließlich werden die Sparer als Inhaber von Forderungen gegen ihre Bank zur Lastenverteilung herangezogen. Im Hinblick auf deren Einlagen haben sich die EU-Mitgliedstaaten aus verteilungspolitischen Gründen nach dem Vorbild des deutschen Einlagensicherungs- und Anlagenschädigungsgesetzes auf ein analoges Regelwerk geeinigt. In diesem Sinne bleiben Spareinlagen bis zu 100.000 Euro pro Kunde von der Haftung verschont.<sup>4</sup>

- Ob die beschlossene Bankenunion die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen und das Vertrauen in den Finanzsektor wiederherstellen kann, wird die Zukunft zeigen. Beim Aufsichtmechanismus geht es darum, die Schwachstellen im Finanzsektor offenzulegen. Dazu müssen die Banken verpflichtet werden, zukünftig ihre Finanzaktivitäten außerhalb der Bilanzen klar auszuweisen. Ferner müssen Risiken, die aus Finanzierungen über Wertpapierfirmen, Versicherungsgesellschaften und Treuhandunternehmungen resultieren, umfassend aufgelistet werden.

---

<sup>4</sup> Konkret bedeutet das: Die EU-Länder haben sich zur Absicherung von Sparguthaben zum Aufbau eines nationalen Fonds verpflichtet, der pro Bankkunde Guthaben bis zu 100.000 Euro garantiert.

Zuständig für die Bankenaufsicht sind zukünftig unterschiedliche Gremien. Während die rund 120 größten Kreditinstitute der Euro-Staaten, die sogenannten systemrelevanten Banken, dem einheitlichen europäischen Bankenaufsichtmechanismus (SSM) der EZB unterstehen, verbleibt der Rest von circa 5.800 als weniger bedeutend eingestuftem Banken – vorerst jedenfalls – unter der Aufsicht der nationalen Behörden. Diese Differenzierung wirft die Frage auf, weshalb die europäischen Großbanken nur 85 Prozent der Kosten der neuen EZB-Bankenaufsicht zu tragen brauchen und die restlichen 15 Prozent von den übrigen Geldhäusern finanziert werden müssen.

Eine solche Aufteilung dieser außerordentlich wichtigen Aufgabe lässt außer Acht, dass innerhalb des gesamten Bankensektors enge wechselseitige Beziehungen bestehen. Auch die weniger großen Banken führen zum Teil riskante Transaktionen auf eigenen Rechnungen (sogenannter Eigenhandel) durch. Außerdem parken sie ihre liquiden Mittel oft in vermeintlich sicheren Staatsanleihen. Diese werden generell als problemlos oder zumindest weniger risikobelastet eingestuft. Die Erfahrungen aus den Krisenjahren haben aber gezeigt, dass solche Zensuren willkürlich sind. Sie vernachlässigen die oft zu beobachtende wechselseitige Verzahnung zwischen Staatsschulden- und Bankenrisiken. Wenn zum Beispiel Staaten insolvenzgefährdet sind, kann sich das daraus resultierende Ausfallrisiko je nach Umfang der im Einzelfall im Depot befindlichen Bonds auf die betreffende Bank übertragen.

Nicht nur die global agierenden Großbanken repräsentieren den Bankensektor. Durch die enge Vernetzung der Akteure im Finanzsektor kann eine Trennlinie zwischen den systemrelevanten und den weniger bedeutenden Banken nicht exakt gezogen werden. Es fehlen dafür praktikable Kriterien. Eine Bilanzsumme von über 30 Milliarden Euro oder 20 Prozent der Wirtschaftsleistung des betreffenden Landes ist dafür allein noch kein hinreichendes Indiz. Insofern sollten uneingeschränkt **alle** Geldinstitute einer zentralen europäischen Kontrolle unterstellt werden. Nur so kann EU-weit eine zielgerichtete europäische Aufsicht erreicht werden. Dabei kommt es darauf an, dass Risikobewertungen, Prüfungen der Qualitäten vergebener Kredite und anderer Aktiva sowie Stresstests nach einheitlichen Gesichtspunkten (zum Beispiel unter Zugrundelegung bestimmter Krisenszenarien) vorgenommen werden.

Je mehr Banken reguliert werden, umso stärker ist der Anreiz für die Finanzmarktakteure, in Bereiche auszuweichen, die nicht dem strengen Bankenaufsichtmechanismus unterliegen, wie beispielsweise Hedgefonds, Private-Equity-Fonds, Conduits, Structured Investment Vehicles. Folglich müssen Lösungen gefunden werden, diese sogenannten Schattenbanken einem analogen Regime zu unterwerfen.

Auf alle Fälle ist die Bankenaufsicht, so wie sie im Rahmen der Bankenunion vorgesehen ist, eine Mammutaufgabe. Sie ist nur mit einem entsprechend großen Mitarbeiterstab zu bewältigen. Dieser muss die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten besitzen, hochkomplexe Derivate, die ihnen zugrunde liegenden Sicherheiten und die verbleibenden Risiken zu bewerten. Fraglich ist, ob die EZB

organisatorisch und personell darauf vorbereitet und somit der richtige Mandatsträger ist.

• Berücksichtigt man, dass seit Ausbruch der Finanzkrise die Staatengemeinschaft mit mehr als 1,5 Billionen Euro intervenieren musste<sup>5</sup>, um systemrelevante Banken<sup>6</sup> vor dem Zusammenbruch zu bewahren, ist für den Abwicklungsfonds eine Zielsumme in Höhe von 55 Milliarden Euro völlig unzureichend. Auch die deutsche Monopolkommission hält angesichts der Größe mancher Banken dies für zu niedrig. Allein die deutsche Commerzbank benötigte in ihren Krisenjahren Staatshilfen in Höhe von mehr als 18 Milliarden Euro. Sollte es erneut zu einer Systemkrise kommen, wären die Finanzmittel des Fonds schnell erschöpft. Daran kann die Bestimmung nichts ändern, dass im Einzelfall der Fonds nach Bail-in finanzielle Mittel nur in Höhe von höchstens fünf Prozent der jeweiligen Bilanzsumme zur Verfügung stellen darf. Mit einem Abwicklungsfonds in dieser sehr bescheidenen Höhe kann das Finanzsystem in der Euro-Zone kaum sicherer gemacht werden, und die Steuerzahler als letzte Instanz können nicht vor ungerechtfertigten Belastungen geschützt werden.<sup>7</sup>

Um die Beiträge zur Bildung des Abwicklungsfonds für die Banken in moderaten Größenordnungen zu halten, waren für seinen Aufbau ab 2015 zunächst zehn Jahre diskutiert worden; schließlich hat man sich auf acht Jahre geeinigt. Das ist dennoch eine lange Zeitspanne, zumal in deren Verlauf die Mittel nur stufenweise vergemeinschaftet werden. Es ist keineswegs sicher, dass in dieser Ansparphase nicht erneut Bankenkrisen entstehen und die bis dato angesammelten Mittel dann ausreichen werden.

Damit in der Ansparphase nicht doch wieder die Steuerzahler die Lasten zu tragen haben, ist vorgesehen, dass in dieser Zeit im Notfall auf Antrag des zuständigen Euro-Staates zur direkten Rekapitalisierung von Banken Mittel des Europäischen Stabilitätsfonds (European Stability Mechanism, ESM) in Anspruch genommen werden können. Der ESM bleibt also wie bisher das Sicherheitnetz ('Backstop') für nicht leistungsfähige Mitgliedstaaten. Auf ihn kann allerdings nur dann zurückgegriffen werden, wenn zuvor konkrete Auflagen erfüllt worden sind.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Das sind finanzielle Mittel, die in den öffentlichen Haushalten für Sanierungen der Infrastrukturen, Ausbau der Bildungssysteme sowie Forschungen und Entwicklungen fehlen.

<sup>6</sup> von denen einige höhere Bilanzsummen haben als das Bruttoinlandprodukt in einigen mittleren EU-Staaten. – Allein die Bilanzsumme der *Deutschen Bank* bewegt sich in einer Größenordnung von circa 60 Prozent der gesamten deutschen Wirtschaftsleistung.

<sup>7</sup> Auch wenn in solchen prekären Situationen beim Euro-Rettungsschirm ESM für eine direkte Rekapitalisierung der Bank – nach finanzieller Beteiligung des Heimatlandes – ein Antrag auf ergänzende Hilfe in beschränktem Umfang gestellt werden kann.

<sup>8</sup> Als Erstes müssen gemäß dem internen Haftungsprinzip die Aktionäre und Gläubiger der in Not geratenen Banken für deren Verluste aufkommen (Bail-in). Außerdem müssen zur Inanspruchnahme des ESM zuvor die nationalen Einlagensicherungsfonds (Restrukturierungsfonds) ausgeschöpft worden sein. Einen direkten Zugang zum ESM gibt es für die Banken nicht. Die Inanspruchnahme ist nur über die betreffenden Heimatstaaten auf deren Antragstellung möglich und nur dann, wenn diese nicht in der Lage sind, die verbleibenden

☛ Über die Ausführungsbestimmungen zur Bemessung der bankenindividuellen Abgaben zur Bildung des europäischen Restrukturierungsfonds wird noch verhandelt. Grundsätzlich sollten sich die Abgaben aus zwei Komponenten zusammensetzen: Zum einen aus einem risikounabhängigen, auf die Bilanzsumme, also die Institutsgröße bezogenen Sockelbetrag (fixer Prozentsatz der Passiva); zum anderen aus einem vom Risikoprofil der jeweiligen Bank abhängigen Teil, wodurch die Beiträge der stärker wagnisbereiten großen Häuser tendenziell höher ausfielen. Durch eine solche Kombination wären die Abgaben im Zeitverlauf weniger schwankungsanfällig. Das liegt im Interesse eines möglichst kontinuierlichen Fondsaufbaus.

Die Frage, ob bei der Bemessung der Beiträge, insbesondere unter Berücksichtigung der Vorschriften für die Risikovorsorge gemäß Basel III, Ausnahmen, Freibeträge oder Freigrenzen – beispielsweise im Hinblick auf die Größe der einzelnen Kreditinstitute oder ihre schwergewichtigen Geschäftsfelder – konzidiert werden sollten, muss noch länderübergreifend erörtert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass vor allem die mittelständische Wirtschaft zur Finanzierung ihrer Investitionen auf Kredite von leistungsfähigen kleineren und mittelgroßen, oft nur regional vertretenen Instituten angewiesen ist.

Die Bankenabgabe muss steuerrechtlich länderübergreifend einheitlich geregelt werden. Das ist wichtig, damit es im europäischen Bankensektor nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt. Sie sollte nicht von der Steuerbemessungsgrundlage absetzbar sein, weil das sonst zu Mindereinnahmen für die Staaten führte. Früher oder später würden dann die Steuerzahler doch zusätzlich belastet, wenn es wieder einmal darum geht, die Staatseinnahmen der Entwicklung der Staatsausgaben anzupassen. Die Steuerzahler würden damit praktisch indirekt den Fonds mitfinanzieren.

☛ Die interne Haftung ist auf acht Prozent der Bilanzsumme der jeweiligen insolventen Bank beschränkt. Nach marktwirtschaftlichen Haftungsprinzipien ist eine solche Begrenzung völlig unverständlich. Außerhalb der Bankenwelt haften bei Zahlungsunfähigkeit einer Unternehmung Anteilhaber und Gläubiger uneingeschränkt. Es stellt sich die Frage, weshalb im Bankensektor die interne Haftung begrenzt sein soll und weshalb es acht Prozent sein sollen. Damit wird der größte Teil der 'Bail-in'-Ressourcen nicht zur Schuldendeckung herangezogen.

☛ Mit Nachdruck muss von vornherein und unmissverständlich klargestellt werden, dass ohne Eigentümer- und Gläubigerhaftung vorsorgliche staatliche Rekapitalisierungen, also vorbeugende Staatshilfen, ausgeschlossen sind. Das muss auch für besondere Notfälle gelten, wenn systemische Finanzmarktkrisen eintreten drohen. Anderenfalls würde das interne Haftungsprinzip ausgehebelt, und es würden Umgehungsmöglichkeiten geschaffen.

---

finanziellen Lücken aus ihren Budgets – im Sinne eines 'National Backstops' – zu schließen. Allerdings stiege damit die Verschuldung der antragstellenden Länder, was angesichts des Vertrauensverlustes im Verlauf der Euro-Krise ja gerade verhindert werden sollte.

Die Bankenunion ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die drei Säulen weisen allerdings Schwachstellen auf. Das gilt ganz besonders für die Höhe des angestrebten Abwicklungsfonds. In Anbetracht der Erfahrungen aus den zurückliegenden Krisenjahren ist sie geradezu lächerliche. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten von EZB und nationalen Gremien bei der Bankenaufsicht lassen daran zweifeln, ob diese fundamentale Aufgabe nach einheitlichen Kriterien durchgeführt wird. Außerdem ist es unbegreiflich, weshalb die interne Haftung auf acht Prozent der Bilanzsumme der insolventen Bank begrenzt ist.<sup>9</sup> Eine solche Beschränkung verstößt gegen ein zentrales Prinzip der Marktwirtschaft. Diese Einschränkung erleichtert den Zugriff auf den Fonds und reduziert die disziplinierende Wirkung der internen Haftung. Insgesamt ist es fraglich, ob mit der Bankenunion in der vorgesehenen Ausgestaltung die gesetzten Ziele erreicht werden können.

Oktober 2014

Manfred O. E. Hennies  
Kiel/Warder, Deutschland

Matti Raudjärv  
Tallinn/Pirita-Kose und Pärnu,  
Estland

---

<sup>9</sup> Das gilt in gleicher Weise für die mögliche Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Europäischen Stabilitätsfonds (ESM) während der achtjährigen Aufbauphase des Abwicklungsfonds.

## EU BANKING UNION

### Introductory thoughts on the current situation

The decision adopted by the 28 European Union (EU) Member States in June 2012 on the establishment of the banking union expresses clear political support to the idea of common Europe. Is such a pretentious EU project an important historic step towards further integration, particularly in terms of the financial sector? Will the banking union reconsolidate the connections within the economic and monetary union and create better conditions for economic growth? After three decades of deregulation of monetary policy, which has taken the European financial situation to the verge of a precipice, it is above all important to take precautions to avoid in the future any destructive developments similar to those that occurred in the years after 2008.<sup>1</sup>

From the very beginning, one democratic principle has to be clear: until the political union has not been fully developed, the parliaments of the Member States within the Community should have the right to adopt final decisions concerning payments to be made directly from the budgets of the Member States to partner countries in trouble. The no-bail-out principle established in Article 125 of the Lisbon Treaty (TFEU<sup>2</sup>) according to which neither single Member States nor the Community as a whole shall be responsible for or take over commitments of other Member States, has fundamental significance without general high-level political responsibility. It is not possible to explain to citizens in an understandable manner why their country and thus under certain circumstances also they themselves as taxpayers should bear the financial risks caused by either foreign, international or domestic banks with their irresponsible transactions which are primarily profit-oriented. This particularly applies to old debts taken in the past when only domestic bodies were responsible for the supervision. Risk-taking and liability, also financial liability are inseparable in the conditions of the free social system. Banks should not be allowed to consider themselves as absolutely essential for the functioning of the system and to expect therefore the state and eventually the taxpayer to help them. As we saw, this would induce them to take higher risks (moral hazard – change in risk perception if it is known beforehand that someone else will bear the possible losses), and the crisis sensitivity of the whole system would increase.

The banking union which will have to increase the security of the European financial system, achieve clear success in the application of the responsibility principle and thus protect the taxpayer against unjustified risks and financial burdens caused by banks, assumes

---

<sup>1</sup> Particularly in Ireland, Spain and Cyprus. After the national banking supervision agencies had failed to perform their duties, these three countries had to request EU support for rescuing their banks.

<sup>2</sup> Treaty on the Functioning of the European Union.

- joint strict supervision over the financial sector;
- comprehensive measures both for the liquidation of bankrupt banks and restructuring of the still viable banks;
- sufficient and individually sized equity reserves for each bank; and
- clear rules of liability.

The issue is whether the decision adopted by three parties – the European Parliament, Council of Ministers of Finance and the European Commission – i.e., the tripartite decision on the creation of the banking union conforms to the above-mentioned requirements.

The euro zone banking union is based on the three main columns:

- 1) Single Supervisory Mechanism (SSM). Globalisation of financial markets requires supranationally organised banking supervision. Proceeding from that idea, the European Central Bank (ECB) will receive an additional task on 4 November 2014 to analyse regularly the balance sheets of the major banks of the euro zone countries (Asset Quality Review, AQR). The objective is to discover any latent risks, above all hidden losses, in the balance sheets, and if gaps in capitalization are detected, the banks should be induced to cover them by adding new equity. Such balance sheet audits are supplemented by stress tests, and results of both regulatory inspections will be joined up. These audits will include also assessment of credit guarantees and practical measures applied for the prevention of risks. It will be performed on the basis of the EU definition of non-performing loans and also according to the fixed criteria of the risk analysis of main accounting records. It is absolutely important in this respect – we learnt it during the financial crisis – that updated information and reports should be promptly available. Investments in information technology would considerably save time. The banking supervision mechanism would help to restore the lost confidence in the European banking system.
- 2) The European Single Resolution Mechanism (SRM) that will be created for the 18 eurozone countries will become the core of the banking union. It will be based on common rules for the controlled liquidation of banks with unsustainable business conceptions and restructuring of banks which have encountered difficulties. The mechanism will consist of two components. One of them is the crisis management agency which will establish the further procedure on the initiative of the European Central Bank<sup>3</sup> and monitor the subsequent process. It is important for the crisis management agency and the European Central Bank to have close cooperation as supervision and crisis management should be in the same hands. According to political discussions, however, the opinions are very different in this respect. The second component of the mechanism is the crisis management

---

<sup>3</sup> The European Commission can review the result of the crisis management agency and make objections in case of doubts, which will be then settled by the Council of Ministers.

fund. The fund should ensure that the banks will bear the mutual financial burden and prevent the eventual responsibility of the taxpayer again. By the end of the creation stage the total amount of the fund planned will be 55 billion euros.

- 3) The third column will consist in internal liability in the form of a cascading liability. Allocations from the crisis management fund (restructuring fund) can be used for recapitalization only after shareholders and creditors have assumed their part of liability arising from the basic principle of market economy (bail-in).

In principle, banks should first of all back their debt obligations prudently with sufficient equity. Sufficient means that the equity should be sufficient to enable each bank to fulfil its payment obligations for at least 30 days in a crisis situation without involving external funds. In order to achieve that, the equity base should be measured according to the risks related to each obligation and taking into account all balance sheet and off-balance sheet commitments (leverage ratio). Considering the amount of total assets, the currently mandatory three per cent is clearly too low; it should be at least eight per cent. – Thus, the liability of shareholders is backed first of all by the retained earnings which they financially own but which will not be distributed to them. In addition, shareholders will have to bear with their shareholder rights the costs of restructuring or controlled liquidation of the bankrupt banks. Both of these components are a 'strong core capital'.

Creditors of the bank are at the next stage of liability, namely first of all junior creditors with subordinated loans, followed by senior creditors with primary rights. And finally the distribution of the financial burden reaches also depositors as holders of claims against the bank. With respect to their deposits, EU Member States agreed for the purposes of distribution policy to establish regulations which are analogous with the German Deposit Guarantee and Investor Compensation Act. According to this Act, deposits of up to 100,000 euros will not be subject to the liability requirements.<sup>4</sup>

- The future will show whether the banking union established will meet the expectations and is able to restore the confidence of the financial sector. The purpose of the supervisory mechanism is to discover weaknesses of the financial sector. Therefore banks should be obliged to declare clearly their off-balance sheet financial activities. In addition, all risks arising from financing performed through security brokers, insurance companies and trusts should be recorded.

Different bodies will be performing banking supervision in the future. While the 120 major banks of the eurozone countries, the banks essential for the system, will be subjected to the single supervisory mechanism (SSM) of the European Central

---

<sup>4</sup> This specifically means the following: EU Member States took the commitment of establishing a national fund for the insurance of bank deposits to secure deposits of up to 100,000 euros per bank client.

Bank, approximately 5800 banks declared to be of less importance will remain – at least at first – under the supervision of national agencies. Such differentiation leads to the question – why should the European major banks assume only 85% of the costs of the new banking supervision of the European Central Bank and the other banks will have to cover the remaining 15%.

By dividing this extremely important task in the manner described, the fact that there are close mutual connections and relations in the banking sector is ignored. Also not very big banks perform partly risky transactions at their own risk (trading under their own name). Liquid assets are also often invested in presumably secure government bonds which are generally considered to be free of problems or at least not so risky. However, according to the experience gained from the years of crisis, such assessments are arbitrary and do not often take into account the often observed interconnection between national debts and banking crises. For instance, if a country is threatened by insolvency, the related risk of losses may be transferred to the bank depending on the amount of bonds deposited with the bank.

The banking sector is represented not only by globally operating banks. As operators of the financial sector are closely networking, no definite separation line can be drawn between banks that are important or less important for the system. There are no criteria that could be used for that in practice. The amount of total assets over 30 billion euros or 20% of the economic capacity of the country are not sufficient bases for that. Therefore **all** banks without exception should be subjected to central control. This would be the only way to achieve effective pan-European supervision within the EU. It is important to perform risk assessments, verify the quality of loans issued and other assets, and perform also stress tests proceeding from common positions (e.g., on the basis of definite crisis scenarios).

The more regulated are the activities of banks, the more interested will be the actors in the financial market in going over to the areas not subject to the strict banking supervision mechanism, such as hedge funds, private equity funds, special-purpose investment funds (conduits), structured investment vehicles. Consequently, a solution should be found to subject such shadow banks to analogous supervision.

At any rate, banking supervision – as planned within the framework of the banking union – is a tremendous task. It can be achieved only with a significant number of employees who need to have the required knowledge and skills to be able to assess extremely complex derivative instruments (derivatives), their underlying securities and residual risks. It is questionable whether the European Central Bank is prepared for that, bearing in mind the organisation and the required staff. And therefore the question arises about whether the Central Bank is the right institution to take that mandate.

• Considering the fact that since the start of the financial crisis the countries have had to invest more than 1.5 trillion euros<sup>5</sup> to rescue from collapse the banks that are important for the system<sup>6</sup>, the 55 billion euros intended for the liquidation fund is quite insufficient. Also the German Monopolies Commission considers the amount insufficient, bearing in mind the size of certain banks. The German Commerzbank alone needed assistance to the extent of more than 18 billion euros from the state during the years of crisis. If the system should fall into crisis again, the financial resources of the fund would be exhausted every soon. Also the regulation that in each case the fund can allocate financial resources after the bail-in to the extent of five per cent as a maximum of the total assets of the bank does not change anything. It would hardly be possible to strengthen the financial system of the eurozone with the assistance of a fund of such modest size and to protect the taxpayer as the last instance for unjustified burdens.<sup>7</sup>

In order to keep the contributions for setting up the liquidation fund within reasonable limits for banks, the possibility for extending the creation phase to ten years from 2015 was discussed at first. Finally the duration of the phase of 8 years was agreed upon. This is still not a long period, considering that the funds contributed during the period will become common assets only gradually. It is not certain at all that no new banking crises will emerge during the accumulation phase and whether the funds gathered by that time would be sufficient.

In order to prevent bearing of the burden by the taxpayer again during such accumulation phase, it will be made possible to use the resources of the European Stability Mechanism (ESM) in an emergency if the respective eurozone country files an application for direct recapitalization of banks. Thus ESM will remain the safety net ("backstop") for less capable Member States as it is now. However, it can only be used if specific requirements have been met.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> These are financial resources which public budgets lack to reconstruct infrastructure, develop the educational system, support scientific research and innovation.

<sup>6</sup> The total assets of which exceed the gross domestic product of some average EU Member State. – The order of magnitude of only Deutsche Bank is comparable to ca 60% of the economic performance of whole Germany.

<sup>7</sup> Although in such a problematic situation ESM may apply for additional support for direct recapitalisation of the bank to a limited extent after the national government has already allocated its financial support.

<sup>8</sup> Firstly, according to the principle of internal responsibility, the losses of banks with problems should be borne by shareholders and creditors of banks (bail-in). In addition, for the use of ESM, national bank deposit protection funds (restructuring funds) have to be exhausted first. Banks have no direct access to ESM. The funds can only be used on the basis of an application of the national government and only if the state is not able to fill the remaining financial gaps from the national budget (national backstop is meant here). At any rate, it would increase the national debt of the applying country and the intention was to prevent that, considering the reduced confidence during the euro crisis.

☛ The discussions also include the issue of the bases of determination of the amount of the contributions of each bank to the European restructuring fund. In principle, contributions to the restructuring fund should consist of two components: firstly, the basic amount calculated on the basis of total assets, independently of risks, therefore proceeding from the bank size (a certain percentage of total liabilities); secondly, an amount derived from the risk profile of the bank, so that large banks with higher risk exposure would tend to pay more. Such a combination would allow little variation in the size of payments over time. This in its turn would favour more consistent development of the fund.

Should exceptions, reduction of the amount used for the calculation of the payment, and other limits or thresholds be allowed in the determination of the size of payments – particularly, considering the risk prevention provisions of the Basel III Agreement, for instance, if it is required by the bank size or importance of the fields of activities; but this issue should still be discussed with the participation of all countries. It is necessary to consider that above all medium-sized enterprises rely on high performance smaller and medium-sized banks for the financing of their credit-based investments, often only on the regional banks.

According to tax law, contributions of banks to the fund should be regulated in similar manner in all countries. This is important for the prevention of distortions of competition in the European banking sector. It should also not be possible to deduct such payments from taxable income as it would reduce the tax revenues of countries. It would sooner or later increase the tax burden of taxpayers again if it becomes necessary to adjust the state budget revenues to the development of expenditures. Consequently, taxpayers would be indirectly involved in the financing of the fund anyway.

☛ Internal liability has been limited to 8% of the total assets of the insolvent bank. According to the responsibility principle of market economy, such a limitation is quite incomprehensible. Outside the banking community, shareholders and creditors take full responsibility for the insolvency of a company. The issue is about why internal liability has been limited in the banking sector and why does it have to be eight per cent. Thus, most bail-in resources would not be used for covering the debts.

☛ It should certainly be absolutely clear at the very beginning that without the liability of owners and creditors, preventive recapitalisation by the state, i.e. preventive state aid is excluded. The same should apply also to emergency situations when a risk of systemic crisis in the financial market emerges. Otherwise, the principle of internal liability is eliminated and an opportunity is created for avoiding the rules.

The banking union is a step in the right direction. The three columns described have, however, also some weaknesses. This applies particularly to the size of the liquidation fund that will be created. It is simply ridiculously small considering the experience of the years of crises. Different competencies of the European Central Bank and bodies of the Member States in banking supervision raise doubts of whether such a

fundamental task would be solved according to common criteria. Besides, it is not understandable why the internal liability of an insolvent bank is limited to 8% of the amount of its total assets<sup>9</sup>. Such a limit violates the central principle of market economy. This limit facilitates access to the fund and reduces the disciplining effect of internal liability. In general it is really questionable whether the banking union will fulfil its objectives in the currently planned form.

October 2014

Manfred O. E. Hennies  
Kiel/Warder, Germany

Matti Raudjärv  
Tallinn/Pirita-Kose and Pärnu,  
Estonia

---

<sup>9</sup> The same applies to the possible use of the European Stabilisation Fund (ESM) resources during the liquidation fund creation phase of eight years.

# MUNICIPAL COMPETITION FOR INHABITANTS UNDER POPULATION DECREASE<sup>1</sup>

Peter Friedrich<sup>2</sup>

## Abstract

The **shrinking population** during the break-down, adaptation and recovery phase in **Estonian** social and political development enforces municipal competition among the municipalities. Competition for inhabitants is embedded in regional competition showing horizontal and vertical competition relations. Inhabitants' competition prevails indirectly through municipal **business promotion competition** and directly through **competition for inhabitants**. The competition shows **three phases**. A phase concerns zoning and long-term planning; a second one refers to negotiations with settlement firms and short-term actions to attract inhabitants followed by a phase of revisions of zoning and measures.

The oligopolistic industrial zoning model of **business promotion policy** points to the consequences of horizontal municipal competition also on population. Vertical influences on business promotion policy demonstrate a game-theoretic example of intergovernmental intervention from higher government on zoning. The negotiation phase in business promotion policy is modelled by a bilateral monopoly model between a municipality and a settlement firm. Horizontal regional competition highlights the implications on inhabitants' competition. An oligopoly model of **direct inhabitant competition** concerns the zoning in particular for housing. Furthermore, a model of public enterprise service and fee formation and of horizontal public firm competition shows inhabitants' competition in the second phase.

Forms of inhabitant competition concerning suburbanisation and using public debt, revenues such as taxes, fees and expenditures are mentioned. Finally, follows a discussion of **possible instruments** to regulate inhabitant competition.

**Keywords:** inhabitant competition, regional competition, business promotion, Estonian population development, regulation of inhabitant competition

**JEL:** D43, H11, J11, R14, R23, R51

---

<sup>1</sup> The author acknowledges the support of the Estonian Science Foundation's grant 8580 and target financing of the Estonian Ministry of Education and Research 0180037s08.

<sup>2</sup> Prof. Dr. h.c. Peter Friedrich, senior researcher, Faculty of Economics and Business Administration, University of Tartu, Narva Rd. 4, 51009 Tartu, Estonia, Tel. 00372 7376333, Fax 003727376327. [Peter.friedrich@ut.ee](mailto:Peter.friedrich@ut.ee)

## I. Introduction

A challenging phenomenon is shrinking cities (Nam, Richardson 2014). Many core cities in US, Europe and Japan loose population (Cox 2014). Population projections for China, Japan, South Korea, Western Europe, Central Europe, Eastern Europe (e.g. Russia, Ukraine), Western Asia, Iran, and Southern Europe indicate an overall urban shrinkage (Cox 2014). Often especially local governments counteract shrinking cities and municipalities by intensifying municipal competition through restructuring, fiscal measures such as tax reliefs, place marketing, etc. (Hospers 2014). Shrinking population and municipalities cause also municipal competition problems in Estonia.

Eurostat formulated **four scenarios** of population development under different conditions for Estonia (Soosaar 2005). On 1 January 2014, 1,315,819 persons lived in Estonia. According to a baseline variant the population decreases from 1.35 million (2005) to 1,121,144. The population of Estonia until 2050 is projected to shrink between 7% and 34% according to different birth rate and migration developments (Eurostat 2013).

The Estonian population development in the past was greatly influenced by the Second World War, by migration of German and Swedish speaking people, by the escape of Estonians, deportations to Siberia and the influx of people from the Soviet empire (Friedrich, Ülper, Ukrainski 2014). After the attainment of independence followed a **break-down phase** of population and economy, an **adaptation phase** and a **recovery phase** (Friedrich, Ülper, Ukrainski), reflected in Figures 1 and 2.

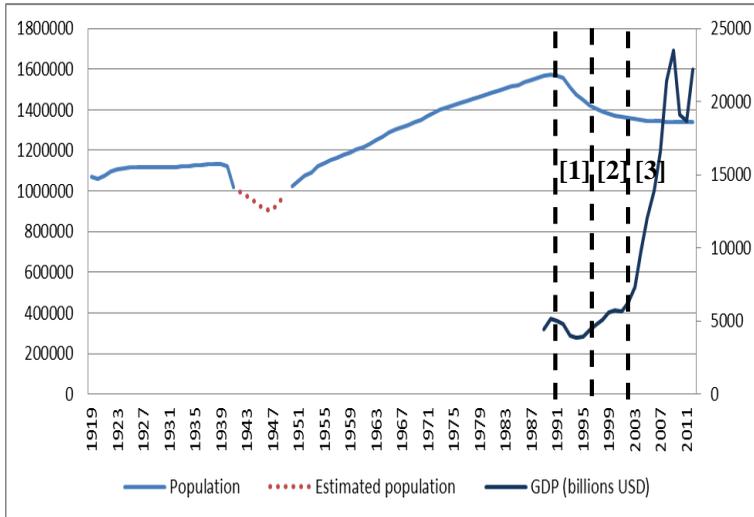
After the war, the **population** started to increase (**Figure 1**: The development of the population in Estonia and GDP (real)

) mainly due to immigration, where a new industrial structure was one justification behind broader aims of Russification. This migrant population was concentrated mainly in areas which were created by the Soviet industrialization and formed a kind of separate language areas (e.g. industrial towns in north-east Estonia, ports and towns with military purposes, etc.). Considering the Soviet period, urbanisation processes accelerated with the Soviet production structure. These tendencies were also caused by the internal migration to the cities. The **central place system** strengthened the higher centres of Tallinn and Tartu shows the population changes during the three different decline phases by the annual population data of the Statistical Office of Estonia and alternative population change numbers (in the last two columns) according to the last two population censuses. A severe population drop occurred during the **break-down phase** in 1991 to 1996 was followed by a smaller one in the period 1997 to 2001 in the **adaptation phase** and an ongoing population decline in the **recovery phase** from 2002 to 2012. In the beginning of the 1990s, the country faced a significant drop<sup>3</sup> in population. Emigration was quite modest in the break-

---

<sup>3</sup> This was mainly due to the emigration of non-Estonians, but also to the drop in birth rates and emigration of Estonians.

down and adaptation phase, but has gained importance in the recovery phase after EU accession (Anniste et al. 2012).



**Figure 1:** The development of the population in Estonia and GDP (real)  
*Sources: Statistics Estonia 2013, Trading Economics 2013 (Friedrich, Ülper, Ukrainski 2014)*

*Note:* Phases: [1] Break-down phase, [2] Adaptation phase, [3] Recovery phase.

The recovery phase was also characterised by the growing number of rural inhabitants among emigrants. The decline in the 1990s did not similarly affect the whole country. The **military withdrawal** – especially in Tartu and Paldiski – has affected the population size, services and production activities in border areas, but also in locations of specific military facilities. Border areas that were sparsely populated declined the most in relative terms (Saaremaa and Hiiumaa for example).

There are large regional differences in the development of population distribution too. The two largest towns of Estonia, **Tallinn and Tartu** have both lost population during all phases. For both towns the relative decrease was larger than in the whole of Estonia in the first phase and for Tallinn in the second phase as well. The census data show that a decrease in population is still continuing.

**Table 1:** Population changes in Tallinn and Tartu and surrounding counties

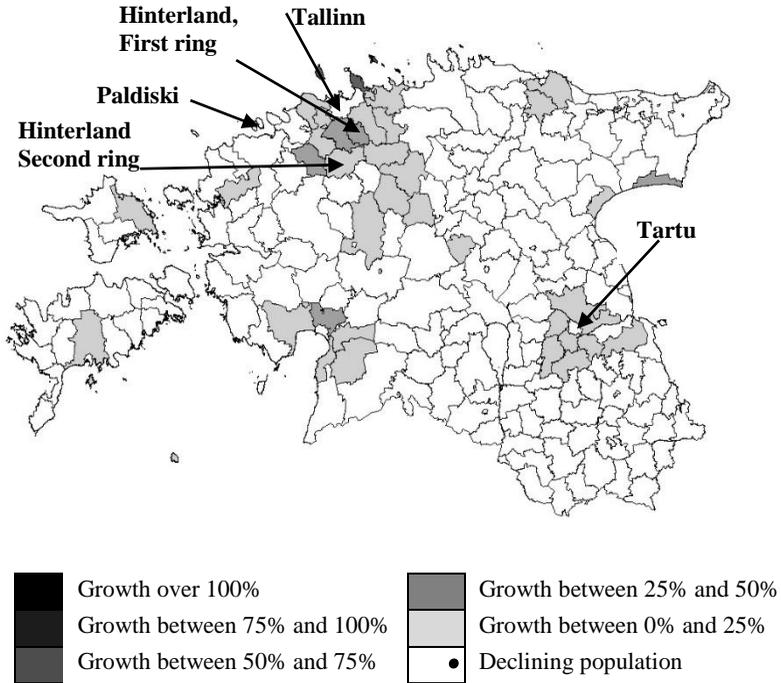
	Break-down (1)		Adaptation (2)		Recovery (3)			
	1991–1996		1996–2001		2001–2011		2000–2011	
	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.
Estonia	- 142, 557	- 9.1%	- 58,23 3	- 4.1 %	- 26,76 5	- 2.0 %	- 75,59 7	- 5.5%
Tallinn	- 55,3 42	- 11.6 %	- 21,56 4	- 5.1 %	607	0.2 %	- 7,156	- 1.8%
Harju county without Tallinn	- 4,65 2	- 3.6%	1,800	1.5 %	2,889	2.3 %	34,40 1	27.5 %
Tartu	- 10,6 90	- 9.4%	- 2,149	- 2.1 %	2,533	2.5 %	- 3,569	- 3.5%
Tartu county without Tartu	-581	- 1.2%	-149	- 0.3 %	- 1,486	- 3.1 %	4,495	9.3%

Source: Friedrich, Ülper, Ukrainski (2014), Statistics Estonia 2013

Opposite changes have been taking place in the **hinterland municipalities** near the two towns. The decrease in population was a lot smaller for them in the first phase and was positive or only slightly negative in the second phase. Although the calculated population size shows a decrease in population in Tartu County, the census population numbers show a large increase for Tartu and Harju Counties during the recovery phase. The growth of some municipalities in those counties has exceeded 100%. The above mentioned changes can also be seen in Figure 3.

The development in population distribution has led to extensive commuting (Ahas et al. 2010). The net commuting balance of Tallinn was around 39,000 people and nearly 10,000 in Tartu. The actual number of **people commuting** to Tallinn and to Tartu is even bigger. A lot of inhabitants of Tallinn commute to the neighbouring municipalities, where many new factories have been built. In total, at least 380,000 people in Estonia are on a daily basis active (work, education and other regular daily activities) outside of their residence municipality (Ahas et al. 2010).

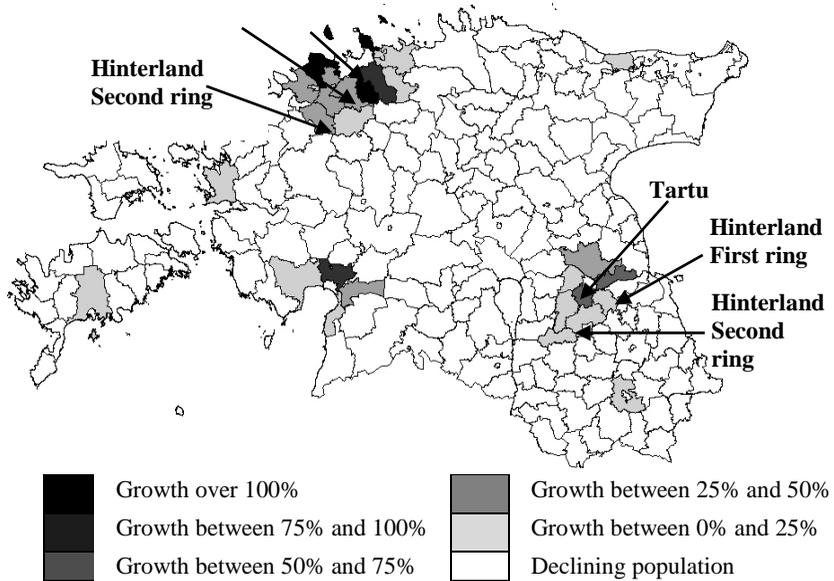
The decline in population differs regionally according to Figures 3 and 4. There was a severe drop in population in **southern Estonia** in Võru, Valga, Põlva and Viljandi counties; in central Estonia in Jõgeva, Rapla, and Järva counties, in north-east Estonia in Ida-Viru and Lääne-Viru counties and on the islands of the Baltic Sea Hiiumaa and Saaremaa. At the same time, reduction as well. Reasons are shrinking birth rates and movement of population to the larger towns.



**Figure 2: Population change in municipalities (break-down and adaptation phase)**

Source: Friedrich, Ülper, Ukrainski (2014), calculation based on Statistics Estonia 2013

The **central place structure** in terms of population changed. It showed the decline of bigger towns like Tallinn, Tartu, Narva and Pärnu, some increases in the hinterland of Tallinn, Tartu and Pärnu and losses of the middle sized towns, especially in rural areas. In economic terms the functions of many places changed. Tallinn concentrated on services, Tartu on cultural services, Pärnu centred on tourism, and Narva lost functions because of the population movements and the decline and change of industries especially during the break-down and adaptation phase.



**Figure 3:** Population change in municipalities between 2000 and 2011 (recovery phase)

Source: Friedrich, Ülper, Ukrainski (2014), calculation based on Statistics Estonia 2013

As long-term economic local and national development depends considerably on the population development the bigger towns as well as the villages need stabilization of their population. **Competition for inhabitants** between regions and localities in Estonia, against competitors within the EU and worldwide becomes<sup>4</sup> important. Municipalities have to compete fiercely (Mönnich 2005, 2007; Preuß 2009; Olm 2011). The competition for inhabitants is embedded in regional competition (Florida 2005) and an essential part of it.

Therefore, we tackle the following **research questions**:

<sup>4</sup> They have to increase the number of inhabitants by reducing migration, increasing the birth rate, by attracting inhabitants.

- (1) What are the relations between regional competition and competition for inhabitants?
- (2) Which forms of inhabitant competition exist?
- (3) Which models could be helpful to explain the phenomenon?
- (4) How to regulate inhabitants' competition?

The first research question and second research question is tackled in the second section. The models are dealt with in the second and third section whereas the regulation is concerned in the fourth section.

## II. Regional Competition by Inhabitants Competition

### 1. The Business Promotion Policy

Regional competition is a **differently defined** concept (Batey, Friedrich 2000). It refers to competition among exporting firms (Takayama, Judge 1971), local promotion of competing firms (Johnsson 2000), to promotion of competition for tourists (Funck 2000), competition between regions as systems of actors (Mueller 1989), competition to promote growth (Poot 2000), rivalry among agglomerations (Christiansen 2000), market processes to allocate activities and production factors among regions (Maneval 2000), competition among industrial districts (Petrobello 2000) or between clusters (Steiner 1998), and competition among functional regions (Dohse 2000).

Regional competition is also interpreted as competition of groups of neighboured economic subjects showing conflicts with groups in other regions (Buhr, Friedrich 1978), a game of survival of economic units living in a region against actors of other regions (Batey, Friedrich 2000) or a struggle of nations, ethnic groups, tribes, and clans of some regions, e.g. of the same belief and ideology (Batey, Friedrich 2000). The competition for inhabitants among regions is very topical (Mönnich 2005, 2007; Bartholomae, Popescu 2007; Preuß 2009; Olm 2011).

Here we concentrate dominantly on inhabitants' competition although this competition is also linked to the other ones. There is a **promotion policy to settle firms offering jobs and attracting additional inhabitants** called the first policy, and a **direct policy to attract well and appropriately educated migrants** and people we deal with called the second policy. In literature mostly the first policy is dealt with.

Regional competition differs according to **whom is competing**, e.g. continents, countries, states and provinces, municipalities, public offices, public and private enterprises, clusters, or households. We focus especially with the first policy on municipalities and with the second policy on households. Regional competition forms also depend on the phenomenon for **what competitors compete**, e.g. investors, firms to settle, development, infrastructure, taxation, environment, settlement of households, political results, production by private firms, settlement of public offices, gains in international trade, success of cultural institutions, tourists and inhabitants. Different regional competition results from **the ways the competitors compete**, e.g.

horizontal, vertical, micro and macroeconomic competition (see Figure 4). With both policy strategies these kinds of regional competition occur.

A **framework of analysis and description of regional competition** is needed as the definitions of regional competition are vague and many types of regional competition exist. The **workable competition concept** (Clark 1940; Kantzenbach 1966; Buhr, Friedrich Batey 1978; Batey, Friedrich 2000) provides such possibilities. It refers to:

- The **structure of competition** (e.g. number and type of competitors, horizontal and vertical competition, microeconomic and macroeconomic competition)
- The **process of competition** (e.g. degree of rivalry, co-operation, conflict resolution, behaviour of competitors, parameters of action), and
- The **result of competition** (e.g. goal achievement, capacity use, qualities, migration, evaluation by the state, municipalities, citizens)

There is a sequence of regional competition from competition structure to regional competition process to regional competition results. This is true for the first and the second policy.

For sake of simplicity, the **first policy municipal firm settlement competition is analysed firstly**. In the European Union about 92,750 municipalities<sup>5</sup> exist (Stevens 2014), but there are also municipalities in Switzerland, Norway, Iceland, etc. involved in Europe-wide business promotion.

**German and Estonian municipalities** deal with regional competition: offices of town, city or county manager, the municipal parliament, business promotion office or a business promotion company. **The German competition structure** shows about 14,000 municipalities, where about 8,000 actively join horizontal business promotion competition for 450 manufacture settlements in manufacturing of over 25 jobs a year. In Germany 16 states and a federal government exist and sometimes the EU is involved. As Estonia is smaller the number of competitors is smaller, however, like Germany it has to face European-wide municipal competition as well.

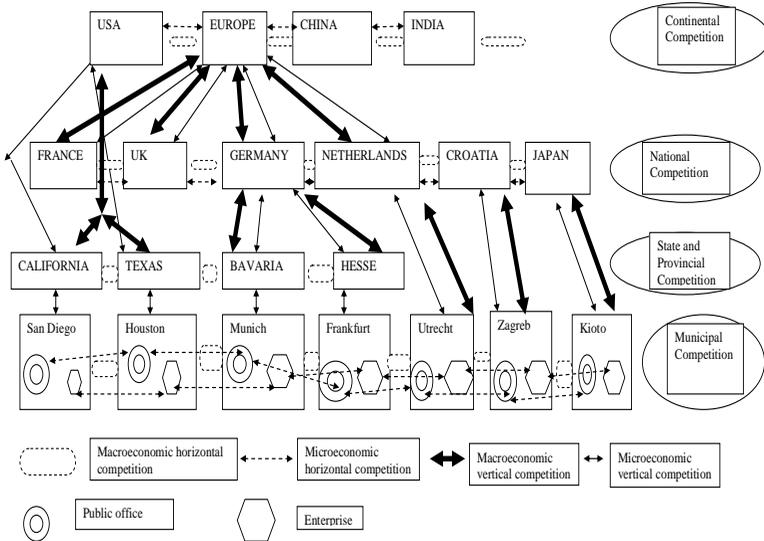
The municipal **competition process** refers to **zoning**, the formation of industrial districts and the application of parameters of action in **negotiations** to attract firms. These parameters are: selling land, providing infrastructure, transport connection, access to sales markets, assistance to find high-skilled workers, environmental regulations, energy prices, access to special suppliers, subsidisation, promoting relation to public offices and jurisdictions, acceptable tax rates, by social and geographical environment and amenities (Friedrich 1977; Lindemann 1999; Blume 2003). The **competition results** concern citizens' income, employment, investment in municipality, improving the city budget and public production, more inhabitants, etc.

---

<sup>5</sup> According to the stages of territorial reforms in the EU-member countries the number of municipalities vary (Hemenier 2009), e.g. 92,506 (2007) without Croatia

When establishing zones, the **market forms** are oligopolistic. In a **settlement of firms** bilateral monopolies and monopsonies often exist (see Table 2). A municipality undertakes zoning in a first **stage (1)**. In a second (**stage 2**) it negotiates settlements, and in a third **stage (3)** the municipality revises its zoning (Lindemann 1999).

An **oligopolistic industrial zoning model** was developed by Lindemann (Lindemann 1999; Friedrich, Lindemann 2000). Each municipality fixes its **zoning relation Bp** as a percentage



**Figure 4:** Features of regional competition

*Source: Author's compilation*

of a municipality's territory in such a way as to maximise utility, depending on private and public production. The municipalities finance the public production of the municipality from tax revenues and the sale of land to firms that locate there. The land revenues of a municipality also depend on those yielded in a competing municipality. Production functions exist for private production and the public production within the municipality. The adoption of cost-minimal production allows for the determination of net private production, land revenues and public production. The utility of both municipalities depends on its own and the competitors' percentage share of industrial zoning Bp (see Figure 5).

**Table 2:** Market forms in municipal competition for firms

Municipalities offering locations	Firms demanding locations			
		One	Several	Many
One	<b>Bilateral Monopoly (often in settlement negotiations)</b>	Demand restricted monopoly		Monopoly
Several	Supply restricted Monopsony	Bilateral oligopoly		<b>Oligopoly (often in zoning)</b>
Many	<b>Monopsony (often in settlement negotiations)</b>	Oligopsony		Competition

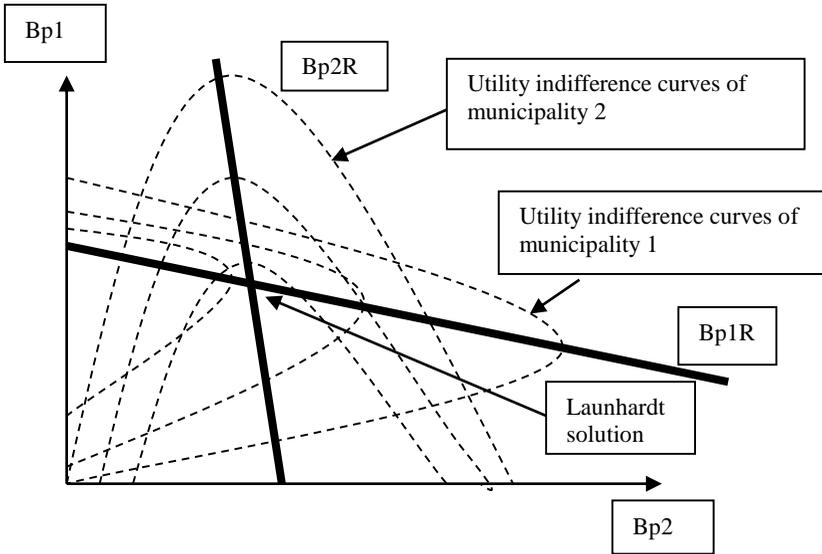
*Source: Author's compilation*

A **municipality attempts to maximise its utility** under the assumption that a competing municipality does not react. A **Launhardt-Hotelling solution** results in zoning. Autonomously behaving municipalities plan **large zones**. If they would maximise their common welfare they would plan smaller zones. By **differentiating the solution formulae** for welfare and the zone percentage to the parameters, one can identify the following competitive reactions of the municipalities: If municipality 1 experiences higher demand, line Bp1R shifts upward. The zone increases. If **productivity in industry increases**, the welfare of municipality 1 improves, since line Bp1R moves upwards. An **increase of wages** decreases the welfare of municipality 1, which would react by reducing the proportion of its industrial zone. The Bp1R line shifts downwards. Higher wages in the public sector will also cause lower welfare for municipality 1. As a compensatory measure an increase in the industrial area will take place. If the demand for industrial sites shrinks because of **population decrease** the line Bp1R shifts down and the municipality 1 decreases its zone. The contrary effect stems from a population increase. **Municipality 2** is affected and results change there. If in both municipalities the **population decreases**, the industrial zones shrink in both towns<sup>6</sup>.

If the **demand for industrial sites decreases** in municipality 1, the welfare of this municipality and the zone shrinks. Line Bp1R moves downwards.

---

<sup>6</sup> The model also shows that an increase in population increases the industrial zoning activities. However, it is assumed that there is no crowding out effect by the necessity to increase the housing zone if the population and labour provision increases.



**Figure 5:** Launhardt solution of zoning competition for manufacturing firm settlements

*Source: Similar to Lindemann (1999), Friedrich, Lindemann (2000)*

Higher level governments might influence the zoning through special grants to create a zoning pattern that comes up to their wishes. Then, **vertical regional competition** prevails as well, which is highlighted by an example. Along with the zoning some communities establish industrial parks and districts<sup>7</sup>. There are four possibilities for industrial parks: a science park, a high-tech park, a manufacturing park, and a handicraft and small business park. The grant scheme should be as follows:

<sup>7</sup> For a model of founding a promotion company, see Friedrich 2002; Friedrich, Popescu 2005; Friedrich, Popescu 2006; and Fladung, Friedrich 2008.

**Table 3:** Subsidisation of industrial districts and possible effects of park establishments

		Establishment		Total costs	Income	Inhabitants	Voters	Voters	
		Grant	Cost					(1) for government	(2) For opposition
Science park A1	Town 1	1,000	1,300	300	3,200	320	320	320	-320
Science park A2	Town 2	1,000	1,500	500	3,500	350	350	350	-350
High-tech park B1	Town 1	800	750	-50	4,000	400	400	400	-400
High-tech park B2	Town 2	800	600	-200	4,200	420	420	420	-420
Manufacturing park C1	Town 1	400	150	-250	5,500	550	550	550	-550
Manufacturing park C2	Town 2	400	140	-260	5,000	500	500	500	-500
Business park D1	Town 1	200	40	-260	2,500	250	250	250	-250
Business park D2	Town 2	200	60	-140	2,400	240	240	240	-240

Source: Author's compilation

There exists a **preference order** of the higher grant providing government: A1>C2>B1>C1>B2>D2>D1>A2

**Table 4:** Reaction of higher government to offers of the municipalities

Municipality		1	1	1	1
	Park types, strategies of municipalities	A1	B1	C1	D1
2	A2	A1	B1	C1	D1
2	B2	A1	B1	C1	D1
2	C2	A1	C2	C2	C2
2	D2	A1	B1	C1	D2

Source: Author's compilation

The municipalities offer the type of industrial park they want to establish. Matrix 1 in Table 5 shows the subsidisation results:

**Table 5:** Subsidisation matrix 1

Municipality		1	1	1	1
	Park types	A1	B1	C1	D1
2	A2	0, 1000	0, 800	0, 400	0, 200
2	B2	0, 1000	0, 800	0, 400	800,0
2	C2	0, 1000	400,0	400,0	400,0
2	D2	0, 1000	0,800	0,400	200,0

Source: Author's compilation

If the municipalities want to **maximise receiving the grants**, community 1 offers a science park and community 2 a high-tech park. However, municipalities might have other goals as well. If they want to minimise costs that means costs of establishment minus the grant the pay offs in total costs are given in matrix 2 in Table 6:

**Table 6:** Total costs matrix 2

Municipality		1	1	1	1
	Park types	A1	B1	C1	D1
2	A2	0, 300	0, -50	0, -250	0,-160
2	B2	0, 300	0, -50	0, -250	-160,0
2	C2	0,300	-260,0	-260,0	-260,0
2	D2	0,300	0,-50	0,-250	-140,0

Source: Author's compilation

Municipality 1 will concentrate on a manufacturing park and the municipality 2 on a high-tech park.

If there would be only a subsidy possible for one park, the following matrix develops.

**Table 7:** One and two park solutions

Municipality		1	1	1	1
	Park types	A1	B1	C1	D1
2	A2	1,500, 300	1,500, -50	15,00, -250	1,500,-160
2	B2	600, 300	600, -50	600, -250	-160, 40
2	C2	140,300	-260,750	-260,150	-260,40
2	D2	60,300	60,-50	60,-250	-140,40

Source: Authors' compilation

Municipality 2 chooses the strategy C2 (manufacturing park) and town 1 the business park without receiving a grant.

Other results are achieved if **income becomes maximised** and the parks must be approved by the higher government. Then the best solution for municipality 1 will be the science park if only one park gets approved. Municipality 2 can always be beaten. As Table 9 shows, not the highest employment is achieved. If the higher government accepts two suggestions then municipality 1 establishes the manufacturing park C1 and municipality 2 the manufacturing park C2.

**Table 8:** Income maximisation matrix

Municipality		1	1	1	1
	Park types	A1	B1	C1	D1
2	A2	0, 3,200	0, 4,000	0, 5,500	0, 2,500
2	B2	0, 3,200	0, 4,000	0, 5,500	4,200, 0
2	C2	0, 3,200	5,000, 0	5,000, 0	5,000, 0
2	D2	0, 3,200	0, 4,000	0, 5,500	2,400, 0

Source: Author's compilation

**Table 9:** Employment maximisation

Municipality		1	1	1	1
	Park types	A1	B1	C1	D1
2	A2	0, 320	0, 400	0, 550	0,250
2	B2	0, 320	0, 400	0, 550	420, 0
2	C2	0,320	500,0	500,0	500,0
2	D2	0,320	0,400	0,550	240,0

Source: Author's compilation

Employment maximisation and **inhabitants attraction** shows the same results according to the effects of the strategies chosen on pay-off.

If the pay-off reflects **voters** to be gained who vote in both municipalities in favour of the government the same result is achieved. If both municipalities compete in the case of only one park being approved, the solution A1 will win. When two parks are

allowed, again the two manufacturing solutions result. However, the results change if in one municipality governs a party that wants to attract the voters because the local government expects the new voters to vote in their favour and in the other municipality is governed by a party that dislikes the new voters.

When only one park is approved municipality 1 chooses C1, whereas municipality 2 avoids getting a park by suggesting A2. If this municipality has to build a park – as parks are politically in fashion – it tries to establish D2. Then the municipality government has to

**Table 10:** Votes maximisation

Municipality		1	1	1	1
	Park types	A1	B1	C1	D1
2	A2	0, 320	0, 400	0, 550	0,250
2	B2	0, 320	0, 400	0, 550	-420, 0
2	C2	0,320	-500,0	-500,0	-500,0
2	D2	0,320	0,400	0,550	-240,0

Source: Author' compilations

The negotiations with settlement firms after the industrial zones and districts have been established are highlighted by a **bilateral model of settlement negotiation** between a business promotion agency of a town and a potential settlement firm (Friedrich, Lindemann 1993; Feng, Friedrich 1993; Feng 1998). Extensions of them include further vertical and horizontal competition in the **bilateral monopoly** case.

A town (promotion agency) maximises **utility**, which depends on the volume of production of the new firm, its employment, the capital investment of the firm, the revenue from the real estate sale and a 'performance-oriented' subsidy that increases with the firm's production. The locating firm maximises its **net profit** by facing a demand relation, production function and cost function. A set of **possible contracts** is determined, which is related to the distribution of utilities in the park and the locating firm. This leads to a utility possibility curve. Out of these possible utility distributions a **Nash solution** for location negotiations is found. **Minimum utilities** point to opportunity benefits if no contract is concluded.

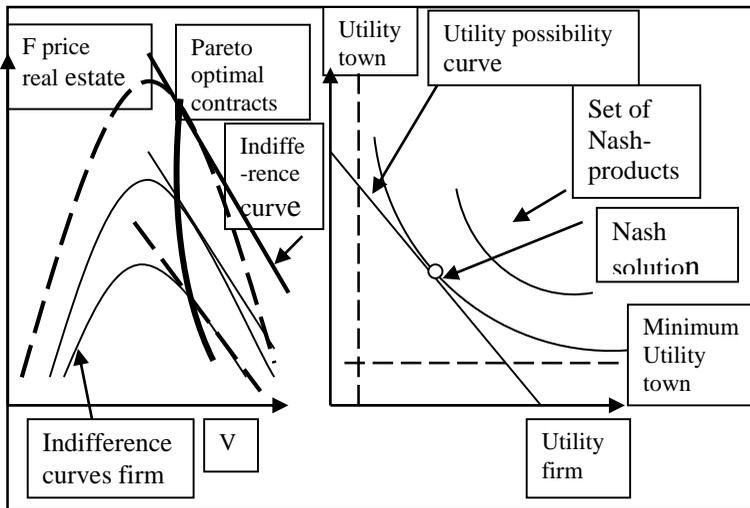
The solution is depicted in Figure 6. The mathematical formulation presents the ideas from Feng, Friedrich (1993)<sup>8</sup>. The utility possibility curve is determined by the possible profit conditions of the firm prevailing at the location in the town and also by the number of jobs the firm is offering to the town. If the population increases for

---

<sup>8</sup> The utility functions are solved for the price F of the location and the output volume V. Therefore, receiving the indifference curves of the negotiators and where they touch the contract curve. Both negotiators possess minimum utilities Nto and Nuo. The contract curve corresponds to utility possibility curve out of which by maximizing the Nash product (Nt-Nto)\*8Nu-Ntuo) the solution point A is determined.

both negotiators the deal becomes more advantageous and the utility possibility curve moves up and to the right. A population decrease has the opposite effect if the utility functions – in particular of the town – do not change. If the utility of the town depends more on the migration volume the indifference curves of the town get steeper and it becomes willing to reduce the price of land of the promotion agency. The town offers more utility to the settlement firm.

The model is extended to the case of **supply restricted monopsony**. **Two towns** compete against each other for an industrial firm. Town 1 finds an **initial solution** with the firm at point A in Figures 7 and 8. Then, the firm negotiates with town 2 in order to improve its utility, taking the utility level resulting from point A as a yardstick for minimum utility. The next superior solution for the firm is then point B, followed by renegotiations with municipality 1 that lead to point C. Further negotiations lead to the **final solution**. Here, the minimum utility of the firm becomes so high that town 1 cannot offer another superior option.



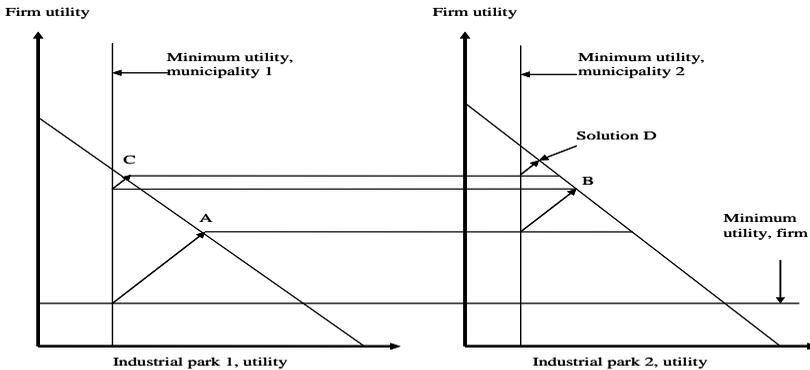
**Figure 6:** Contact curve and Nash solution in bilateral monopoly  
*Source: Similar to Friedrich, Lindemann (1993); Feng, Friedrich (1993)*

From one step to another the real estate price shrinks. The utility of the firm increases until one of the towns gives up. The successful municipality offers local conditions that fit the firm best and where the firm allows the winning municipality a **large space with a utility frontier**. The settlement firm achieves possibilities to exploit the municipalities<sup>9</sup>. Normally the winning town may gain inhabitants.

<sup>9</sup> This reflects a Tiebout approach to firms.

If **populations decrease** the utility possibility curves move inwards. Now the firm achieves less utility and according to the movements of the possibility curves the winning town may change. Again, there might be different goals and utility functions, e.g. political ones concerning voters, that lead to quite different results of the supply restricted monopsony.

There are also **macroeconomic horizontal and vertical public competition models** showing how in the case of population decreases the horizontal municipal competition is influenced by the fiscal policy of a higher ranked government (Friedrich 1986). The main



**Figure 7:** Supply restricted monopsony of settlement negotiations  
*Source: Similar to Friedrich, Lindemann (1993); Feng, Friedrich (1993)*

findings are that fiscal policy of central state does not influence the position of municipalities in regional competition until this policy is not related to regional policy preferences. Although a population stagnation decrease takes place only drastic changes may influence the choice of competitive fiscal policy of municipalities. Wimmert (2011) has shown the effects on the growth of shadow sector and the official economy when the population shrinks.

## 2) Inhabitant Attraction Policy

The municipal policy to attract inhabitants directly concerns measures in the framework of zoning or individual launching projects and of fixing parameters for inhabitant attraction.

With respect to the zoning, one can develop a **duopolistic zoning competition model**. There are two municipalities attracting inhabitants by assigning housing zones, labelled  $B_{hi}$  ( $i=1, 2$ ) (see Figure 9 and Figure 10).

They or other land owners sell these zoned plots of land to housing firms or individual house owners. The **demand for land** depends on the real estate or land price  $p_{hi}$  ( $i=1, 2$ ). The demand for land depends on the land housing price prevailing in the town and that of the competing town. The demand for housing in town decreases with a higher housing zone of the competing town. The demand increases if the housing price shrinks, which means one faces a falling demand curve with rising housing zones. Moreover, if the housing zone is enlarged there is less space in town for industrial and other activities. A crowding out effect takes place, which is considered by  $\alpha_1 B_{hi}$  ( $i=1, 2$ ). It diminishes the possible  $B_{hi}$  ( $i=1, 2$ ).

The municipalities are interested in **increasing the number of inhabitants and the fiscal revenues**. Therefore, they evaluate the number of inhabitants related to  $B_{hi}$  ( $i=1, 2$ ) by a value parameter  $z$ . The number of inhabitants is supposed proportional by  $\alpha$  to the housing zone. This leads to the evaluation  $z_1 * \alpha_1 * B_{h1}$ . Moreover, the town evaluates by  $r$  possible revenues related to sales of housing area and a loss of revenues, which relates to the diminishing of zones for other purposes, e.g. industrial districts<sup>10</sup>. If the housing demand function is  $p_{h1} = a_1 - b_1 * B_{h1} - c_1 * B_{h2}$  then the relative utility can be  $r_1 * (a_1 - b_1 * B_{h1} - c_1 * B_{h2}) * B_{h1}$ . Due to the crowding out the town loses  $r_1 * \beta_1 * B_{h1}$  in utility. The three utility components result in the utility function depicted in Figure 9.

The competitive situation is depicted in Figure 10. In the **left upper part of the graph** the town 1 is shown with its demand curves and indifference curves. Where the indifference curves touch the demand curves the optimal solutions for a given planned housing zone of competitive town 2 is found. The respective optimal solutions depict the line R1. In the **lower right** positioned graph the same information is offered for the town 2. In the first quadrant the optimal responses of town 1  $B_{hR1}$  and the optimal responses of town 2 labelled  $B_{hR2}$  are illustrated for a given housing zoning of the competing town. If both players act autonomously a **Launhardt-Hotelling solution** is determined at the crossing point of these two response lines. A duopoly solution of zoning to attract inhabitants is achieved.

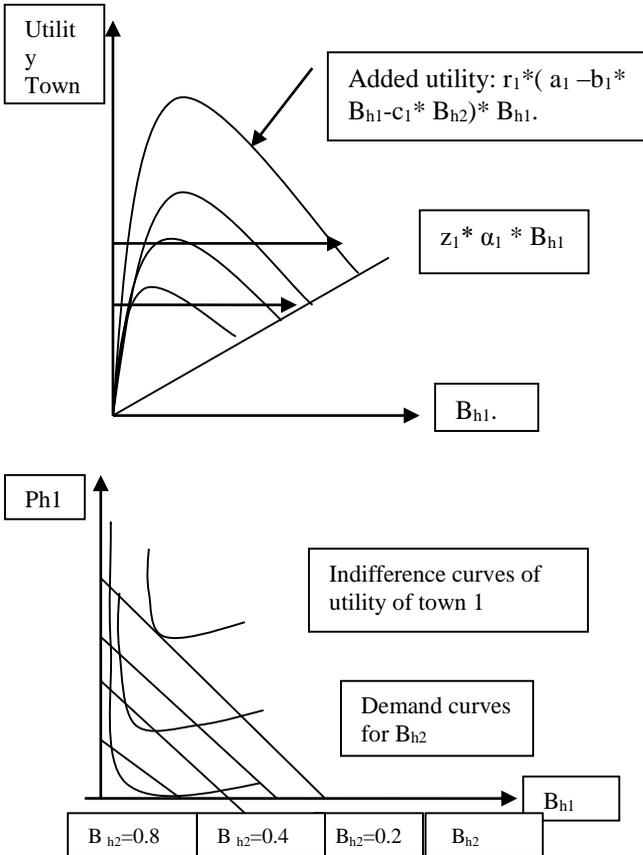
Introducing other behavioural assumptions leads to different duopoly solutions according to von Stackelberg, Frisch, etc. (Krelle 1961; Ott 1986; Varian 2010). An interesting case is the Krelle behavioural assumptions that a competitor is reacting by his parameters of action only if he is forced by the competitor to lose utility (Krelle 1961; Friedrich 1986; Bartholomae, Popescu 2007). Then some parameter – here

---

<sup>10</sup> The utility function can be in the form:  $r_1 * (a_1 - b_1 * B_{h1} - c_1 * B_{h2}) * B_{h1} + z_1 * \alpha_1 * B_{h1} - r_1 * \beta_1 * B_{h1}$

zoning constellations – can be identified where the competitors do not change their housing zoning.

With the zoning competition the Launhardt-Hotelling solution again points to an extended zoning for housing. A collusion solution would lead to smaller housing zones in both competing towns. Such behaviour is found in real inhabitants' competition policy (Mönnich 2007).



**Figure 8:** Town1 utilities and housing demand and indifference curves  
*Source: Author's compilation*

In the framework of zoning or **long-term planning** (Buhr 2007) to change the location conditions in a community, other parameters are used as well. Examples are public services, infrastructure services referring to education, transportation, leisure, culture, etc. fees, and if possible taxation tariffs (e.g. taxes on second homes (Mönnich 2007))

and local fiscal policy. This competition can also take place for population relevant projects such as establishment of public offices like courts, institutes, police and customs directories, colleges, universities. In the framework of zoning or **long-term planning** (Buhr 2007) to change the location conditions in a community, other parameters are used as well. Examples are public services, infrastructure services referring to education, transportation, leisure, culture, etc. fees, and if possible taxation tariffs (e.g. taxes on second homes (Mönnich 2007)) and local fiscal policy. This competition can also take place for population relevant projects such as establishment of public offices like courts, institutes, police and customs directories, colleges, universities, hospitals, etc. Then, models of horizontal, but especially vertical competition are to apply. For this kind of competition in the field of planning similar models can be developed (for competition with population related expenses, see Bartholomae, Popescu 2007). **Tiebout model approaches** (Tiebout 1956; Postle 1993) are important. They point to special conditions, which might support decisions of households to migrate and move to another town. They relate to public services and fiscal burdens for households at different municipalities. Many approaches developed in migration theory to explain migration, are also helpful to explain features of zoning and planning.

The negotiation models mentioned are less appropriate as selling of land to households' takes place often through auctions. Moreover, with households no oligopolies or monopsonies often prevail. Housing markets are showing more competitors.

There are attempts to attract inhabitants through **changing the conditions of service provision** by public offices such as schools, homes for elderly people, hospitals, kindergarten, leisure facilities or public enterprises like municipal housing firms or other public enterprises.

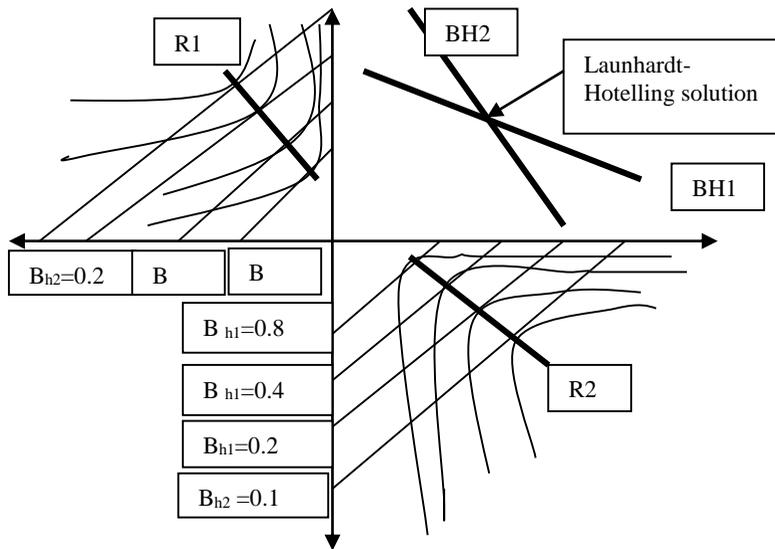
In actual literature authors mostly deal with adaptations of public enterprises to lower demand and higher costs caused by population decrease or measures to prevent citizens from moving to other towns and less with activities to attract inhabitants. Municipal firms are actively used as a competitive municipal instrument with their service programme, investments, fees, service conditions, etc. (Brede 2007; Eichhorn 2007; Gottschalk 2007; Jenkis 2007; Milbradt 2007)<sup>11</sup>.

A higher output  $V$  of a municipal firm accompanies (see Figure 11) a higher attractiveness for inhabitants  $X$ . The municipality may pursue some profit transfer from the firm or to achieve cost coverage. The public enterprise faces a demand curve for its services and it considers costs. The management of the public firm possesses a utility function, which refers to the output  $V$  produced and the labour input  $L$ . If the municipality wants – as in Germany normally required by law – to achieve at least

---

<sup>11</sup> A municipality may use a **public enterprise** to attract inhabitants, e.g. a housing firm, a public utility, a transportation firm or a cultural enterprise such as a theatre, a leisure firm such as a sports park, or a zoo.

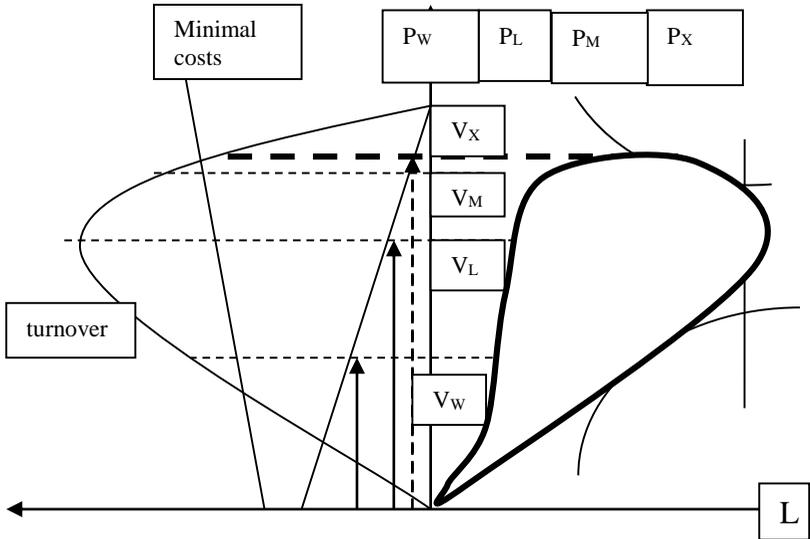
cost coverage, the town performs the highest output  $V_X$  without loss of the public firm as shown in Figure 11.



**Figure 9:** Launhardt-Hotelling solution of housing zoning competition for inhabitants

*Source: Author's compilation*

The thick curve in the right hand quadrant shows all possible output-labour-combinations that can be produced at cost coverage. The space within the thick curve shows such combinations that lead to profits. If the management maximises output, (utility  $(V) \rightarrow \max$ ) then the thick dotted line shows an indifference curve of the management. The solution is with  $V_X$  and the price is  $P_X$ . Both municipality and management attract as many inhabitants as possible. However, the management may also evaluate the output  $V$  and the labour  $L$  positively. Then, the indifference curve of the management is not parallel to the  $L$ -axis. The output  $V_M$  and price  $P_M$  results. If the management maximises labour, this results in  $V_L$  and price  $P_L$ . If the management dislikes output, but prefers high employment at the same time, one obtains the output  $V_W$  and the price  $P_W$ .



**Figure 10:** Inhabitants attraction by fees  
*Source: Author's compilation*

The competition for inhabitants by **municipal enterprises** may be shown in an **oligopolistic context by establishment** of public firms or **by fee policy** of competing municipalities. Using fees as instrument of competition the solutions shows results depicted in Figure 20. The output delivered by municipal enterprise of municipality 1 depends on its own fee and that of the competing municipal enterprise 2. This condition prevails although for enterprise 2. Therefore, a sequence of optimal price settings according to the cost coverage condition and the utility function of the management of the enterprises follow for given prices of the competitor. They can be transmitted into a  $P_1, P_2$  diagram. If both competitors act autonomously the crossing points of the transmitted “response curves” show the referring **Launhardt-Hotelling solutions**. The highest output is achieved and a best number of inhabitants are achieved where the  $V_X$  response lines cross. The worst situation of this competition is where the  $V_W$  response lines cross. There are 14 other solutions leading to different inhabitant attractions.

This model assumes cost coverage policy of the municipalities, if the municipalities vary the cost coverage conditions in the direction of **profits** to be realised by the public enterprises then the response curves of the X, M, and L type move outwards in the  $P_1, P_2$  diagram and that of the W type shifts inwards. Then, the possibilities of inhabitant attractions by public enterprise competition become less with the first three management types. If the municipalities allow for losses the reverse development can be expected. Even a change of managers in order to hire X-type managers can intensify the inhabitant competition activities.

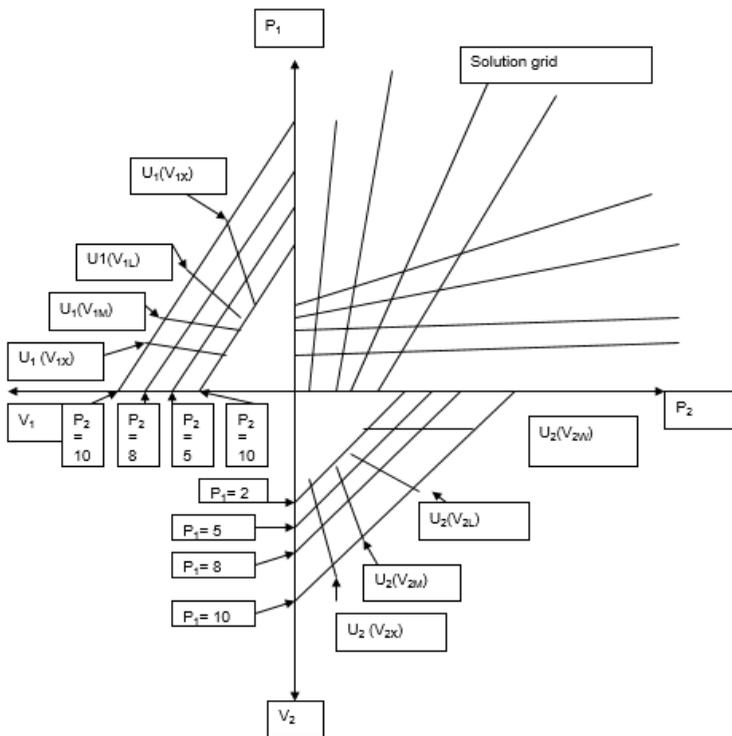
An important competitive parameter is the establishment of **public agencies** for inhabitants' advertisement and attraction to recommend the core city as place for living and working. It also has a function in city politics as it always points to the importance of the inhabitants' development and proposes and develops measures to attract inhabitants. A city might concentrate on the settlement of rich older pensioners by developing special surroundings and environment, by promoting health services and sports fields and pools for elderly people, by promoting special public transport, and by promoting industries that takes advantage of older but highly qualified labour. A city might try to attract such inhabitants to decrease integration costs. Other cities try to attract students and youngsters who will later create new firms in the core city although losing some to the first or second ring communities.

### **III. Forms of Inhabitant Competition**

The competition for inhabitants related to **suburbanisation processes** often leads to a three ring development (Mönnich 2007), such as around Tallinn (see Figure 3). Various reasons like rising income of people active in service industries, changing social behaviour to individualism, decreasing number of children and family size, influx of people from overseas, higher environmental desires, etc. increase the demand for living space in the core city. This demand is considered by developers and construction firms and supported by privatization of municipally or sale of cooperatively owned houses. As a result, land prices and rents increase. Many citizens and families start to look for a residence outside the city. There, new housing areas develop. In addition, those industries not closely linked to the CBD start to move to the surrounding villages and towns.

The **core city** loses inhabitants. The influx of newcomers from the countryside or other regions, mostly families with no children, does not compensate the losses in particular if a nationwide population stagnation or decrease takes place. People from overseas with low incomes and low demand for comfort migrate to the core city causing integration problems, which lead to further moves of the native population out of the core city. In particular, those families with children try to move. Location price sensitive business leaves too and retailers serving the new inhabitants settle in surrounding communities belonging to two rings. A **three ring structure** develops consisting of the core city, the first ring towns and the second ring communities. In the **first ring** the housing areas develop as people from the core town settle there. As the settlement density is not high and existing reserves of real estate in already existing housing zones there is space available. The land prices and rents are lower than in the core city and the construction of near home infrastructure is not very expensive. Part of the basic infrastructure is already available and the infrastructure of the core city can be used as well. If the process continues some citizens from the core city and the first ring towns move to towns of the **next ring**, where again real estate prices and land rents are cheaper as long as the additional costs in money and time of reaching the core city do not compensate these advantages.

The **core city** suffers from the loss of inhabitants by losing shares of income taxes and of business tax, by a tendency towards reduction of block grants, which are linked to population sizes, from losses of purpose grants for investments, from lower turnovers from fees, and less contributions from landlords and developers, etc. (Mönnich 2007). Moreover, there are increases of expenditures because of overhead costs of old infrastructure growing with the reduction of inhabitants (Jenkins 2007; Gottschalk 2007). New expenses stem from development and subsidisation of housing areas in the core city, the new infrastructure there, and expenses for infrastructure for theatres, traffic, and other non-cost covering activities provided by the core city. Integration costs for the city, and new interest payments for credits, expenses for social assistance and assistance in case of unemployment, pensions for public officials, etc. lead to further expenses. The fiscal net effect is mostly negative. One expects a



**Figure 11:** Competition duopoly to attract inhabitant through fee policy  
*Source: Authors compilation.*

loss of about 3,000 to 5,000 euros per emigrating inhabitant for the city of Bremen (Mönnich 2007; Grötter 2013). The resulting budget deficit has to be financed by

**public debt.** Therefore, those core cities show not only falling numbers of inhabitants, but also increasing debts. In the surrounding towns, especially in the beginning of the development, the revenues of the towns increase more than the additional expenses. Their budget situation improves and there is a tendency towards budget surpluses or lower budget deficits. However, if the first ring towns also have to improve their infrastructure for kindergartens, primary schools, sports, roads, internet connections, pre-services of public utilities, the expenditures are increasing as well and budget deficits develop too although not as extreme as in the core city. The communities of the third ring gain in fiscal terms, which are experiencing budget surpluses or reduced deficits. The inhabitant competition is related to competition for public debts. However, these developments due to suburbanisation may become all negative with respect to population, if the overall national population shrinks drastically and the composition of the population change dramatically, as is happening in some European countries and might happen in Estonia in future as well.

Different patterns of inhabitant competition result from the first policy and the second one too. With the second, a city might consider reactions by the competing towns. The reactions of competitors, which compete by **relevant expenditures** to attract citizens, is tackled by Bartholomae and Popescu (2007), not differing between zoning, long-term and short-term competition. This is a competition for migrants from other regions or to prevent citizens from moving to other municipalities. It can be region-wide, nationwide or worldwide. Apart from expenditures, there might be other long-term parameters of actions as to provide special social conditions such as religious tolerance, political freedom, peace, the possibility to develop and populate new land, the decline in other regions, etc.

Other parameters of competition can be activated, especially **revenue parameters**, which can be applied according to principles of public finance. The principle of **fiscal equivalence** requires that the municipality should finance as until the marginal social benefits from migration equal the marginal social costs (Olson 1969; Postle 1993; Zimmermann 1999). The **voting by feet**, by exit or Tiebout policy with respect to revenues implies taxation or another mode of finance, which opens a positive fiscal gap for citizens at the respective municipality to induce migrants from other communities and regions to come. Municipalities must have enough fiscal autonomy or they should receive special purpose grants or they are allowed to provide special subsidies in the course of regional policy of a higher rank jurisdiction or using intergovernmental regulation rules. There can be a tax rate or taxation competition if municipalities have enough fiscal autonomy. Then, the competition may lead to low tax revenues and financial restrictions causing an under-provision with public services (Sinn 1997)<sup>12</sup>. The sale of municipal property or transfer of municipal property to settle migrants can be used as well. Sales models of real estate can be developed (Friedrich, Reiljan 2014). There might be also competition for public debts to allow to finance inhabitants' relevant expenditures and to keep the tax or fee load low for inhabitants and incoming migrants. The long-term problematic is that amortization

---

<sup>12</sup> There might occur a partly correction through the lowering of the fiscal gap.

load is with a smaller number of citizens, however, those municipalities winning in competition might have comparatively more inhabitants sometimes resulting in a not so high load per capita. It has to be discussed how the applications of **principles of fiscal federalism** touch the migration activities such as subsidiarity principle to allocate a task to municipalities, e.g. local population policy might be a task and financed by municipalities. The connexity principle to avoid unfunded mandates (Friedrich, Reliant 2014) deals with national population policies as far as municipalities become involved. The solidarity principle is for mutual assistance of municipalities and jurisdictions. Its application should ease the consequences of population decrease by redistribution of resources among municipalities, thus reducing the strength of inhabitants' competition. This leads also to the application of principles of intergovernmental fiscal relation and allocation of tasks and autonomy to different jurisdictions (Zimmermann 1983; Schaltegger, Frey 2003). For single measures concerning revenues the application of principles of taxation are to be questioned such as generality of taxation (Wagner 1890), the principle of coverage of expenses (Neumark 1970), the ability to pay principle (Musgrave 1959) and the benefit principle (Musgrave 1959; Neumark 1970). The latter principles are seldom followed in population competition as they are mostly oriented to solutions to maximise individual utilities of citizens. The appropriate competitive actions may constitute long-term (like zoning) or single measures.

#### **IV. Policies to Influence Inhabitant Competition**

The discussion of inhabitants' competition also points to the question how to regulate the inhabitant competition. This competition tends to be ruinous as in the short run no competitors leave the competition as municipalities do not disappear easily. However, some of their resources such as real estate do not easily leave the "market". In a country there might a rule of **minimum number of inhabitants** for municipalities exist, but normally a law is needed that a municipality and its organs disappear or that municipalities merge on a compulsory or enforced basis. Ruinous competition conditions also stem from high fixed costs of infrastructure equipment and possibilities of economics of scale with increasing number of inhabitants. (Munich 2007). This occurs with a shrinking number of inhabitants to higher **per capita infrastructure costs** and enforced inhabitant competition. A central place model shows that under conditions of shrinking population (Feng, Yang 2007), without an influx of population from abroad that as long as the inhabitant decrease is small, the big centres will gain and small centres will lose. If the population decrease becomes drastic the big centres have high fixed costs and inhabitants and firms are moving to smaller centres.

As mentioned above, cities act against this development by zoning, city renewal, infrastructure enlargement and activities by municipal firms and attraction of migrants from abroad. This enforces the fiscal stress of cities and increases integration problems and drives the middle income native citizens with middle sized incomes to leave the city even faster.

Planning measures introduced by higher rank governments may influence **zoning and regional planning** through the authorisation of land use plans or projects. The rules for these policies must comply with borders of different jurisdictions, their autonomy and their competences. A majority of voters in non-core centres and the influence of interest groups (Gatzweiler, Meyer, Milbert 2003) influence the formulation of regional policies of higher rank governments and the actions of non-core counties and municipalities. Such situations enforce the competition for inhabitants.

Newly introduced debt breaks for governments hinder municipal population policy as the debt finance becomes further restricted. Sometimes there are proposals to change the **intergovernmental fiscal relations** in a country. The block grants are related to inhabitants as fiscal need indicator depends on the inhabitant size. Fiscal capacity indicators correspond to receipts from municipal tax revenues and municipal revenues in shared taxes such as income tax in Estonia and Germany. Core cities would gain if the need indicators would be oriented more to integration problems and infrastructure capacities (Friedrich, Reiljan 2010), e.g. to the centrality of a place. Intergovernmental redistribution possibilities also depend on how long a shrinking population allows economic growth and higher revenues. Levies of special duties on construction land are discussed to support municipalities.

A policy and codification of laws for **merger of municipalities** enforces the degree of competition even more in the short run. After the core city has incorporated at least the first ring municipalities its situation may improve. However, many times the core city guarantees the incorporated municipalities part of their infrastructure in such a way that imbalances are not easily become reduced in future. At least an improvement for competition using the business promotion policies seems to improve the chances. Thus resulting solutions depend on the prevailing institutional, fiscal, economic and social circumstances and the merger laws.

The **compulsory merger of municipalities** is not easy to arrange as municipalities need a win-win situation from the merger, which in suburbanisation between the core city and the first ring town is seldom the case. A higher government might offer the municipalities many fiscal and other advantages such as infrastructure improvements to enable them win-win situations. With a compulsory merger in Estonia in some cases the fiscal results of the mergers do not look very promising (Reiljan, Jaansoo, Ülper 2013).

**Public purpose associations** are more successful. They can be established as FOCJ (Functional Overlapping Competing Jurisdictions) for population policy purposes (Friedrich, Popescu 2005, 2006) or public purpose associations for special infrastructure services such as transportation, water provision, cultural services, etc. There are also some for business promotion, e.g. the planning association of Halle/Leipzig (Friedrich, Nam 2013). The public purpose infrastructure associations serve to achieve cheaper provision solutions and touch more indirectly the inhabitant competition. Public Planning Associations are more directed to joint development and

also population policy, in form of a district – like the “Region Hannover” – that shows competences switched partly from the member municipalities to the new municipal jurisdictions. Some tasks are coordinative with respect to the member municipalities and for others the region is fully responsible<sup>13</sup>. The region has an influence on the regional planning, zoning, and many parameters of business promotion and infrastructure, thus partly regulating the inhabitant competition of the member municipalities. Therefore, the competition between core city and ring municipalities becomes regulated and coordinated. However, the competition with municipalities outside the region and with other metropolitan regions becomes even fiercer.

In general, the attempts to regulate competition for inhabitants must be embedded in an **active population policy** at all levels of government to increase the birth rate, to reduce the brain drain, to improve education and to steer the integration processes in order to maintain the native population, to enable the survival of the national states and the European Union as well as to stand the population pressure from overseas.

## V. Summary

Estonia has experienced a **decrease of population** due to various reasons such as political shocks, transformation times, and changing economic conditions, change of social values with respect to family and children and emigration. After Estonian independence one can distinguish a break-down phase with a severe population, an adaptation with a population decrease and a smaller shrinking during the recovery phase. The population is expected to shrink from 1.35 million to about 1.12 million. Many municipalities lost inhabitants especially in the north-west of Estonia, in central Estonia, in southern Estonia and on the islands. Suburbanisation processes take place and core cities become surrounded by a first ring and a second ring municipality development. This happens especially around Tallinn and partly around Tartu. Commuting increases and a **fierce competition for inhabitants** among municipalities develops.

Inhabitant competition is part of **regional competition** with its features of horizontal, vertical, microeconomic and macroeconomic features. It can be characterised by a workable competition concept that highlights the competition structure, the competition processes and the competition result of competition for inhabitants. Two different mainstreams of competition are mainly considered. One is a **policy to promote business** to gain indirectly inhabitants and the other **policy is to attract inhabitants directly** in various ways. In both competition types **zoning** or long-term measures play a role, the establishment of agencies for business promotion, industrial parks or city advertising, and **negotiations** with settlement firms, measures of municipal enterprises and attraction measures of municipalities, etc. to increase population. The results of the policies might induce **revisions of zonings**, plans, etc.

---

<sup>13</sup> Tasks of the region are in the field of transportation, health, general and vocational education, business promotion, security, environment, construction, real estate management, finances, IT management, contacts to the EU, etc.

**Business promotion policy** by zoning shows oligopolistic competition with other municipalities. In policies of negotiations with settlement firms mostly monopsonistic situations or bilateral monopolies prevail. An **industrial oligopolistic zoning model** by Lindemann (1999) shows that with autonomous behaviour of municipalities in zoning, the industrial zones are planned too large. The model allows determining changes in zoning if land demand, factor prices change and productivities vary. If the population decreases the industrial zones are planned smaller.

A **game-theoretic example** is used to show the influence of vertical competition on the horizontal business promotion zoning competition. The zonings have to be approved by a higher rank government that possesses a preference order related to possible zonings referring to science parks, high-tech parks, industrial parks and business parks, which the municipalities are free to plan. The different types of parks are related to different increases of municipal population. There are two competing municipalities. The higher government applies a subsidisation scheme. Solutions are evolved if the municipalities want to maximise grants, the income, employment, the number of additional inhabitants and the number of additional voters voting for the respective municipal government in power. The solution if only one park is allowed to be established is the most preferred by the higher government. If two parks are allowed the municipalities - choose according to the inhabitant effects they expect - different ones. The solutions change depending on which party is in power in the two municipalities.

A **bilateral model of settlement negotiation** between a business promotion agency of a town and a potential settlement firm shows the settlement solution from business promotion. It allows detecting effects on the negotiations and settlement contract, if the population increases and decreases, and it shows the contract effects if the municipality develops higher priority for more inhabitants. Extensions of the model include further horizontal competition with other municipalities. The firms are going to exploit the municipalities. Those with a larger population tend to win the competition more easily, if all other conditions are given.

With respect to direct inhabitant attraction an **oligopoly zoning model**, e.g. for housing, is introduced too. A Launhardt-Hotelling solution of inhabitants' attraction by zoning is determined. Other assumptions on behaviour of the municipalities in oligopolistic competitions lead to differing solutions. Similar approaches to include inhabitants' competition can be developed for long-term infrastructure planning. Tiebout models are applicable as well. A **model of delivery by public enterprise** shows how municipal firms can be used to attract inhabitants and stresses the role of management of those firms to shape the attraction policy. The model allows also expressing the vertical influence of municipality on the management in favour of inhabitants' attraction. The influence of horizontal inhabitant competition by public firms is elaborated. It leads to many different oligopoly solutions. Inhabitant competition in suburbanisation processes leads to a competition for public **debts**. Other forms of inhabitant competition concern the use of **expenditure**

**parameters** in oligopoly situations and in Tiebout models. Further forms lead to tax competition and to other forms refer of **revenue competition** like fee competition.

As inhabitant competition leads to ruinous competition, **regulation of inhabitants' competition** becomes important. Interference in infrastructure planning and zoning, regional policy, changes of intergovernmental fiscal relations, merger of municipalities by law, compulsory merger of municipalities, the establishment of functional overlapping competing jurisdictions – FOCJ – and special public purpose associations are means to regulate inhabitants' competition. Above all, an active population policy at all levels of government to increase the birth rate, to reduce the brain drain, to improve education and to steer the integration processes should reduce ruinous inhabitants' competition and stabilize European countries and Estonia.

## References

1. **Ahas, R., Silm, S., Leetmaa, K., Tammaru, T., Saluveer, E., Järv, O., Aasa, A., Tiru, M. (2010)**, Regionaalne Pendelrändeuring. Lõpparuanne, Tartu.
2. **Anniste, K., Tammaru, T., Pungas, E., Paas T. (2012)**, Emigration after EU enlargement: Was there a brain drain effect in the case of Estonia? Tartu University FEBA Working Paper No. 87.
3. **Bartholomae, F., Popescu, A. (2007)**, Regionen im Wettbewerb um Bevölkerung, in: Infrastrukturprobleme bei Bevölkerungsrückgang, Feng, X., Popescu A., (eds.), Berlin, pp. 251–276: Berliner Wissenschafts-Verlag.
4. **Batey, P., Friedrich, P. (2000)**, Aspects of Regional Competition, in: P. Batey, P. Friedrich, (eds.), Regional Competition, Heidelberg 2000, pp. 3–33: Springer.
5. **Blume, L. (2003)**, Kommunen im Standortwettbewerb, Baden-Baden: Nomos.
6. **Brede, H. (2007)**, Anpassungsstrategien kommunaler Infrastrukturbetriebe an gesunkene Bevölkerungszahlen, in: FOCJ als Mittel regionaler Kooperation, in: Infrastrukturprobleme bei Bevölkerungsrückgang, Feng, X., Popescu A., (eds.), Berlin, pp. 65–73: Berliner Wissenschafts-Verlag.
7. **Buhr, W., Friedrich, P. (1978)**, Wichtige Aspekte der Konkurrenz zwischen kleinen Regionen, in: Konkurrenz zwischen kleinen Regionen, Competition among Small Regions, W. Buhr, P.Friedrich, (ed.), Baden-Baden, pp. 11–39: Nomos.
8. **Clark, J. M. (1940)**, Toward a Concept of Workable Competition, The American Economic Review, Vol. 30(2), pp. 241–256.
9. **Cox, W. (2014)**, International Shrinking Cities: Analysis, Classification, and Prospects, in: H. W. Richardson, Ch. W. Nam (eds.), Shrinking Cities, A Global Perspective, New York 2014, pp. 11–27: Routledge.
10. **Eichhorn, P. (2007)**, Demographischer Wandel als Herausforderung für kommunale Unternehmen in Deutschland, in: Infrastrukturprobleme bei Bevölkerungsrückgang, Feng, X., Popescu A., (eds.), Berlin, pp. 65–73: Berliner Wissenschafts-Verlag.

11. **Eurostat (2013)**, EUROPOP (2010) Database, Available at <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>.
12. **Feng, X. (1998)**, Die chinesische "Treuhandanstalt" Ein Instrument für die Umwandlung des Wirtschaftssystems in der Volksrepublik China, Baden-Baden: Nomos.
13. **Feng, X., Yang, Q. (2007)**, Raumstrukturelle Effekte des Bevölkerungsrückgangs, in: Infrastrukturprobleme bei Bevölkerungsrückgang, Feng, X., Popescu A., (eds.), Berlin, pp. 49–64: Berliner Wissenschafts-Verlag.
14. **Feng, X., Friedrich, P. (1993)**, Ansätze einer Theorie des Verkaufs von Treuhandvermögen an Kommunen, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Vol. 44, pp. 233–277.
15. **Fladung, L., Friedrich, P. (2008)**, Finanzierung eines Wirtschaftsförderungs-FOCJ, in: FOCJ als Mittel regionaler Kooperation, F. Bartholomae, P. Friedrich, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, Diskussionspapier Nr. 50, München, pp. 23–47: Universität der Bundeswehr München.
16. **Florida, R. (2005)**, The Flight of the Creative Class: The Global Competition for Talent, New York: Harper Business
17. **Friedrich, P. (1976)**, Standorttheorie für öffentliche Verwaltungen, Baden-Baden: Nomos.
18. **Friedrich, P. (1977)**, Modelle kommunalen Industrieansiedlungswettbewerbs, in: Über Wachstum und Wachstumslenkung, R. Funck (ed.), Karlsruher Beiträge zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung, Vol. 6, Karlsruhe, pp. 19–90: Technische Universität Karlsruhe.
19. **Friedrich, P. (1986)**, Regional Competition under Stagnation, in: Fiscal Decentralization, P., Friedrich, P. van Rompuy, Baden-Baden 1986, pp. 85–133: Nomos.
20. **Friedrich, P. (1987)**, Ausrichtung der Preisbildung öffentlicher Unternehmen am Grenzkostenpreisprinzip bei differierenden Marktformen, in: Grenzkostenpreisbildung öffentlicher Unternehmen, GÖWG, (ed.), Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 16, Berlin, pp. 90–129: Nomos.
21. **Friedrich, P. (2002)**, Functional, Overlapping, Competing, Jurisdictions-FOCJ – An Instrument of Regional Competition, in: Urban Regions: Governing Interacting Economic, Housing, and Transport Systems Development, J. van Dijk, P. Elhorst, J. Oosterhaven, E. Wever, Nederlandse Geografische Studies, No. 303, pp. 237-263.
22. **Friedrich, P. (2009)**, Grenzen der Kommunalwirtschaft aus der Sicht der Volkswirtschaftslehre, in: Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit, Ausweitung versus Abbau, P. Haug, (ed.), Schriften des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, Baden-Baden 2009, pp. 15–44: Nomos.
23. **Friedrich, P., Lindemann St. (1993)**, Die Treuhandanstalt ein Instrument zum Aufbau des Föderalismus?, in: Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit I. Die Treuhandanstalt ein Instrument zum Aufbau des Föderalismus?, in: Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit I, H. Hansmeyer (ed.), Berlin, pp. 77–174: Duncker und Humblot.

24. **Friedrich, P., Nam Ch. W. (2013)**, Innovation-oriented Land-use Policy at the Sub-national Level: Case Study Germany, in: *Studies in Regional Science*, Vol. 43, No. 2, pp. 223–242.
25. **Friedrich, P., Popescu A. (2005)**, FOCJ als Instrument der Bevölkerungspolitik, in: *Seminarbericht 48, Gesellschaft für Regionalforschung*, (ed.), Heidelberg, pp. 143–159: GFR Heidelberg.
26. **Friedrich, P., Popescu A. (2006)**, FOCJ as Institution of Population Policy, in: *New Members – New Challenges for the European Regional Development Policy*, T. Markowski, M. Turala, (Eds.), Warsaw, pp. 228–242: Polish Academy of Sciences.
27. **Friedrich, P., Reiljan, J. (2014)**, The Unfunded Mandates in Local Governments Financing Crises Experiences from Estonia, *CES-ifo*, Vol. (in print).
28. **Friedrich, P., Nam, Ch., Reiljan (2010)**, Local Fiscal Equalization in Estonia: Is a Reform Necessary? Review of Urban and Regional Development Studies, Vol. 22, pp. 165–180.
29. **Friedrich, P., Ülpers, A., Ukrainski, K. (2014)**, Shrinking Cities and Processes in Estonia, in: H. W. Richardson, Ch. W. Nam (eds.), *Shrinking Cities, A Global Perspective*, New York, pp. 119–137: Routledge.
30. **Gatzweiler, H.-P., Meyer, K., Milbert, A. (2003)**, Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends, *Informationen zur Raumentwicklung*, Vol. 10/11, pp. 557–574.
31. **Gottschalk, W. (2007)**, Die kommunale Energiewirtschaft unter Bedingungen der Liberalisierung und des Bevölkerungsrückgangs, in: *Infrastrukturprobleme bei Bevölkerungsrückgang*, Feng, X., Popescu A., (eds.), Berlin, pp. 185–195: Berliner Wissenschafts-Verlag.
32. **Grötker, R. (2013)**, Arm und reich, Brand ein Wissen, in: <http://www.brandeis.de/wissen/neuland/land-bremen/arm-und-reich/html> (latest access 20.7.2014).
33. **Hermenier, H. (2009)**, Sub-national Governments in the European Union: Organization, Responsibilities, and Finance, in: *Balancing Democracy, Identity and Efficiency*, Council of European Municipalities and Regions, (ed.), Brussels, pp. 4–7: ECMR.
34. **Hospers, G.-J. (2014)**, **Urban Shrinkage in the EU**, in: H. W. Richardson, Ch. W. Nam (eds.), *Shrinking Cities, A Global Perspective*, New York, pp. 47–58: Routledge.
35. **Jenkis, H. (2007)**, Die alternde und schrumpfende Bevölkerung ein städtebauliches Problem, in: *Infrastrukturprobleme bei Bevölkerungsrückgang*, Feng, X., Popescu A., (eds.), Berlin, pp.161–184: Berliner Wissenschafts-Verlag.
36. **Josselin, J.-M., Marciano, A. (2004)**, Federalism and Subsidiarity in National and International Contexts; *Handbook of Public Finance*, J.G. Backhaus, R.E. Wagner, (eds.), Heidelberg: Springer.
37. **Kantzenbach, E. (1966)**, *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs*, Göttingen 1966: Vandenhoeck und Ruprecht.

38. **Krelle, W. (1961)**, Preistheorie, Tübingen und Zürich 1961: Mohr und Polygraphischer Verlag.
39. **Lindemann, St., (1999)**, Theorie und Empirie der regionalen Wirtschaftsförderung, Baden-Baden: Nomos.
40. **Lindemann, St., Friedrich P. (2000)**, A Two-levelled Approach to Municipal Competition, in E. Bojar, (ed.), Competition and Coexistence in the Process of European Integration, Warsaw, pp.99–126: Polish Scientific Publishers PWN.
41. **Milbradt, G. (2007)**, Der demographische Wandel als politische Herausforderung- Das Beispiel des Freistaats Sachsen, in: Infrastrukturprobleme bei Bevölkerungsrückgang, X. Feng, A. Popescu, (eds.), Berlin, pp.75–89: Berliner Wissenschafts-Verlag.
42. **Mönnich, E. (2005)**, Wissenschaftliche Beiträge - Ruinöse Einwohnerkonkurrenz - Eine Analyse von Suburbanisierungsproblemen am Beispiel der Region Bremen, Raumforschung und Raumordnung, Vol. 63, pp. 32–46.
43. **Mönnich E. (2007)**, Einwohnerkonkurrenz bis zum Ruin? Folgen der Suburbanisierung am Beispiel der Region Bremen, in: X. Feng, A. Popescu (eds.), Infrastrukturprobleme bei Bevölkerungsrückgang, Berlin, pp. 277–300: Berliner Wissenschaftsverlag.
44. **Musgrave, R. (1959)**, The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, New York: McGraw-Hill.
45. **Nam, CH.W., Richardson, H.W. (2014)**, **Shrinking Cities**, in: H. W. Richardson, Ch. W. Nam (eds.), Shrinking Cities, A Global Perspective.: New York, pp. 1–7: Routledge.
46. **Neumark, F. (1970)**, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen : Mohr.
47. **Nõmmik, S. (1979)**, Eesti NSV majandusgeograafia, Tallinn: Valgus.
48. **Olm (2011)**, Wenn Städte um Bürger buhlen, in: Immobilien, Stuttgarter Zeitung vom 30.4.2011, [www.Reschl-heochele.de//Auszug\\_aus\\_der\\_Stuttgarter\\_Zeitung\\_30.4.2011\\_30.April\\_2011.pdf](http://www.Reschl-heochele.de//Auszug_aus_der_Stuttgarter_Zeitung_30.4.2011_30.April_2011.pdf) (latest access 1.7.2014).
49. **Olson, M. (1969)**, The Principle of Fiscal Equivalence, The division of responsibilities among different Levels of Governments, The American Economic Review, Vol. 59, pp. 479–487.
50. **Ott, A.E. (1986)**, Grundzüge der Preistheorie, Göttingen: Van den Hoek and Rupprecht.
51. **Postle, R.-D. (1993)**, Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik, Baden-Baden: Nomos.
52. **Preuß, Th. (2009)**, Was kostet ein Baugebiet, Infrastrukturelle Folgekosten der Siedlungsentwicklung im Bereich Wohnen, Wissenschaft und Umwelt, Vol. 12, pp. 31–40.
53. **Reiljan, J., Jaansoo, A., Ülper, A. (2013)**, The Impact of Amalgamation on the Financial Sustainability of Municipalities in Estonia, Public Finance and Management, Vol. 13, pp.167–194.

54. **Schaltegger, Ch., Frey, R. (2003)**, Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 4, pp. 239–258.
55. **Sinn, H.-W. (1997)**, How much Europe? Subsidiarity, Centralisation and Fiscal Competition, Scottish Journal of Political Economy, 1994, Vol. 41, pp. 85–107.
56. **Soosaar, O. (2005)**, Estonian Population and Employment Projection for the Next Half Century, Kroon and Economy, No. 2, pp. 5–14.
57. **Stevens, A. (2014)**, Mayors in Europe, City Mayors Government, London: [http://www.city\\_mayors.com/government/Europe\\_mayors.html](http://www.city_mayors.com/government/Europe_mayors.html) (last access 13.8.2014).
58. **Tiebout, C. (1956)**, A Pure Theory of Local Expenditures, [Journal of Political Economy](#), Vol. 64, pp. 416–424.
59. **Varian, H.R. (2010)**, Intermediate Microeconomics, A Modern Approach, Eighth Edition, New York, London: Norton & Company.
60. **Wagner, A. (1890)**, Finanzwissenschaft, Zweiter Teil, Theorie der Besteuerung, Gebührenlehre und allgemeine Steuerlehre, second edition, Leipzig: C.F. Winter.
61. **Wimmert, W. (2011)**, Wirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die offizielle Wirtschaft und die Schattenwirtschaft Wirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die offizielle Wirtschaft und die Schattenwirtschaft, Berlin: Deutscher Wissenschaftsverlag.
62. **Zimmermann, H. (1983)**, Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, F. Neumark (ed.), Tübingen, pp. 3–52: Mohr.
63. **Zimmermann, H. (1999)**, Kommunal финанzen, Baden-Baden 1999: Nomos.

# IMPROVING CONDITIONS FOR TRANSFERRING FAMILY ENTERPRISES IN ESTONIA

Maret Guldenkoh<sup>1</sup>

Tallinn University of Technology, Estonian Maritime Academy

## Abstract

Family enterprise is a business entity that belongs to the family. In Estonia the concept of family business, family entrepreneur, or family enterprise has not been defined in legislation. The concepts of business and enterprise have been defined in several pieces of law with some dissensions in their interpretations, however. Differences in legal definitions become obvious when transferring a business.

The aim of the article is to assess the legislative conditions of family enterprises in Estonia. Family enterprises can be transferred either by way of transferring the holding status or by transferring the enterprise. Holding can be transferred in companies; a sole proprietor should transfer the business entity either as a whole or transfer the business entity into a company to have a holding there. Family businesses operating as sole proprietors may incur tax liability by transferring the family enterprise. The paper outlines special features of transferring enterprises, including family enterprises in Estonia. Business transfers have been few and there is no unambiguous practice in this sphere. Transfer of family enterprises is identified with transfer of enterprises; differences arise when family business has been registered as a sole proprietor.

The paper provides a brief description of the differences in transferring enterprises, including family enterprises in Estonia. A purpose was to evaluate the legal environment of transferring family enterprises. In Estonia guidelines should be formulated for transferring the business of a self-employed family member and legal regulations should be introduced to avoid ill-intentioned transfer of enterprises.

**Keywords:** undertaking; family entrepreneur, family enterprise, family business, sole proprietor, transferring enterprises

**JEL Classification Codes:** M10; M13; M19.

---

<sup>1</sup> Maret Guldenkoh, MBA, lecturer, Tallinn University of Technology Estonian Maritime Academy, Kopli 101, Tallinn, [maret.guldenkoh@ttu.ee](mailto:maret.guldenkoh@ttu.ee)

## **Introduction**

Transfer of business as an economic entity is complicated for entrepreneurs because of various law provisions. It is even more complicated to transfer a family enterprise. Family enterprises can be transferred by transferring the holding status, or by transferring a whole business. Holding can be transferred in different types of companies, but a sole proprietor should transfer an economic unit as a whole or transform the economic unit into a company to have a holding there. Such a transfer is complicated for family enterprises since they want to hand over to descendants what they have done, whereas a self-employed family member incurs excessive tax liability because wishing to end business under his name, he needs to pay income and social tax on the value of the enterprise's assets.

Family business traditions in Estonia were broken in connection with the incorporation of Estonia into the Soviet Union. Entrepreneurship in Estonia had advanced in past centuries, but during the occupation period private entrepreneurship was prohibited. After Estonia regained independence in 1991, private entrepreneurship got off the ground, the first family farms were set up and family business started to develop. Enterprising people started to develop private business as private entrepreneurs. By 2014, the restorers of family farms have reached the age where they do not want to continue with family business any more, either because of health or due to old age. They wish that their successors continue what they have done.

The topic is a burning issue since the family entrepreneurs who started in the period of regaining independence are now in the age where they wish to pass the family business on to the next generation. Family enterprise is a business entity that belongs to the family. In Estonia the concept of family business, family entrepreneur, or family enterprise has not been defined in legislation. The concepts of business and enterprise have been defined in several pieces of law with some dissensions in their interpretations, however. A family enterprise in Estonia may be a company where family members have a majority holding, or a sole proprietor who has engaged family members in the business (Kirsipuu 2013). A problem is that a tax liability may incur by transferring a family business, which will jeopardise the sustainability of the family enterprise.

The paper briefly describes differences in transferring enterprises, including family enterprises in Estonia. A purpose was to evaluate the legal environment of transferring family enterprises. The following research tasks were set for the achievement of the objective:

1. Provide an overview of the legal environment of family enterprise transfers on the basis of scientific literature.
2. Provide an overview of legal problems of transferring family enterprises in Estonia
3. Assess the possibilities of transferring family enterprises in Estonia

The paper is based on various research papers on transfer of family businesses, and the Republic of Estonia legislation which regulate transfer of enterprises.

### **Transferring of the family enterprise as a problem of society**

Painless transfer of family enterprises is a worldwide topic. Various authors have conducted research projects in order to identify problems involved in transfer of family enterprises.

Analysing research papers written in other countries about transfer of family enterprises it can be said that the process of transferring family enterprises in Poland has reached a critical stage, since the first generation of family businesses are elderly (20% older than the retirement age), they lack the skill of transferring family business painlessly (Koladkiewicz 2012). The second generation, at the same time, needs assistance to take over the family business and since this has not been available, then 10% of the first generation family enterprises ended family business in the first generation (Koladkiewicz 2007). In Kosovo and Serbia, those family businesses which have not valued family traditions have ended family business in the first generation (Barbato 2012).

Various research papers have demonstrated that family enterprise is sustainable in the first generation; in the second generation only 30% of them are sustainable, in the third 10...15% (Aronoff 1999; Kets de Vries 1993; Ward 1987). If they are able to transfer a family enterprise professionally, there is no risk of family business traditions ceasing in the next generation (Fang et al. 2012). 19% of the family enterprises in Argentina, USA, Egypt, Serbia, Kosovo, France, Croatia and Kuwait have reached the third generation; businesses are managed by up to two family members (Lussier et al. 2012).

The theoretical background (Table) for transfer of family enterprises evidences that family enterprise's sustainability is ensured by dynamic development of family business and its strong organisational culture, and knowledge of how to transfer a family enterprise.

**Table 1.** Theoretical background of generation change in a family enterprise (compiled by the author)

Theory	Source
In the first generation dynamic development and valuation of the organisational culture of family business can be assured only when staff are family members.	Nedlin 2003; Khaemasunun 2004; Miller et al. 2007; Ferguson 2011
Strategic management of a family enterprise and valuation of organisational culture ensure dynamic development of the family enterprise and family enterprises are able to exist successfully until change of generation.	Nedlin 2003; Khaemasunun 2004; Miller et al. 2007
Family enterprises where changes of generation have been within the family (from parent to child, not grandchild or some other family member) are more efficient and their economic performance is more remunerative.	Cuervo-Cazurra, 2006
In the event of change of generation, Various problems occur in family enterprises, which are caused by insufficient knowledge about transfer.	Wickham 2004; Moyer 2006; Hautala 2006; Brun de Pontet 2008
Family enterprise's stability depends on the family enterprise's composition.	Ferguson 2011

The generation change related problems are among family businesses increasingly more burning; increasingly more attention is being focused on transfer of family enterprises to descendants; great importance in handing over property is attached to continuity and family traditions because every new generation inherits a legacy from their ancestors (Tormakangas 2005). Different generations may have a different effect on further development and strategy of the family business (Brun de Pontet 2008).

Along with the ageing of the first generation of family enterprises the following issues arise on the agenda: What will happen when they retire? Is the successor from family? How to transfer management to the successor, not only position but also skills, contacts, leader's role and ownership (Kirsipuu 2007). Generation change is more successful when successor is interested in the family business; however, it is not enough to want to, they should also acquire various entrepreneurial skills (Brun de Pontet 2008). If children want to continue what their parent started, knowledge and skills are passed on to children (Littunen 2001; Hautala 2006). Cuervo-Cazurra (2006) draw a conclusion that family enterprises where generation changes have been within the family (from parent to child, not grandchild or some other family members) are more efficient and their economic activities will be more remunerative in future, whereas he admitted that in different economic conditions change of generation should be investigated further.

### **Juridical problems of transferring family enterprises in Estonia**

Many family enterprises transfer their family business and then face an unpleasant tax liability. In order to avoid such situations, provisions of laws and regulations should be inspected before transferring the family enterprise and only then find an appropriate strategy for transferring the family business.

Business transfers in Estonia are not just based on the Law of Obligations Act, but provisions of the Income Tax Act and of the Value-added Tax Act should be examined as well. In some cases also provisions of the Taxation Act, Commercial Code, Law of Succession Act, Family Law Act and Social Tax Act should be consulted. Most of the family businesses in Estonia are sole proprietors or have registered their business as a private limited company, a few have chosen the legal form of public limited company, general or limited partnership.

Transfer of an enterprise or a part thereof is stipulated in Division 4 of the Law of Obligations Act. The parties involved have to conclude a preliminary contract and then the transferor is required to transfer all rights and obligations relating to the management of the enterprise. The transferor of an enterprise is required to transfer possession of things to the transferee and, in the case of property subject to registration, to ensure that the corresponding entries are made in the registers (Võlaõigusseadus, § 182, (1)). The same is stipulated in §37 of the Taxation Act: In the event of transfer of ownership or possession of an enterprise or a part thereof, the claims and obligations which are related to the enterprise transfer to the transferee.

Transfer of an enterprise is not a transaction, this is not deemed to be supply. Accounting entities make on the basis of the deed of transfer only an accounting entry, they do not declare such transactions as supply. Transferee shall continue activity of the acquired enterprise, which should be unambiguously identifiable. Pursuant to the Value-added Tax Act, transfer of goods and transfer of ownership are different. Pursuant to the Value-added Tax Act, business means the independent economic activity of a person in the course of which goods are transferred or services provided whatever the purpose or results of that activity. Value added tax is imposed on the transfer of goods and provision of services in the course of business activities (Käibemaksuseadus, §4 (1), 1).

The transfer of an enterprise or a part thereof within the meaning of the Law of Obligations Act is not deemed to be supply pursuant to the Value-added Tax Act (Value-Added Tax Act, Chapter 2, § 4 (2) 1). Judgement of the European Union Court claims that in the event of a transfer of an undertaking (Euroopa...2011):

- both clients and suppliers are transferred;
- tangible assets are transferred;
- the identity of the economic entity is maintained;
- continued economic activity resembles the past activity.

If the above conditions are fulfilled, a transfer of an enterprise has happened rather than a traditional economic transaction which incurs value-added tax liability to the VAT payer (Euroopa...2011).

According to the European States' legal system, transfers of enterprises should be regulated by national legislations, where an enterprise is either transferred or merged with another enterprise. This will ensure unambiguous interpretation of transfer related conflicts (Reuvid, Bennet 1993). Based on the OECD model tax convention, the term "enterprise" applies to the carrying on of any business, and the term "company" means any body corporate or any entity that is treated as a body corporate for tax purposes (OECD...2010).

Upon transferring an enterprise income tax is charged on gains from the transaction; however, in the event of a merger income tax is not charged (Lehis 2013). An enterprise can be transferred by way of succession; after the successor has accepted the succession (enterprise), she/he may not renounce it any more (Pärimisseadus, § 116 (2)). With the acceptance of a succession, all rights and obligations of the bequeather transfer to the successor who is required to perform all the obligations of the bequeather. If an estate is insufficient, a successor shall perform the obligations out of the successor's own property (Pärimisseadus, § 130).

Transferor and transferee must be taxable persons. In the event of transfer of an enterprise, the following claims and obligations transfer to the transferee (Maksukorralduse seadus § 37):

- tax liability (to pay required taxes);
- obligation to withhold (to withhold tax and to pay the withheld amount of tax);
- claim for refund (the right to be refunded the amounts of tax paid which exceed the prescribed amounts or other excess payments);
- tax liability of third party (the obligation of a third party to pay the tax arrears);
- accessory obligation (the obligation to pay interest or a penalty payment or to reimburse the costs of substitutive enforcement).

Upon transfer of an enterprise it is necessary to specify the enterprise's composition because a transfer involves transfer of all obligations related to the enterprise regardless of whether or not the transferee was aware of their scope and content. Consent of the obligee is not necessary for transferring contractual obligations (Varul et al. 2006). The fact that contracts have been concluded in the name of an enterprise subject to transfer and the transferee continues performance of contractual obligations implies directly transfer of a real enterprise, not a feigned transaction to hide turnover generation (Künnapas 2011). In Estonia, quite a few persons burdened with business obligations have registered a new enterprise in order not to incur VAT liability. Actually only the business name changes, owners are the same and there is no transfer in terms of the Law of Obligations Act. The Administrative Law Chamber of the Supreme Court of Estonia has made judgements on transfer of a part of an enterprise based on the following criteria (Supreme...2011):

- type of enterprise;
- transfer of immovable property, means of production and other tangible assets;
- transfer of immaterial assets and organisation as a whole;
- continuity of customer and supply relationships;
- similarity of pre- and post-transfer activities;
- continuity of business activity;
- maintaining personnel;
- previous activity of the new owner;
- transferor's and transferee's locality;
- overlapping members in management bodies.

Transferee of an enterprise has solidary liability for legal obligations which have arisen before the transfer of the enterprise and which has fallen due at the time of transfer. § 183 of the Law of Obligations Act provides supplementary protection and guarantee to the obligees of the enterprise subject to transfer. Business name, which as a rule belongs to the enterprise, transfers analogously with the transfer of rights (Võlaõigusseadus, § 184).

The Estonian Supreme Court has assured that even in case a set of transactions represents transfer of an enterprise, taxes shall be charged for the transactions made in this framework through third parties pursuant to general procedure (Supreme...2012). In case movement of enterprise's assets takes place through a third party, it is supply subject to regular taxation where input value added tax may be deducted; such transfer of an enterprise is not riskless for the final acquirer of assets from the aspect of deducting input value added tax. Of decisive importance in such cases is § 83 (4) of the Taxation Act, providing that ostensible transactions shall not be taken into account upon taxation, and § 84 providing that if it is evident from the content of a transaction or act that the transaction or act is performed for the purposes of tax evasion, conditions that correspond to the actual economic content of the transaction or act apply upon taxation.

Enterprises have no income tax liability in case money is not withdrawn for personal consumption. Income tax is imposed on income of natural persons. Pursuant to the Income Tax Act, income tax is not charged on income from the exchange of a holding (shares, contributions) in the course of a merger or transformation of companies and income from the increase or acquisition of a holding in a company by way of a non-monetary contribution (Tulumaksuseadus § 15 (4) 9 and 10).

Types of legal persons (subjects of law pursuant to law) are provided in § 25 of the General Part of the Civil Code Act. A subject of law founded pursuant to law is an abstract formation that is attributed the status of a person. Creating a subject of law means that the law provides the type of and procedure for founding a legal person and as a result of going through this procedure a subject of law is considered being founded. Upon registration of a sole proprietor, a new subject of law is not founded, a person only registers himself as an undertaking. Operating as a sole proprietor is

legal, but this act cannot be regarded as a transaction or a subject of law pursuant to § 24 of the General Part of the Civil Code Act (Lehis 2000).

A sole proprietor who declares personal and business income together may enjoy an income tax incentive pursuant to the Income Tax Act § 36 (7) as follows: If the assets of a sole proprietor which belonged among the assets of an enterprise are transferred or bequeathed to a person who will continue the activities of the enterprise, the assets shall not be deemed to have been taken into personal use. A sole proprietor's business property taken into personal use is regarded as business income at the market price (Tulumaksuseadus § 36 (3-5)) and taxes shall be charged on that.

In the event a sole proprietor transfers an enterprise to another undertaking, he transfers the enterprise without any reward. The acquisition cost of a holding acquired by way of a non-monetary contribution is equivalent to the acquisition cost of the assets which constituted the non-monetary contribution. If the acquisition cost of the thing or proprietary right which constituted a non-monetary contribution has previously been deducted from the business income of the natural person and income tax has not been charged on it as assets taken into personal use, the acquisition cost of the holding is deemed to be zero (Tulumaksuseadus § 38 (5<sup>1</sup>)). If the holding is transferred later or transferee's property is liquidated, income tax is charged on gains; in that case social tax liability does not incur. Income tax liability is a liability of the transferor of a holding or liquidator, not a liability of the person who made the non-monetary contribution. A sole proprietor shall pay both income and social tax on his annual business income. The taxable period for social tax on business income is one calendar year (Sotsiaalmaksuseadus § 8 (2)). Given the above, a sole proprietor may transfer assets used in business exempt from tax to any natural or legal person. A condition, however, is that the transferee is a registered enterprise (either a sole proprietor or company). It is not stipulated whether the transferee should be an old, existing or start-up enterprise.

Upon hidden transfer of an enterprise the transactors seek to avoid application of the transfer regulation; therefore the parties involved make transactions and acts that make it difficult to identify transfer of business. Transactors do not confess transfer of business, any written proof of a business transfer transaction is missing (Tamme 2009). A hidden transfer of an enterprise seeks to declare supply and hence get tax incentives. Whether a family enterprise is sustainable or not depends on the interrelationships between family members and how simple it is to transfer business, because if transfer of a family enterprise involves growth of tax burden, many rather drop transfer of the enterprise and set up a new family enterprise, and the family business has the first generation again.

Transfer of an enterprise in Estonia is not a regular event and hence parties involved do not always want to show it appropriately. Since transfer of an enterprise is not supply for the business and input value added tax cannot be applied, therefore transfers of enterprises are often surreptitious so as to be able to compensate for the transaction with respect to value-added tax. The tax authority is monitoring enterprise transfers

and audits their accuracy; so far, an undertaking in Estonia has taken legal proceedings to contest the Estonian Tax and Customs Board's assessment notices. The Estonian judicial practice is based on the European judicial practice.

No separate research has been conducted on the family business transfer process in Estonia; An overview of the possibilities of transferring a family enterprise pursuant to the provisions of law those family undertakings which plan to transfer their enterprise to the next generation in the near future. Transfer of a family business to a descendant has to be registered legally as transfer of an enterprise. Therefore it is necessary to inform family enterprises of the transfer process. In addition to the legislation, for the purpose of highlighting the importance of the article is used the data of the survey conducted among family enterprises in 2007-2011 (1212) which showed the ignorance of family enterprises of the family business transfer procedures.

In 2011, an undertaking contested a Tax and Customs Board's notice claiming that a transaction to be ostensible to hide an enterprise transfer transaction with the purpose to recover without ground input value added tax on a formal sales transaction. The Court judged that transfer of an enterprise with solvency problems is not a reason for suspecting a surreptitious transaction and the tax authority is obliged to file an evidence based claim; every transfer of an enterprise should be evaluated separately (OÜ T...2011).

In 2012, the Court found that the Tax and Customs Board has made a justified assessment notice and it is transfer of an enterprise; they wanted to show transfer of an enterprise as sale again. Continuing activity of an enterprise in the same rooms in the same field of activity was apparent, only the business name was changed (OÜ Auto...2012).

In 2013, the Supreme Court, to clarify the issue, provided arguments that should be taken into consideration when transferring an enterprise or part therein. They discussed whether the case is supply of goods or transfer of an enterprise, and if it is supply of goods, whether it is tax exempt supply or not. The Supreme Court stated that sale of one property can be regarded as transfer of an enterprise if the character of the enterprise's economic activity allows this. That in case the property has turned into an economic entity and the property is employed with the purpose of earning income, it may be an enterprise. A set of assets not engaged in economic activity cannot be regarded as an enterprise regardless of that the company has no other assets (Elling 2013).

Already in 2009, the European Court of Justice made a decision that transfer of an enterprise should involve the economic entity as a whole; activity of an economic entity may not be limited to execution of only one specific contract. In order to decide whether the conditions of transfer of a stable economic entity are fulfilled, all factual circumstances that characterise the transaction should be considered, including, first of all, the type of undertaking and enterprise; whether the tangible assets, including buildings and movable property, have been transferred or not; value of immaterial

assets at the time of transfer; whether the new employer took over most of the employees or not; whether clients were transferred or not; as well as similarity of operations performed prior to and after transfer; and whether the activity had been suspended in the meanwhile, and if it was, for how long. However, these requirements represent only a few elements of the obligatory holistic evaluation and cannot be evaluated separately (Federación...2009).

The necessity of assessment of the legal environment of a family enterprises transpired from the survey conducted by the author in 2007-2011 which revealed that the most of the family businesses (67%) are registered as sole proprietors, 31% as private limited companies and the others (2%) have founded a commercial association, public limited company, limited or general partnership. Public limited companies were founded on the basis of previous collective or state farm ancillary enterprises or entities. 90% of the family farmers are sole proprietors; a reason is that business can be registered with the farm name and one's own and family enterprise's money need not be kept separately. Some family businesses which have transformed into private limited companies consider it a mistake since the family business funds cannot be used for family needs, whereas others who have changed the legal form are content that they could transform from sole proprietorship into private limited company without incurring extra taxes since they believe their liability is now limited to the equity of the private limited company. Those who started a family business immediately after Estonia regained independence choose public limited company for the legal form; however, when the minimum share capital requirement was increased, the business was re-registered as a private limited company. Sometimes several forms of entrepreneurship are used in parallel. For example, a family undertaking may be a sole proprietor as well as partner in a private limited company or shareholder in a public limited company. All family enterprises were convinced that this it is important for all family enterprises to provide a future for their children and they are worried about the survival, sustainability and transfer of the family business to their offspring. 80% of the respondents hope that a family member will continue their business; however, they are not sure whether with the knowledge they have the successors wish to continue the same activity under the same conditions. All family enterprises which were interviewed answered that they hope their family business will go on also after they retire from business. Deterioration of health or high age was prognosticated to be the reason for retiring from family business. Those family businessmen who had no children or whose children did not want to take part in family business are worried that the family business traditions may discontinue. Those who have children are convinced that the children will continue the family business they started and carry on family traditions and family business culture. It is of primary importance for all family enterprises to provide welfare to their family and only then expansion of business. Family enterprises believe that longevity of family business is important, that family business is passed on to family members.

## **Possibilities of transferring family enterprises in Estonia**

If to compare compatibility of the theoretical background and conditions in Estonia, it can be pointed out on the basis of the survey conducted among Estonian family enterprises family enterprises' strategic management and valuation of organisational culture will ensure dynamic development of family enterprises, they are capable of existing successfully until a generation change. In Estonia a few family enterprises have been successfully passed on from the first generation to the second; business activity of those farms that have been transferred to children is effective whereas those farms which have been passed on to nieces or nephews are not so successful. Nearly all family entrepreneurs need training, especially how to painlessly transfer to offspring not only management but also experiences and skills.

Theoretical background in the Estonian conditions does not coincide with that the family enterprises' specialty in the first generation depends on whether the workers are family members or not. Dynamic development of family enterprises and continuous valuation of the organisational culture are secured in the first generation regardless of the employees. Family enterprises' stability depends rather on whether the family enterprise has formulated strategic plans and value organisational culture.

There are no separate judicial decisions on transfer of a family enterprise in Estonia. In case of a family business registered as a company, no problems arise in transferring the family enterprise. All of the family enterprise or a particular part is transferred. Current and fixed assets, obligations and equity capital including trademark, clients, bank accounts, deposits, etc. are transferred.

A problem is transfer of a sole proprietorship in case the transferor is ill-intentioned. Bad faith can arise when family relationships have been broken or in the case of disagreements in the transfer process. They wish to maintain control over the financial resources of the family business transferred in case there are accounts receivable at the moment of transfer. Upon transfer of a sole proprietor, everything transfers similarly with a company, however, only a special account transfers from bank accounts. Few sole proprietors have a special account (bank account where sole proprietor can deposit money for long-term investment without incurring income tax liability); in real life they use private accounts for business. Private bank accounts are not subject to transfer when the enterprise is transferred and the transferee can only hope in good faith that after transfer the transferor will transfer the business related amounts on his private account to the transferee's account. Hence a sole proprietor should consider the possibility that some outstanding amounts might not be received upon transfer. Transfer of a sole proprietorship is registered similarly with transfer of a company, as a contract under the law of obligations; however, it is unlikely that the transferee will contest the non-performance of contractual obligations of a sole proprietor as the transferor, and the transferee may lose income that might question the sustainability of the acquired family business.

Pursuant to the Income Tax Act, sole proprietors have to declare also business income received after termination of engagement in business. The situation is clear for tax authorities – income shall be declared and tax paid by a previous undertaking. The transferee of the enterprise however has a problem because he has missed income from transferred business whereas he needs to fulfil all obligations of the enterprise transferred to him.

Moreover, problems may arise in transfer of sole proprietorship also from the aspect of taxation; for example, sole proprietors who are liable to value added tax and operating at home face another problem when transferring the enterprise. § 4 section 2 clause 1 of the Value-Added Tax Act provides that transfer of an enterprise or a part thereof is not deemed to be supply. This provision is based on the regulation of transfer of enterprises in the Law of Obligations Act, § 180–185. Transfer of a single property by way of nonmonetary contribution is not a tax-free transaction but an ordinary sale of property; exempt transaction is only transfer of an enterprise as a pool of assets. In order to prevent problems it is advisable for a natural person to terminate activity as sole proprietor after transferring the family enterprise and delete himself from the register of taxable persons, because then the family business has been transferred as whole and this is evidenced by termination of activity as sole proprietor. This helps to avoid the situation where transfer of assets is exempt from income and social tax but not from value-added tax. It should be clearly taken into consideration that a sole proprietor who is a taxable person should first delete himself from the register of taxable persons for VAT and then terminate business and file a relevant application with the commercial register, otherwise the termination involves tax liability.

Pursuant to the Law of Obligations Act, subject to transfer may an enterprise or a part of an enterprise which is an organisational whole. In general, an enterprise of a sole proprietor cannot be divided into organisationally whole parts because although economic activities are different (e.g. animal husbandry and grain growing), the assets used for economic activity are usually the same. To simplify transfer of enterprises their economic activities should be registered separately in the business register. Pursuant to the Commercial Code, a sole proprietor has an obligation to register different enterprises separately in the commercial register, whereas the traditionally related economic activities are not registered separately and registration of some parts separately may be confusing. For example, one and the same plot of land is used for growing crops, grazing and to build a barn for fodder storage on.

Transfer of property to a company is tax exempt only for a natural person who has been registered as a sole proprietor, i.e. sole proprietor may not terminate business before the transfer process is finished. Otherwise the property will go first in connection with termination of business into personal consumption of the natural person, which involves income and social tax liability immediately. When a sole proprietor who is liable to value added tax terminates business he shall delete himself from the register for persons liable to value added tax.

Upon transfer of a family enterprise a free form contract should be concluded, which contains a detailed list of assets to be transferred, including quantity and monetary value at the time of transfer. For a family enterprise with accrual accounting financial statements (balance sheets), which show the family enterprise's assets and their sources, serve as the basis for transfer. Fixed assets are reported in the balance sheet in fair value deducting calculated depreciation of fixed assets from their original cost. Sole proprietors who use cash based accounting are required to draw up a balance, which should be based on family undertaking's assets and inventory of their sources. Income tax forms for declaring business income of a natural person, where the cost of fixed assets has been reported in the year of acquisition, assist to identify fixed assets. Information on fixed assets can be checked by a sole proprietor who is registered as a person liable to value added tax on the VAT form in which an undertaking should separately report the amount of VAT paid upon purchase of fixed assets. Natural person's income tax return and VAT form give information on the acquisition cost of fixed assets, not on depreciation of fixed assets, however. Upon transfer of an enterprise's fixed assets fair value of each specific item of fixed assets should be identified at the moment of transfer. Sales offers of fixed assets, expert assessments, and where necessary, auditors' assistance can be used for that purpose.

Complications in transfer of a sole proprietor's business can be caused also by that the sole proprietor and natural person is one and the same person, she/he is married and they have joint property with the spouse. The Supreme Court claimed in the case 3-2-1-127-13 that property acquired by spouses during the marriage is their joint property. This applies to immovables and immovables acquired as a result of transactions by one spouse regardless of whether the immovable property is entered in the land register in the name of both spouses or not; principally similar is the acquisition of properties into spouses' joint property, pursuant to the current Family Law Act. Sole proprietorship does not create a new subject of law by the side of the sole proprietor, and does not automatically change the proprietary relations, including marital proprietary relationship. In case there is no marital property contract, the sole proprietor's property written off during the marriage is part of joint property. In case one spouse has used the joint property at his/her discretion it is not possible for the other spouse to disclaim solidary liability for debts incurred because pursuant to the Family Law Act § 18, the spouses are solidary obligees. It should be certified whether the property is separate property or joint property and the certifying documents should be legible. If the spouse of a sole proprietor pays no attention to the spouse's business, it is almost impossible for him/her to escape solidary liability in the event of the sole proprietor's bankruptcy.

If a natural person who is simultaneously a sole proprietor dies and there is no marital property contract, then the property written off as business expense as well as personal property is included among the joint property. A problem arises when someone from family wants to continue with business, but the surviving spouse does not. In that case, she/he shall pay the tax liability from his/her share like all other successors who won't continue in the business. § 37 (4) of the Income Tax Act provides that if the acquisition cost of property has been deducted from the business income, then the market price

of the property is included in the business income upon taking property into personal use. If the sole proprietor was or is liable to value added tax, this may involve liability to pay value added tax pursuant to the Value-Added Tax Act § 2 (6) or § 29 (10). Taxation should be based on the market price of the property as of the termination of business or date of taking into personal consumption.

If the property of a sole proprietor used in business is separate property and no marital property contract has been concluded, it is complicated to distribute the joint property from business acquired during marriage. A married natural person who wants to become a sole proprietor should enter into a marital property contract prior to becoming an entrepreneur. If there is no marital property contact, it would be reasonable that the property that had been in personal use and not been shown in business, remains with the spouse. In the case of succession, the successors have to divide business related income and costs, which may be complicated. Possible liability to pay value-added tax should be considered, which should be paid from property transferred into personal use.

Determination of types of income is the issue of choice between the contracting parties. It is enough that a person registers himself as an undertaking and then he may show all income as business income. If a sole proprietor finds that the company form is more beneficial to him, it is sufficient for starting a company. The equality principle arising from the first sentence of section 1, § 12 of the Family Law Act demands that all persons in a similar situation were treated equally. A natural person and a legal persona cannot be in an equal situation because legal person is an abstraction.

Hence, transfer of a family enterprise is a regular transaction under the law of obligations, which does not involve problems to transferee in case both parties are registered as companies. On the other hand, problems may arise in transfer of a family enterprise of a sole proprietor when property is taken into person use or in case of failure to fulfil contract conditions.

## **Conclusions**

The paper described briefly transfer of enterprises and some related judicial decisions. Judicial decisions concerning family enterprises are missing in Estonia. In other countries, achieving of the same or different results as the theoretical background is the main contribution to the theory. On the basis of past research it can be said that differences between family enterprises are caused by long family traditions and orientation to value.

More attention should be paid to family business education and the subject should be included in a curriculum or then the entrepreneurship subject volume should be enlarged because the first generation of family entrepreneurs have started handing their family business over to the successors; therefore it is in every way justified to make respective amendments to study programmes in order to teach family

entrepreneurship as a separate subject rather than read during an hour or two the specific features of enterprise transfer as a part of entrepreneurship course.

The research findings allow concluding that the wish to operate in one or several areas of activity during a long period and become a family enterprise with long traditions with well-developed family business culture is dominating among family entrepreneurs.

In Estonia, family enterprises are being transferred to the second generation, which is a long process and demands balanced preparation. There are several different stages in the development of family enterprises: at the beginning a business is managed only by the head of family; then he/she starts training him/herself and then the successors; simultaneously he/she has to develop the family business. It should not be forgotten that a family entrepreneur needs to have confidential relations with the successors, only then „he can transfer management with peace of mind“. Successors should have an opportunity to participate in day-to-day processes of the family business, family business owner must „slacken the reins“ and allow successor to manage by himself; hence the founder of family business should be able to delegate tasks to successors and not interfere constantly. Family entrepreneur must trust other family members and especially the person he wants to hand management down to in the future. Proper management transfer is one of the preconditions of longevity of a family business.

Increasing awareness of the importance of family business culture in family enterprises will contribute to development and survival of family enterprises in a longer perspective. Family entrepreneurship has been thriving in recent years, most of all in rural areas. The most frequently used legal form is sole proprietorship as the simplest form of entrepreneurship. In Estonia guidelines for transferring a business of a self-employed family should be formulated and legal regulations should be introduced to avoid ill-intentioned transfer of enterprises

Other research should analyse the process of transferring family businesses through various case studies.

## References

1. **Aronoff, C. D.** (1999). Family business survival: Understanding the statistics „only 30%“. *Family Business Advisor*, 8, (7), 1.
2. **Barbato, R.** (2012). Exploring ethical dimensions of family businesses in a transitional economy. *Small Business Institute. National Conference Proceedings*. Vol. 36, No. 1 – Winter 2012.
3. **Brun de Pontet, S.** (2008). Using theories of control and self-regulation to examine the leadership transition between a parent and child in family-owned businesses. *Concordia University (Canada)*, 212 pages; AAT NR37730.

4. **Cuervo-Cazurra, A.** (2006). Business Groups and Their Types. *Asia Pacific Journal of Management*, Vol. 23, pp. 419-437.
5. **Elling, T.** (2013). Riigikohtu uuem praktika ettevõtte ülemineku käibemaksuga maksustamisel. *Maksumaksja* (2013) nr 12.
6. **Euroopa Kohtu otsus nr C-108/10**, 06.09.2011. [WWW] <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=109144&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=220155> (04.05.2014)
7. **Fang, H.; Chrisman, J.; Memili, E.** (2012). Family firm's professionalization in industry. Small Business Institute. National Conference Proceedings. Vol. 36, No. 1 – Winter 2012.
8. **Federación de Servicios Públicos de la UGT (UGT-FSP)** versus Ayuntamiento de La Línea de la Concepción, case no C-151/09, Judgment of the Court, 29 July 2009.
9. **Ferguson, K. E.** (2011). Non-Family Employee's Identification with Family: The Moderating Effect of Culture in Family Firms. SSRN, Working Paper 11th Annual IFERA Conference: Intelligence and Courage for the Development of Family Business, 2011, id 1908154 (15.02.2012).
10. **Hautala, T.** (2006). Leadership and Knowledge Transfers in Succession of Family Firms in Catering Business. University of Vaasa. Finland.
11. **Kets de Vries, M. F. R.** (1993). The dynamics of family controlled firms: The good news and the bad news. *Organizational Dynamics*, 21, 59-71.
12. **Khaemasunun, K.** (2004). Three essays on the profitability, risk, and viability of family firms in a developing economy. West Virginia University, 87 pages, AAT 3159343.
13. **Kirsipuu, M.** (2013) Family and Non-Family Business Differences in Estonia, BMW \* Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, Mattimar OÜ, 2/2013, 58-73.
14. **Kirsipuu, M.** (2007). Füüsilisest isikust ettevõtja pereettevõtluses. Mattimer OÜ, [http://www.emselts.ee/konverentsid/EMS2007/Ettevõtlus\\_ja\\_majanduspoliitika/Kirsipuu.pdf](http://www.emselts.ee/konverentsid/EMS2007/Ettevõtlus_ja_majanduspoliitika/Kirsipuu.pdf).
15. **Koladkiewicz, L.** (2012). The second generation in family business: an agent of change or continuator of family tradition? Small Business Institute. National Conference Proceedings. Vol. 36, No. 1 – Winter 2012.
16. **Koladkiewicz, L.** (2007). Family business in Poland: Research Perspectives. *Organization and management*. No. 3 (129), pp 39-57.
17. **Käibemaksuseadus** 10.12.2003, jõustunud vastavalt §-le 50 -RT I 2003, 82, 554... RT I, 25.10.2012, 16
18. **Künnapas, K.** (2011) Töötajate õigused maksejõuetu tööandja ettevõtte üleminekul: kas ebaõnnestunud harmoneerimine? *Juridica* nr 2, 118-128.
19. **Lehis, L.** (2013) Eesti maksuseaduste kommentaarid 2013. Casus Tax Service OÜ.
20. **Lehis, L.** (2000) Tulumaksuseadus: Kommenteeritud väljaanne. Tartu: Casus Tax Service OÜ.

21. **Littunen, H.** (2001). The birth and success on new firms in a changing environment. Jyväskylän Yliopisto, 261 pages: AATC809225.
22. **Lussier, R.; Sonfield, M.** (2012). An eight-country comparative analysis of "micro" versus "small" family business. Small Business Institute. National Conference Proceedings. Vol. 36, No. 1 – Winter 2012.
23. **Maksukorralduse seadus.** RT I 2002, 26, 150. [WWW] <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012014014>, (05.05.2014)
24. **Miller, D., Breton-Miller, I., Scholnick, B.** (2007). Stewardship vs Stagnation: An Empirical Comparison of small Family and Non-Family Businesses. Journal of Management Studies, 2007.
25. **Moyer, S. K. E.** (2006). Experiencing the essence of selecting and developing life goals among family business owners. The George Washington University, 166 pages; AAT 3218606.
26. **Nedlin, M. B.** (2003). Unified Blended Family Business(c): A new perspective for the 21st century understanding relationships in family businesses. Nova Southeastern University, 271 pages; AAT 3090289.
27. **OECD Model Tax Convention on Income and on Capital** - an overview of available products. (2010) Articles of the OECD model tax convention on income and capital art 3, [WWW] <http://www.oecd.org/tax/treaties/oecdmtcavailableproducts.htm> (01.05.2014)
28. **OÜ Auto Forte Baltic kaebus** Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 4. detsembril 2009.a. korralduse nr 13-7/42-8 tühistamiseks, 3-3-1-6-12, Riigikohtu halduskollegium, kohtuotsus, 16. aprill 2012.
29. **OÜ T.R.E.C. kaebus** Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse 12. jaanuari 2010. a maksuotsuse nr 12.2-3/8261-9 ja Maksu- ja Tolliameti 8. veebruaril 2010. a vaideotsuse nr 6-1/17-3 tühistamiseks, 3-3-1-20-11, Riigikohtu halduskollegium, kohtuotsus, 1. juuni 2011.
30. **Perekonnaseadus,** RT I 2009, 60, 395. [WWW] <https://www.riigiteataja.ee/akt/127062012012> (01.05.2014).
31. **Pärimisseadus,** RT I 2008, 7, 52. [WWW] <https://www.riigiteataja.ee/akt/109102013003>, (01.05.2014)
32. **Reuvid, J., Bennett, R.** (1993) Doing business with the West: a guide for East European Entrepreneurs. London: Kogan Page.
33. **Riigikohtu tsiviilkohtumenetlus** 26.11.2013 nr 2-1-127-13 Hüpoteeiki kandmise vaidlustamine, kui kinnistu kuulub ühisvarasse.
34. **Sotsiaalmaksuseadus,** RT I 2000, 102, 675 [WWW] <https://www.riigiteataja.ee/akt/110012014013> (01.05.2014).
35. **Supreme Court of Estonia,** kohtuotsus 3-3-1-20-11, 1.06.2011. [WWW] <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-20-11> (01.05.2014).
36. **Supreme Court of Estonia,** kohtuotsus 3-3-1-6-12, 16.04.2012 [WWW] <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-6-12> (01.05.2014).
37. **Tamme, M.** (2009) Ettevõtte üleminek varjatud tehinguna. Juridica (2009), nr 3, 181-188.
38. **Tormakangas, R. E.** (2005). Perheyrittäjyden arjen kulttuuri: Kolmen sukupolven sahatoimintaa. Jyväskylän Yliopisto, 203 pages; AAT C825259.

39. **Tsiviilseadustiku üldosa seadus**, RT I 2002, 35, 216 [WWW]  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/113032014103> (01.05.2014)
40. **Tulumaksuseadus**, RT I 1999, 101, 903[WWW]  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/123122013023> (01.05.2014).
41. **Varul, P.; Kull, L.; Kõve, V.; Käerdi, M.** (2006). *Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura.
42. **Võlaõigusseadus**, RT I 2001, 81, 487- [WWW]  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/129112013004> (04.05.2014).
43. **Ward, J. I.** (1997). *Keeping the family business healthy*. San Francisco: Jossey-Bass.
44. **Wickham, P. A.** (2004). *Strategic entrepreneurship*. Third Edition. Pearson Education Limited.

# IMPACT OF THE CHANGING EUROPEAN UNION REGULATIONS ON ESTONIAN ACCOUNTING POLICIES

Maret Güldenkoh<sup>1</sup>; Uno Silberg<sup>2</sup>  
Academy of Security Sciences

## Abstract

Financial reporting and audit activities are the areas to ensure the legitimacy of the everyday economic activities of the accounting entities. Financial reporting provides information on the past periods of the accounting entities; the audit activity is used to verify the accuracy of the recorded information and an assessment is given to the financial position of the audited entities. Auditing of financial statements prepared on the basis of historical financial information, results in increased reliability of the economic environment and stability of the financial environment of the state.

The objective of this research was to assess the suitability of the European Union reporting principles for the auditing activity in Estonia. This objective was achieved with the following research tasks: 1) to provide an overview of the legal framework of the EU financial reporting and auditing activities; 2) to assess the problems related to the transposition of the legal framework in Estonia.

The article consists of two parts, the first part provides an overview of the regulation of financial reporting and auditing activities in the European Union. The second part assesses the impact of the European Union legislation on financial reporting and audit activities for the activities of the corresponding areas in Estonia.

The research method used was a combined method, in the course of which legal acts were collected and analyzed, analysis of the data obtained from the commercial register was carried out and the impact of the Directive 2013/34 / EC to the accounting area of Estonia was assessed.

Upon application of the Directive 2013/34/EU to the Estonia's legal framework, one cannot be sure that the desired administrative burden is reduced, rather it could bring along growth of the administrative burden for the accounting entities, which comprises the obligation of submission of additional reporting to various authorities. The reporting process could become more time-consuming. The decline in reporting volume could present a risk to the transparency and sustainability of the economic environment.

---

<sup>1</sup> Maret Güldenkoh, MBA, Finantskolledži lektor, Sisekaitseakadeemia, Kase 61, Tallinn, [maret.gyldenkoh@sisekaitse.ee](mailto:maret.gyldenkoh@sisekaitse.ee)

<sup>2</sup> Uno Silberg, PhD, Finantskolledži direktor, Sisekaitseakadeemia, Kase 61, Tallinn, [uno.silberg@sisekaitse.ee](mailto:uno.silberg@sisekaitse.ee)

Rather than reducing administrative burdens that are the goal of Directive 2013/34/EU, in Estonia the effect is just the opposite. The implementation of the Directive will result in an increase of the administrative burden and the obligation of duplication of reporting, which in turn can lead to a lack of transparency in the economic environment. The accounting entities will fail to submit the financial reports to the register on a timely manner, which in turn puts into question the information contained in the reports. Establishment of the audit limits would result in a reduction in the auditing obligation, an estimated 97-99% of entrepreneurs will remain unaudited.

**Keywords:** financial accounting, auditing, the administrative burden

**JEL Classification Codes:** F65; G18; G32; G38

## **Introduction**

Financial reporting and audit activities are the areas that ensure the legitimacy of everyday economic activities of accounting entities. Financial reporting provides information on the past periods of the accounting entities; the audit activity is used to verify the accuracy of the recorded information and an assessment is given of the financial position of the audited entities. A change in one area will lead to a change in another area. The transpositions of the changing regulations of the European Union, might at the national level, lead to conflict in the field of financial reporting and audit activities.

The objective is to assess the suitability of the European Union reporting principles for the auditing activity in Estonia. For achieving the objective, an overview is given of the European Union legislation on financial reporting and audit activities and the issues related to transposition of the legislation in Estonia are analyzed. The relationship between financial reporting and audit activity manifests itself in the fact that evaluation of the performance of the work of the experts of one area is the profession of the experts of another area, due to which the expertise of these areas overlap. Auditing of the annual reports prepared on the basis of historical financial information result in the increase of the reliability of the country's economic environment and the stability in the financial environment. The research method is a combination research method, during which laws are analyzed, and commercial register data analysis is carried out.

The article consists of two parts, the first part provides an overview of the regulation of financial reporting and auditing activities in the European Union, in the second part is assess the suitability of the European Union legislation on financial reporting and audit activities for the activities of the corresponding areas in Estonia.

The sources used are the European Union and the Estonian legislation, the scientific literature and statistical data from the Commercial Register. The Estonian laws used are the version of the 23.03.2014 of the Accounting Act and the version of 24.12.2013 of the Authorized Public Accountants Act.

## **Overview of the European Union legislation on financial reporting and audit activities**

At the national level are necessary common understanding of accounting and its audit. Sound financial outcome is reached only when consistently uniform principles are performed, and supervision is carried out. International principles govern uniform supervision, and the consistency of policies within the European Union is important. To this end, the European Union has established legislation in regard to both financial reporting as well as audit activities.

In the European Union, the focus has been lying on the harmonization of financial activities since the 1960s (Gornik-Tomaszewski, 2005). Harmonization of financial activities reduces the differences in reporting between countries (Andreea-Ioana; Pali-Pista 2013; Saudagaran 2009:2–39), the objective being harmonization of the differences arising from the national peculiarities of the Member States through accounting principles. 1978 saw the first harmonization of corporate accounting policies with the Reporting Directive 78/660 / EEC, which adjusted the annual accounts of companies (Fourth ..., 1978). The directives 78/660 / EEC and 83/349 /EEC provide a general framework which the accounting entities of the Member States shall follow. On the application of some provisions, discretion is left to the Member States in order to be able to maintain the country specific peculiarities and create national legislation on the basis of the directives. In addition to modernization of company law, the need for updating of the legal framework of accounting and auditing was raised.

The administrative burden is a temporally and financially measurable burden arising from the law associated with the obligation of submission of information dampening the entrepreneurial effort (Cutting ... 2007; Neag, Maşca 2012; Столярв и Грошев 2012.) Excessive administrative burden may lead to increases in the share of the shadow economy (Ушakov 2005). In the context of the financial reporting, this is the reporting obligation, which could result in the administrative load depending on the size of the entrepreneurial activity.

In 2009, the Member States were involved in the communication, in 2011, the European Commission presented a proposal for a directive to replace the previous directives (Review ... 2013). Six years of work culminated in the European Parliament and Council Directive 2013/34 / EU on annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of enterprises (hereinafter Directive 2013/34 / EU) (Directive 2013/34 / EU. ..2013) invalidating the previous directives. Directive 2013/34 / EU is distinguished from previous directives in particular that the focus of the Directive to the accounting entities, from the larger to the smaller, becomes comparable with the information that is presented through financial reports, which increases in the European Union, and the administrative burden related problems are reduced. Changes in the legislative structure also result in changes in the establishment of requirements for submitting reports.

In the modified directives, Member States were given the opportunity to decide on making exceptions to small and medium-sized enterprises from the requirements established for larger enterprises. The new directive lays down minimum requirements for small businesses, supplemented by additional rules, simplifications of the requirements targeted for small enterprises apply to micro-entrepreneurs, if no special requirements have been set for them (Directive 2013/34 / EU). Small enterprises are pursuant to Article 4, paragraph 1 of Directive 2013/34 / EU, exempt from submission of the report of cash flows and changes in equity; the number of those mandatory annexes was reduced. It is compulsory to submit only the balance sheet and income statement. Minimum standards are intended, in addition to enhancing the comparability of the reports, to also reduce the administrative burden for small businesses through simplification of the requirements set for reports (Alver and Alver 2013: 13).

As a result of the simplification (with abolishment of the need for the cash flow statements) it is easier for small companies to manipulate the financial results, since the compilation of the balance sheet and the profit and loss will be based on reflecting of a number of entries from accounting estimates (Rammel 2014), which in turn may reduce the credibility and transparency of the reports of small businesses. The change in emphasis of the reports can be explained by the fact that more focus has been put on larger enterprises due to their involvement in the wider cross-border economic activity. This is confirmed by the fact that pursuant to the European Commission Regulation No. 1606/2002 the listed companies and the companies with the listed bonds are required, upon submission of annual reports, to be based on International Financial Reporting Standards, whereas for other entities, it is optional. Despite such obligations, the primacy of the Fourth and Seventh Directive standards is maintained (Haldma 2003).

Compared to Directive 78/660 / EEC and 83/349 / EEC, over the years, the legally binding level and the boundaries for the freedom of action of entrepreneurs have changed. Harmonization of financial accounting and reporting in the European Union has, due to the multiplicity of opinions of experts, considered to be as complex as the global harmonization of areas (Cairns 1997, ref Kajasalu 2014). Directive 2013/34 / EU seeks the maximum harmonization of reporting requirements, which makes the economic activities of the entrepreneurs more regulated than before. If in 1978, deviations from the provisions of the Directive were permitted to the economically and socially less significant companies, then the requirements of the updated Directive are mandatory for everyone to comply with, allowing only a few exceptions. On the basis of directive 2013/34 / EU common grounds were created for classification of all the European Union operators into categories. Before that, there was no common understanding of the definition of different sized companies within the European Union. It seems that on classifying enterprises, Directive 2013/34 / EU aims at reducing the administrative burdens of smaller businesses. The difference is that through the Directive is given a basis for an uniform definition of the concept of a micro, small, medium and large enterprise. In contrast, the previous legislation had been indicative. When comparing numeric handling, the criteria of the number of

employees overlap in the Directive, other numerical indicators are lower. Under the Directive, a microenterprise is an entity with a balance sheet total of up to 350,000 euros, a net turnover of up to EUR 700 000 and an average number of employees during the financial year of up to 10 employees. In the case of small companies, the same figures are EUR 4 000 000, EUR 8 000 000 and 50 employees. However, Member States may increase the indicators of small businesses up to 6,000,000 euros in the balance sheet total and up to 12 million euros in net turnover basis. In case of medium-sized enterprises, the balance sheet total must not exceed 20 million euros, the net turnover of EUR 40 000 000 and the number of employees of 250. The indicators of a large enterprise data must go beyond the thresholds of a medium-sized company. In addition, the Directive provides the definitions for small, medium and large groups (Directive 2013/34 / EU). In the case of enterprises, the condition of belonging to a certain category, according to Directive 2013/34 / EU, Article 3, Section 10, is that at least two indicators of the balance sheet do not exceed the limits prescribed. With the transitional provision in which two of the three financial indicators of the enterprise correspond to a smaller or a larger undertaking classification than before, the new requirements apply only after the second year, when the indicators exceeded the earlier thresholds (Vilu 2013).

The Directive has a number of inconsistencies, such as in case of the principles of true and fair presentation, the legally binding nature of the provisions and the principle of substance over form. One objective of the legal act is to ensure comparability of data submitted in the reports by setting minimum standards. On the other hand, if necessary, Member States are allowed to impose additional requirements on small businesses, including softer representation obligations, thus coverage of less information than required. The principle of true and fair presentation has come from the UK, it was introduced in mainland Europe through the Fourth Directive (Nobes, 1993). In the event of a conflict between legislative provisions, the application of this principle is deemed to be of more importance than the meeting of the other requirements. In exceptional cases, where such presentation is not possible, submission of relevant additional information will be required. In the Estonian translation of the legal act, the word "fair" has been replaced with the word "impartial". Interpretations are "structures" based on a subjective human assessment; therefore the assessment of the true and fair presentation is a phenomenon changing in time. (Alexander & Jermakowicz in 2006) The preface to the Directive specifies that the application of provisions would not always enable the obtaining of a true and fair view of the company's financial position, in which case in the annexes to the financial statements, additional information should be disclosed.

Ambivalent in the Directive is the obligation of adherence to the principle of substance over form, i.e., to the principle of true and fair presentation. Its importance is underlined and at the same time Member States are allowed to exempt entrepreneurs from adherence to this principle (Directive 2013/34 / EU) in case of unusual transactions and situations. As a solution, it is recommended to impose with regulations the use of emergency situations in the Member States. Therefore, the undisclosed part must be disclosed in the annex of the financial reports. Based on the

fact that application of the Directive to local regulations may cause danger to the national economic environment, action for annulment was presented to the European Court of Justice on behalf of the Republic of Estonia on 09.23.2013 for annulment of provisions of Directive 2013/34 / EU (Estonia ... 10/15/2013). The main arguments on which the action for annulment was based were lack of motivation for the legislation, diminishing of transparency and comparability of reporting and the growth of administrative burdens for businesses in Estonia.

Financial Reporting Directive 2013/34 / EU established a link between financial reporting and auditing, as in addition to the financial activities, the law also regulates the auditor's activities. The requirement for auditing companies was stipulated for the first time in Directive 78/660 / EEC, the Directive 83/349/ EEC, which expanded the audit obligations to consolidated entities (Directive 78/660/EEC, Directive 83/349 / EEC). The Eighth Company Law Directive 84/253 / EEC regulated the recognition of the persons responsible for auditing of the statutory accounting records (Eighth ... 1984). Directive 2006/43 / EC and brought the requirements of different directives into one legislation (Directive 2006/43 / EC). For the purposes of harmonization of the European Union audit market, planning of profound changes in the field of statutory audit were started, which led to changes in the Directive 2006/43 / EC in the certified auditors activities (Directive of 2011 ...; ... Proposal 2011). The legislation passed the first reading in April 2014 and was approved by the European Parliament and the Council. The changes are based on the opinion of the general public rather than scientific studies, so the process for the formation of the proposal of the Directive is not transparent: several organizations and public interest entities affected the process of making the proposals for changes in the Directive (Van Der Zanden 2013).

In the proposal of the Directive 2006/34 / EU and Directive 2011/778, the change is in deepening the attention of the public-interest entities, which in addition to the proposal of the directive, is to be applied to the business entities to be compulsorily audited, which led to preparation of a proposal in the European Commission for a regulation comprising the specific requirements of public interest and consolidated entities. The proposal of Directive 2011/778 covers, in addition to the requirements applicable for auditing of non-public interest entities, also to a certain extent the requirements applicable to the auditing of the public interest entities and consolidated entities. Changing of the Directive 2006/43 / EC did not take into account the provisions relating to the public interest and consolidated entities, the purpose of covering the requirement applicable to the audit of public interest entities in a separate legislation is harmonization and uniform application of auditing requirements, which ensures efficient functioning of the internal market. The purpose for improvement of the requirements applicable to the auditing of public interest entities is to increase the quality of audits. The Directive 2011/778 proposal clarifies the definition of the audit obligation. On the basis of Directive 2006/43 / EC, the public interest entities subject to statutory auditing are, under the laws of the Member States, the entities that can freely trade with securities in the European Union Member States, credit institutions and insurance companies (Directive 2006/43 / EC).

Member States may establish their own criteria for the audit. Consequently, the definition of auditing entities and the administrative burden of enterprises varies across Member States, due to which there are no guarantees of equal opportunities for engaging in business in the European Union, the comparing of enterprises will become more complicated. In accordance with the proposed Directive 2011/778, Article 2, paragraph 1, auditing is mandatory for medium and large businesses, the auditing need of small companies is for Member States to decide. With EU-wide harmonization of audit obligation of small businesses, non-auditing reduces the administrative burden for small businesses, at the same time a situation may arise where a small enterprise audited according to a Member State legislation is at a disadvantage compared to a small enterprise of another Member State who does not have an obligation to audit. The reason for that is the enterprise of the first Member State must bear higher costs than the second enterprise. Audited companies lack confidence in the reliability of the financial information of their business partners (Rämmel 2014).

Member States may, instead of mandatory audits, choose the obligation of making a limited inspection for small businesses, the obligation of inspection was established for the year 2013 in Estonia and in Switzerland (Audit ... 2010). Making of a limited inspection has been added to the proposal of the Directive, in relation to establishment of the limits of entities liable to perform audits, to increase the reliability of entrepreneurs or vice versa, for decreasing of their administrative burden depending on the size of the enterprises of the Member States. The reduced inspection service is a concept that has not yet been dealt with in the European Union law, inspection is a procedure providing less assurance than an audit and it is aimed at identifying a misstatement due to an error or fraud in the financial statement of the entity. In the reporting of entrepreneurs and with the establishment of auditing limits similar effects cannot be expected in all Member States, including the reduction of administrative burdens. Categorization of entrepreneurs according to the balance sheet total, net turnover and number of employees is accompanied by a different scope of the performance of the statutory audit in different Member States, in smaller countries, this will result in a loss of credibility in the economic environment (Ojamaa 2012). The auditing obligation of larger companies promotes the concentration in the audit market, which involves a problem that many large businesses, when performing the statutory audit, to rely on the audit firms belonging to the Big Four. For smaller audit firms and the sole proprietor auditors it is difficult to provide audit services in the auditing market. The Big Four enterprises are the largest and best-known auditing businesses in the world forming independent corporate networks around the world, including Deloitte, EY, KPMG and PwC in Estonia (Rämmel 2014). Many authors believe that they influence the development of the accounting field (Al-Omari 2010, ref Alver, Alver & Talpas 2013). According to the European Commission's impact assessment accompanying the Directive and a Regulation proposal, the "Big Four" in most Member States audit over 85% of large listed businesses. In the regulation 2011/779 proposal, remedies are presented to alleviate the problem. One of the provided solutions is mandatory rotation of a key audit partner, which obligation was imposed in Directive 2006/43 / EC. In accordance with both legal acts, the auditing contract period may be seven years; the difference is only in the interim period, during

which the partners cannot participate in the audit. According to the proposed Regulation 2011/779, Article 17, paragraph 7, the time has been extended from two to three years. The Directive aims to improve the market situation of small audit firms and to increase the independence of the auditors. For example, sworn auditors have, in certain circumstances, the right to provide services in another Member State on a temporary or occasional basis, without being recognized in the country. Audit firms should be recognized in the respective Member State in which they wish to provide audit service temporarily, occasionally or permanently (Directive 2011/778 EC proposal).

The cross-border provision for temporary and occasional audit services by sworn auditors is governed by the European Parliament and Council Directive 2005/36 / EC on the recognition of professional qualifications (Directive 2005/36 / EC). The assessment of temporary and occasional nature of the service provision is based on the duration, frequency and regularity (Directive 2005/36 / EC). The provision for audit services across Member States' borders can help alleviate the concentration of the audit market as the sworn auditors gain experience in working with another Member State, which makes them more competitive in their own countries, compared to a situation if they provided a service only in the registered country of the activity. Sworn auditors have an advantage before auditor associations; they do not have to be registered in the Member State where they offer temporary or occasional cross-border audit services.

In order to increase the size and the impact of an audit firm, the requirements for the share of sworn audit personnel and the requirement of belonging within the minimum capital or a majority share of the sworn auditors or audit firms was abolished from the Directive 2006/43 / EC (at least a 75% majority of all members of the audit firm were required to be sworn auditors), and the new directive is accompanied only by the requirement of the majority shareholding by the sworn auditors (Directive 2006/43 / EC). Member States may not require that a minimum proportion of the capital or voting rights in an audit firm would belong to the sworn auditors or auditing firms (proposal of Directive 2011/778). Under the current Directive, to the sworn auditors or audit firms must belong the majority of the votes of the firm (Directive 2006/43 / EC). In case of a shortage of sworn auditors with an influence in some Member States, sworn auditors could no longer operate as firms. The requirement for the majority of sworn auditors in the audit firm's personnel can be understood in different ways, and there are no measures in the Directive, which should be implemented in case of a malicious use of this requirement. The imposition of such a requirement may result in a decline in the quality of audits, the composition of the audit firm performing the audit is reduced by the adoption of the Directive.

Financial reporting has been harmonized at the EU level since the 1960s, and statutory audits since 1978. Financial reporting and auditing legislation is aimed at increasing the European Union's financial stability after the economic crisis that began in 2008 and to make the financial markets more uniform and homogeneous. To reflect the changes in the economy in regulatory acts of the area, on 26.06.2013 was passed a

reporting directive 2013/34/EU, which differs from previous directives as follows: a change in emphasis of the Directive from larger to smaller reporting obligations, the aim of increasing the comparability of the information submitted through financial statements in the European Union and the alleviation of the problems related to the administrative burden. The Directive sets out the definitions of enterprises by categorizing them according to size into micro, small, medium and large enterprises. On micro and small enterprises is applied an obligation of submission of reports to a lesser extent than on medium and large sized enterprises: small businesses are required to submit only two basic statements (balance sheet and income statement). The reports of micro-entrepreneurs may be with no annexes, but the activity report is important. In the Auditing Directive, 2011/778 are from the Reporting Directive 2013/34/EU transposed the audit limits which are related to the categories of enterprises. The audit is mandatory for medium-sized and large businesses, establishment of an audit obligation on micro and small enterprises is left to the competence of the Member States. To increase the independence of auditors are strengthened the requirements relating to the statutory rotation. As the Financial Reporting Directive has a number of inconsistencies, such as in case of the principles of the true and fair presentation, and the relationship between legally binding nature of the provisions and the principle of substance over form, in 23.09.2013 an action of cancellation of the Directive 2013/34/EU was submitted to the European Court of Justice on behalf of the Estonian Republic.

### **Suitability of the European Union legislation on financial reporting and audit activities for the areas of financial reporting in Estonia**

For preparation of this research theses have been developed two research methods: qualitative and quantitative, the difference of which does not lie in the type of information which is collected, but on the assumptions underlying the entire research, what conclusions can be reached through the collected information, the interpretative use of the collected information is important (Willis, Jost; Nilakanta 2007 7, Tenzin & Lincoln 2000: 3). With qualitative work, complete objectivity can never be achieved (Pilt 2010). In the performed research, sectorial texts were collected and analyzed in the form of documents, which is why in the results are reflected the understandings, knowledge and interpretation of the theme of the authors. More interpretation possibilities were achieved through qualitative research.

In the course of analysis of documents, legislation and scientific articles and the conducted research work were collected, analyzed and compared. The Scientific articles analyzed were obtained from different databases (Wiley Online Library, EBSCOhost, Science Direct, and Taylor & Francis Online) and scientific journals (The Dovenschmidt Quarterly, *Современные проблемы науки и образования*, *European Accounting Review* and *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*), scientific articles which have been prepared in the period 1993-2013 were relied upon. As legislative acts, national and European Union legislation were used as a basis. The Estonian law used is the version of the 23.03.2014 of the Accounting Act and the version of 24.12.2013 of the Authorized Public

Accountants Act, the European Union laws used were the OECD documents, directives and regulations, their suggestions and recommendations.

The statistical data used in the research has been received from the queries submitted to the Department of Court Registers of the Centre of Registers and Information Systems for the years 2011-2013. The data obtained were separated on the basis of the directive 2011/778 for the classification of entities liable to conduct auditing, based on the numerical data on sales, employees, and assets of the enterprises applicable on statutory auditing. The data received by way of query did not reflect the belonging of the enterprises to a certain magnitude. On the basis of the data, different variations of the economic indicators of the entities liable for conducting an audit were formed according to the limits of categorization of enterprises arising from Directive 2013/34/EU. For defining the size of specific enterprises, the net sales was compared with the number of employees, the number of employees was compared with the volume of assets and the net sales was compared with the volume of assets. For a definition of enterprises as micro, small, medium and large, the average of the three variations was calculated. On the basis of the draft Audit Directive 2011/778 the percentage of all enterprises belonging and not belonging under, auditing were calculated from all the enterprises on the definition of whose audit obligation, the draft directive is applied. Different variations of economic indicators were analyzed in order to explain and interpret which combination affects the belonging of enterprises into a certain magnitude, the aim was comparison of the audited enterprises and the classification of entities liable for conducting an audit into micro, small, medium and large enterprises.

Estonia's financial accounting arrangements are based on local and international practice, which are based on international accounting and reporting principles. The accounting practices of the State of Estonia are little-known within the European Union, which compared to the short-term of the practice is justified compared with other Member States. Estonia is one of the few countries where it is permitted for unconsolidated companies to be based on international accounting standards (Alver, Alver 2009: 101). Estonian companies, as a result of the Accounting Act § 17, paragraph 1, have the option of choosing between local and international accounting practices (Accounting Law 20.11.2002). Smaller and / or less important reporting entities based on the public interest may, instead of international standards, apply local standards (Accounting Standards Board guidelines), which are based on international financial reporting practices of small and medium-sized enterprises. International principles are essential on the legislative level: accounting framework document of both large and small units is the Accounting Act, the main content of which is based on international financial reporting standards (Alver, Alver 2011:77).

In Estonia, small businesses make up approximately 97-99% (Ojamaa, 2012). Under the new directive and on transposition of the Directive, the volume of the financial information to be submitted in Estonia by small business owners is reduced. Experts in the field are of the opinion that there will be associated negative consequences on the business environment and the economic stability (Reimer 11.10.2013). In the

Ministry of Finance, there is an opinion that in spite of the fact that one of the aims of the Directive is to reduce the administrative burden on enterprises, growth of the administrative burden and increase of the obligation of submitting additional reporting is not ruled out in Estonia (Summary...03.12.2013). Financial information is not needed only by the private sector; it is important to state structural entities for processing financial information. According to the analysis of the Ministry of Finance, to the main reports is likely to be added the obligation of submission of additional reports to the Statistical Office, the Tax and Customs Board and to other interested parties. The reporting process becomes more time-consuming, which will ultimately increase the administrative burden of enterprises. Reduction of the administrative burden established in the Directive on one hand decreases in relation to the smaller reporting obligation, while from the part of other interested parties an increase has not been ruled out with submission of supplementary reports, which involve additional costs and inconvenience to both parties (Malm, 2014). A limited quantity of data is accompanied by a decrease in the reliability of the analysis objects, which in turn has an impact on the economic stability, because fewer investments are made in an unreliable economy. However, the existing financial environment is not transparent at the current reporting volumes. According to Äripäev, (daily business newspaper) among the 100 most successful companies, the frequency of the timely submission of the annual report in the years 2011-2012 was an average of 87.75% (Nikitina-Kalamäe 2013). Among all the reporting entities the situation is even worse: 56% of the reporting entities submitted the reports in a timely manner in 2012 (Malm, 2014). The situation has not changed on submission for the year 2013 annual reports: 60% of the reporting entities submitted the report on time, 20% with a delay and 20% have as of September 2014 not yet submitted a report (Merkulov, 2014). The submitters of the reports have not understood the information about who really uses the financial reporting, whether it is just a competitor from the interested party, or is the information contained used for the collection of statistical data (Malm, 2014). In case of the amount of information resulting from reports the question whether in fact the reports are read and used, particularly in the public sector, or in the case of excess bureaucracy, is not the inevitable. While in the approach of OECD, Northern European countries are considered countries with minimal bureaucracy, its questionability in the case of Estonia increases inevitably, by analyzing the adequacy of the measures of national measures in adhering to the financial reporting deadlines (Malm, 2014).

Despite the questionable availability of the reports and consumption of information, according to Taivo Põrk, the lawyer of the Entrepreneurship and Accounting Policy Department of the Ministry of Finance more inquiries to view the annual reports were made in 2012 from the private sector than from the public sector, or more than half the 360 000 queries were made in private interests (Malm, 2014). The interest of the private sector is understandable, since it follows directly from the inquirer's personal needs, including commercial interests, such as the information-gathering process on the potential business partners or entities liable to pay taxes. The information contained in the reports in the submitted form is important on the basis of the foregoing taking into account the needs of the private sector.

In the opinion of the Ministry of Finance, so far has been tried to rule out the necessity of double reporting, it is sought to be avoided also in the light of the new Directive; all the information which is required under the law and is necessary for those interested is being planned to consolidate into the existing solution of submitting reports of the Company Registration Portal of the e-Business Register (Ojamaa and Põrk 2013). Taking into account the poor diligence of submission of reports on due time, one can hope that “easing up” of the reporting requirements will result in their improved submission (Malm, 2014). In case of micro-enterprises, for example, is required to submit only one the basic financial statement report: the balance sheet (Directive 2013/34 / EU).

Transposition of the Directive is a long term process, starting from compilation of the Estonia-centered Impact Assessment before the adoption of the Directive (Malm, 2014). In September 2013, the action for annulment of certain provisions of the Directive or the entire Directive was filed in the European Court of Justice, (Directive ... 2013). Based on the experience of other Member States, it may take up to one and a half years (Malm, 2014).

Analyzing the legal binding of the Fourth Directive and the updated legal instrument, it is clear that the Directive 78/660 / EEC, Article 47 point 10 results in the possibility of reducing the amount of reporting to the same level as in the new directive. Member States were able to exempt the enterprises whose economic indicators were under Estonia's audit limits from the filing of the income statements and management report. The difference between the old and the new regulation is in the concentrations of mandatory elements. The action for annulment filed by Estonia was rather a protest in the direction to counter the increase of the European Union's influence in the legal issues of the Member State. Regardless of the outcome, “confrontation” of the European Union, for a small country like Estonia is a remarkable phenomenon and well worth the experience (Malm, 2014).

The provisions of the Directive must be transposed and therefore extensive changes are upcoming on the regulatory level of both financial reporting and financial accounting, such as the desire to draw the Estonian Financial Reporting Standards, which will be based on the revised Accounting Act, Regulations of the Minister of Finance and the guidelines of the Estonian Accounting Standards Board (Ojamaa 2013). The Reporting Directive regulates the audit obligation of the submitters of the reports. Estonia has set a goal to connect the professional experts of three areas (accountants, internal and external auditors) into a coherent whole (... Arvestusala 28.02.2014).

Compilation of the Regulation of the Minister of Finance to replace the existing guidelines of the Estonian Accounting Standards Board arises from the Constitutional Review Chamber of the Supreme Court's decision of 15.12.2008 3-4-1-14-08, which recognized the competence of the universally binding legal provisions of the Accounting Standards Board being against the Constitution (Ojamaa 2013). These accounting entities, which in everyday business transactions are based on generally

accepted accounting principles in Estonia, have no obligation to comply with existing guidelines of the Estonian Accounting Standards Board.

Sworn auditor Anne Nuut, has in the year 2013, set a problem in connection with the excessive complexity inherent to the legal texts of the future regulations and with the lack of examples. The Ministry of Finance is aware of the problem and has confirmed that to the regulations are added the samples, which may lead to the change of the numerical sequence of the current guidelines of the Estonian Accounting Standards Board (Malm, 2014).

The action plan of the transposition of the Directive consists of several steps, the amended Accounting Act shall take effect on 30.06.2015 and enter into force 01.01.2017 (Arvestusala... 28.02.2014). Under the Directive, Member States must transpose the legislation by 20.07.2015; requirements must be applied to the financial year beginning in 01.01.2016 or during the calendar year 2016 (Directive 2013/34 / EU). Accounting entities will start for the first time to deal with the requirements arising from the Directive in 2017, when the report must be submitted for the previous financial year. The fact that the directive has really been taken to court by Estonia does not relieve it from its transposition, there is no legal protection (Malm, 2014). On transposition of the Directive, discussions are going on in Estonia; a working group of experts of different areas has been formed, which in cooperation with the Ministry of Finance will develop a suitable option for local conditions: the White Paper covering problems, objectives and activities in the field of accounting (financial reporting and audit) (Arvestusala...28.02.2014). Estonia has implemented the differences on implementation of the Fourth Directive, for example, in the balance scheme in the taxonomy part of the reports to be submitted. The balance sheet layouts used in Estonia have, according to the taxonomy, been built upon a decrease in the liquidity of assets and long-term growth of liabilities, despite the fact that an opposite procedure was stipulated with the Directive. Consequently, it can be concluded with the implementation of the new Directive, the provisions to be transposed will be adjusted at the national level according to the existing practices.

Changes in financial accounting in relation to the categorization of enterprises will lead to changes in the field of audit. In the opinion of the Ministry of Finance, on the elimination of the auditing obligation of small enterprises may emerge a recommended requirement for auditing, for example in communicating with creditors, to achieve a greater confidence when applying for a loan (Malm, 2014). With regard to imposition of categories of enterprises in the Directive 2013/34/EU, it is important to get an overview of the market volume changes in relation to introduction of thresholds to the statutory audit; the side effects, such as changes in the selection of audit objects are not taken into account. On the basis of the Commercial Register data, 8539 companies submitted the annual report of the audited fiscal year 2011 (Somov 2013). In order to fall within a specific category, at least two of the three economic indicators must meet the predetermined average annual sales revenue, the number of employees and the size of the volume of assets. On the basis of that, the enterprises with the reporting obligation were classified into three groups: for each category are

given three options to be included in the appropriate category: in the case of conformity of the sales revenue and number of employees, the number of employees, and the volume of assets or the sales revenue and the volume of assets with a given category of thresholds.

Analysis of the proportion of each category, in all the entrepreneurs belonging to the sample, showed that belonging to a higher category is more affected by the volume of assets and less by the number of employees. In smaller units (micro and small enterprise) the sales revenue and the volume of assets are of equal importance, in case of larger units (medium and large), is important the increase of the number of employees, volume of assets, less important are the sales revenues. This analysis suggests that the largest of the three economic indicators of the enterprises that were audited in 2011 and that have submitted an annual report to the commercial register was volume of assets. The analysis of the number of the entities obligated to be audited remaining after categorization reveals that the share of medium-sized and large enterprises to be audited under the proposal of the Directive 2011/778, taking into account various economic indicators, forms an average of 8.86% of all the enterprises audited under the Auditing Act. The largest number of enterprises to be audited in case of the correspondence of the sales revenue and the volume of assets is with the limits of the categories of the auditable enterprises. The average percentage of the micro and small enterprises to be audited, on the choice of the Member States, is 93.14% or 7953 of the compulsorily audited entities in Estonia.

In 2012, the audited annual report was presented into the register by 6147 micro and small enterprises, which is approximately 23% or 1806 companies less than in 2011 (Somov 2013). When analyzing the causes of decline in the number of audits it can be assumed that the decrease is due to the post-financial crisis economic situation, which sought to reduce costs. An option for avoiding the audit obligation was, for examples, re-registration of a public limited company into a private limited company, for reducing the balance sheet total and turnover or the number of employees.

In the Board of Auditors, in case of the legal norms of audit, more burdensome are considered the additional requirements to the audit, which is a complex process in Estonia for small businesses, while mandatory rotation is not perceived as a source of concern. The Ministry of Finance takes the opposite view and considers mandatory rotation and the involvement of the Board of Auditors in the surveillance issues to be the main problem (Malm, 2014).

Upon application of the Directive 2013/34/EU to Estonia's legal framework, one cannot be sure that the desired administrative burden is reduced, rather it brings within the state for the accounting entities a growth of the administrative burden, which is based on the additional reporting obligations to various authorities. The reporting process could become more time-consuming. The decline in the reporting volume will pose a risk to the transparency and sustainability of the economic environment. The main problem in the existing conditions is the timely compliance with the reporting obligation of the accounting entities, as year after year only about 60% have submitted

timely reports, which in turn suggests that the existing measures should be amended so as to ensure the timely availability of information received from the reports. The Reporting Directive must be transposed in Estonia no later than 20.07.2015. To this end, the Ministry of Finance has drawn up an action plan aimed at by engaging stakeholders, assisted by the experts of three areas, accountants, external and internal auditors to find the best solution, before the transposition of the provisions of the Directive to reflect the changes in the White Paper. The requirements for the audit limits arising from the Reporting Directive 2013/34/EU and Directive 2013/34 / EU has affected the provisions of the proposal of the Directive 2011/778. On the transposition of the proposal of the Directive 2011/778, there is the possibility that in Estonia it is estimated that the majority of entrepreneurs (97-99%) will remain unaudited. Similar to the effects related to the decrease in the reporting volume of micro and small enterprises the abolition of the audit obligation of micro and small enterprises will result in an increase in the opacity in the financial environment. Upon the abolition of audit obligations, a mandatory number of reviewing of reports by the state is not precluded, to ensure higher reliability of the information contained in the reports.

## **Conclusion**

Financial reporting and audit activity are in close contact with each other: evaluation of the performance of the work of the experts of one area is the profession of the experts of another area, due to which the expertise of these areas overlap. Auditing of the annual reports prepared on the basis of historical financial information result in the increase of the reliability of the country's economic environment and the stability in the financial environment.

The objective of the research paper was to analyze the suitability of the European Union reporting principles in the Estonian conditions. For the purpose of achieving of the objective of the paper, an overview was provided on the legal framework of the European Union financial reporting and audit activities. For the first time in the Reporting Directive 2013/34/EU entrepreneurs were identified as belonging to the categories: micro, small, medium and large businesses. The Directive requires micro and small enterprises, as opposed to medium and large businesses, to submit into the information on reports only the balance sheet and income statement, the reports of micro-entrepreneurs may be even more minimal. In the proposal of the Directive 2011/778 from the Reporting Directive 2013/34/EU were transposed the audit limits which are related to the categories of enterprises. The audit is mandatory for medium and large sized businesses; establishment of an audit obligation on small enterprises is the competence of the Member States. To reduce the concentration of the audit market, sworn auditors and audit firms are recommended to provide cross-border services, to enhance the independence of auditor's, requirements for a mandatory rotation will be tightened.

With the purpose of achievement of the set objective, the problems in the transposition of EU financial reporting in Estonia was analyzed. Rather than reducing administrative burdens, which is the goal of Directive 2013/34/EU, in Estonia the effect is just the opposite, implementation of the Directive will rather result in an increase of the administrative burden and the obligation of duplication of reporting, which in turn can lead to a lack of transparency in the economic environment. The analysis of the accounting entities revealed that the reports will not be submitted on a timely manner by the accounting entities, which in turn puts into question the information contained in the reports. With regard to simultaneous compatibility of the areas, the professions converge (accountant, accounting expert and auditor). Establishment of the audit limits would result in a reduction in the auditing obligation, an estimated 97-99% of entrepreneurs will remain unaudited. Similar to the effects related to the decrease in the reporting volume of micro and small enterprises the result will be an increase in the opacity in the financial environment.

In the future, further investigation is needed on the suitability of the Reporting Directive 2013/34/EU, the Audit Directive 2011/778 and the Regulation 2011/779, supplementing them to the financial environment of the European Union Member States and to the analysis of the impact of the factors related to the legislation to be transposed in Estonia and in the Member States.

## References

1. **Al-Omari, A.** (2010) The institutional framework of financial reporting in Jordan. *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, 22, 32–50
2. **Alexander, D; Jermakowicz, E.** (2006) A True and Fair View of the Principles/Rules Debate. *Abacus*, 42 (2), 132–164. ( 09.01.2014)
3. **Alver, J.; Alver, L.** (2009) Development of Accounting and Implementation of International Financial Reporting Standards in Estonia. In R. W. McGee (Ed.) *Accounting Reform in Transition and Developing Economies*. (pp 101–113). United States, Springer US
4. **Alver J.; Alver, L.** (2011) Financial Reporting in Estonia. In I. Strouhai (Ed.) *Harmonization of SME's Financial Reporting in Emerging CEE Countries*. (pp 71–103). WSEAS Press
5. **Alver, L.; Alver, J.** (2013) Mõningaid äärmärkusi Euroopa Liidu uuele raamatupidamisdirektiivile. Kogumikus “Audit, maksud, raamatupidamine ja majandusanalüüs II” (Toim J. Alver). (lk 13–25). Tallinna Tehnikaülikool
6. **Alver, L., Alver, J.; Talpas, L.** (2013) Institutional pressures and the role of the state in designing the financial accounting and reporting model in Estonia. *Research in Emerging Economics*, 13, 91–120
7. **Andreea-Ioana, C.; Pali-Pista, S. F.** (2013) Harmonization of national regulation and international financial reporting standards – particular case of noncurrent assets. *The Journal of the Faculty of Economics – Economic*, 1, 1190–1197 (09.12.2013)

8. **Arvestusala arengud 2014–2017.** (2014) Rahandusministeeriumi kodulehelt <http://www.fin.ee/doc.php?110576> (07.03.2014)
9. **Auditiortegevuse seadus** 27.01.2010, jõustunud 01.01.2011 – RT I 2010, 22, 108 ... RT I, 23.12.2013, 4
10. **Auditi poliitikavaldkond:** kriisi õppetunnid. 2010. Roheline raamat. Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu kodulehelt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0561:FIN:ET:PDF> (11.12.2012)
11. **Cairns, D.** (1997) The future shape of harmonization: a reply. *European Accounting Review*, 6 (2), 305–348
12. **Cutting Red Tape.** Comparing Administrative Burdens across Countries. 2007. Keepeek 360 kodulehelt [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/comparing-administrative-burdens-across-countries\\_9789264037502-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/comparing-administrative-burdens-across-countries_9789264037502-en#page1) (12.03.2014)
13. **Directive 2005/36/EC** of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications, jõustunud 20.10.2005 – OJ L 255, 30.9.2005...OJ L 354 28.12.2013
14. **Directive 2006/43/EC** of the European Parliament and of the Council of 17 May 2006 on statutory audits of annual accounts and consolidated accounts, amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC and repealing Council Directive 84/253/EEC, jõustunud 09.06.2006 – OJ L 157, 09/06.2006... OJ L 182, 29/06/2013
15. **Directive 2013/34/EU** of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC, jõustunud 19.07.2013 – OJ L 182, 29/06/2013... OJ L 353, 28/12/2013
16. **Directive of the European Parliament and** of the Council amending Directive 2006/43/EC on statutory audits of annual accounts and consolidated accounts – COM/2011/778/FINAL... PE-CONS/2014/6/
17. **Direktiivi 2013/34/EL kohta tühistamishagi esitamine Euroopa Kohtule.** Riigikantselei dokumendiregistri kodulehelt <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT001D3632?open&xsl=true> (29.10.2013)
18. **Denzin, N.; Lincoln, Y.** (2000) Handbook of qualitative research. Second edition. Thousand Oaks: Sage
19. **Eighth Council Directive 84/253/EEC** of 10 April 1984 based on Article 54 (3) (g) of the Treaty on the approval of persons responsible for carrying out the statutory audits of accounting documents, jõustunud 13/04/1984 – OJ L 126, 12/05/1984



35. **Reimer, A.** (2013) Euroametnik Signe Ratso: Eesti magas ise oma võimaluse maha. Delfi Ärileht. Delfi Ärilehe kodulehelt <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/euroametnik-signe-ratso-est-i-magas-ise-oma-voimaluse-maha.d?id=66884833> välja otsitud 11.10.2014.
36. **Review of the Accounting Directives.** (2013) Euroopa Komisjoni kodulehelt [http://ec.europa.eu/internal\\_market/accounting/sme\\_accounting/review\\_directives/](http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/sme_accounting/review_directives/) (03.12.2013)
37. **Rämmel, M.** (2014) Audiitortegevuse areng Eestis: võrdlus Soome ja Ühendkuningriigiga. Publitseerimata magistritöö, Tallinna Tehnikaülikool
38. **Saudagaran, S. M.** (2009) International Accounting: A User Perspective. Chicago CCH
39. Seventh Council Directive 83/349/EEC of 13 June 1983 based on the Article 54 (3) (g) of the Treaty on consolidated accounts, jõustunud 29.06.1983 – OJ L 193, 18.7.1983...OJ L 164 of 26.6.2009
40. **Somov, V.** (2013) Infopäringu vastus “Auditeeritavate äriühingute andmed 2011-2012 majandusaasta kohta” teemal. (10.06.2013)
41. **Столяров, А. И.; Грошев, А. Р.** (2012) Механизм сокращения административных барьеров, возникающих в процессе деятельности малого предпринимательства в нефтяной отрасли Хмао-Югры. Современные проблемы науки и образования, 2. <http://www.science-education.ru/pdf/2012/2/360.pdf> (26.01.2014)
42. **Ушаков, Д. В.** (2005) Административные барьеры и издержки их преодоления в малом предпринимательстве. Publitseerimata väitekiri. Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов
43. **Van Der Zanden, P.; Van Der Zanden, P. M.** (2013) A Description of the Historical Developments in Standard Setting and Regulations for Auditors and the Audit Firms in an International Perspective. The Dovenschmidt Quarterly, 2, pp 89–104
44. **Vilu, A.** (2013) Finantsaruandluse alased arengud maailmas, Euroopa Liidus ja Eestis. PwC konverents “Raamatupidamine ja maksud 2014” 29.–30.10.2013 Tallinn
45. **Willis, J. W., Jost, M.; Nilakanta, R.** (2007) Foundations of qualitative research: interpretive and critical approaches. Sage Publications, Inc.

# THE DILEMMA OF ENVIRONMENTAL TAXATION - CASE STUDY OF ESTONIA

Sirje Pädam<sup>1</sup>, Üllas Ehrlich<sup>2</sup>  
Tallinn University of Technology

## Abstract

Environmental tax rhetoric in the Estonian policy discussion leads to a dilemma. Policy makers want to increase environmental charges for budgetary reasons and at the same time achieve environmental goals. The article examines the empirics of this issue, i.e. whether pollution charges have been successful as a fiscal or as an environmental instrument. By index analysis the authors find that pollution charges were fiscally successful in the beginning of the 2000's and have since 2004 been successful environmental taxes. The proposition that environmental charges do not cover the damage costs of pollution is also under investigation. It is found that the damage cost estimates have incorrectly been interpreted as average costs. The implication is that the damage costs which have been used as evidence for increasing pollution charges are incorrect and that the over-estimation of damages is in the order of a magnitude of two or more.

**Keywords:** environmental taxes, revenue raising, damage cost estimates

**JEL classification numbers:** H59; H23; H72; Q5; Q28; Q58;

## 1. Introduction

Estonia uses economic instruments for environmental protection since early 1990s. When introduced in 1991, the main purpose of the pollution charges was to provide incentives to enterprises for pollution abatement and to generate revenue for environmental protection activities (World Bank 1993). There are also clear references to the polluter pays principle. Reinvald (1992) mentions for instance the responsibility of polluters to pay for their damage. The system of charges was designed in 1989-1990, but by 1991 the rapid inflation had eroded the level of charges. This implied that incentives were limited. In 1994 charges were raised by 1.4 times and adjusted by the increase in consumer price index in the time period 1995-1996. However, in 1996 it was decided that starting from 1997 and until 2001 charges would increase by 20 per cent annually (Kraav and Lüksik, 2006). During the time period 2000-2001 there were extended discussions about charge levels and a broad circle of stake holders agreed that from 2002 and until 2015 charges will be raised stepwise: emission charges by 20, water charges by 10 and resource charges by 5 per cent per

---

<sup>1</sup> Sirje Pädam, PhD, Associate Professor [sirje-ilona.padam@ttu.ee](mailto:sirje-ilona.padam@ttu.ee), Tallinn School of Economics and Business Administration, Tallinn University of Technology Akadeemia tee 3, EE-12618 Tallinn, Estonia.

<sup>2</sup> Üllas Ehrlich, PhD, Professor, [ullas.ehrlich@ttu.ee](mailto:ullas.ehrlich@ttu.ee), Tallinn School of Economics and Business Administration, Tallinn University of Technology Akadeemia tee 3, EE-12618 Tallinn, Estonia.

year (ibid). In 2005 Estonia carried through an ecological tax reform. The principle to increase the use of environmental taxes and to use revenues to cut down taxes on labour; in Estonia this meant decreases in income taxation. On the environmental side, the ecological tax reform resulted in doubling most charges in 2006 and the deputy environmental minister announced that the two primary aims of environmental charges are to affect behaviour and earn tax revenue (Tammemäe 2006). This implies a shift in the rhetoric about how the purpose of revenue generation has been interpreted by the Government; from proceeds having been earmarked for environmental protection purposes to the generation of tax revenue in general. The shift in purpose leads to a dilemma - the environmental charges have two aims but there is only one means.

One recent example, suggests that the problem of this dilemma has escalated. Prior to the next round of negotiations, the Estonian Government raised the rates of mining and mine water charges in October 2012 (RT I, 09.10.2012, 5). This change was brought before court. The Supreme Court found the argument of the Government about the need for environmental protection and increases in budgetary revenues to be of less weight than industry expectations on already announced charges until 2015 (Estonian Supreme Court 16.12.2013 case 3-4-1-27-13). The increases in charges undertaken by the Government prior to 2015 seem to be based on several recent studies, which conclude that the current charges are too low to give polluters the right incentives to abate pollution. The general policy recommendation in Estonia is to increase charges so that they correspond to damage costs (Pihor et al. 2013, Lahtvee et al. 2013, National Audit Office 2008 and 2013). A concern held by the National Audit Office (2013) is that polluters do not compensate for their damage through the charges they pay.

The aim of this article is to assess whether pollution charges have been successful as a fiscal or as an environmental policy measure and to investigate the proposition that environmental charges do not cover the damage costs of pollution. The assessment of success is done ex-post by index analysis of tax revenues. Index analysis is a powerful tool of follow-up, but it cannot make claims to assess the effects of pollution charges on environmental quality. The investigation whether polluters compensate for their damages is based on microeconomic analysis.

In the next section, we discuss the nature of the dilemma. Section 3 presents a method for assessment of tax success. In Section 4, we scrutinise the empirical data on external damage costs and discuss the implications. Section 5 concludes the paper.

While there is a wide range of academic research devoted to the hypothesis of the double dividend of environmental taxes, the research is limited concerning the ability of environmental taxes to raise revenue (Zhou and Segerson 2012). This paper contributes in the field of budgetary implications of environmental taxes by presenting an ex-post analysis of the success of revenue generation of the Estonian pollution taxes in the time period 2001-2013. The analysis is carried out by a novel approach using index analysis. This tool of analysis is in use in e.g. business management. To

the knowledge of the authors this is the first time such an analysis has been carried out in the field of environmental taxation. The second contribution of the paper is related to the inspection on what grounds damage costs are estimated and whether these estimates provide valid evidence to policy makers.

## **2. The dilemma of two goals and one means**

Prior to the general popularity of the hypothesis of the double dividend, i.e. the argument that in addition to addressing the problem of an externality, a Pigou tax generates additional revenue that can be used to reduce other distortionary taxes, Oates (1993) warned that the role of pollution charges in public revenue generation becomes complicated in an empirical setting. According to Oates the basic problem is that the Government finds itself trying to do two things with a single policy instrument (*ibid.* p. 136).

The goals of the Estonian environmental charges are to provide incentives to reduce pollution (i.e. the environmental goal) and, to earn tax income (i.e. the fiscal goal). These two goals have different theoretical motivations. Environmental charges (i.e. Pigou taxes) are imposed in order to correct for market failure and this is achieved by affecting resource allocation. Fiscal taxes, on the other hand, should by the Ramsey rule minimize the impact on resource allocation. Since successful Pigou taxes change resource allocation towards less pollution, they will erode the tax base and cannot generate stable tax income. This implies that the dilemma does not only relate to having two goals and one means. There is a more profound dilemma since Pigou taxes and Ramsey taxes have the opposite implication on resource allocation. This means that it is not possible to have both. Either the Government earns tax income from the environmental charges and receives limited environmental benefits because of a low impact on behaviour or the Government accepts limited tax income in order to obtain a cleaner environment.

## **3. Analysis of tax success**

Since the pace of the increase in pollution charges is known and data about the pollution charge revenues are available for the time period 2001-2013, it is possible to test the success of Estonian environmental charges and to find out whether they have been successful fiscal taxes or successful environmental taxes.

The statistical office provides national account data on aggregate revenues from pollution charges for the time period 2001-2013. Data divided into three groups; waste charge revenues, air pollution charge revenues and water pollution revenues, are available for the time period 2005-2013 at the home page of the Ministry of Environment (Keskkonnaministeerium 2014). In order to carry out the analysis, indexes were constructed. Based on the time series of revenues, we calculate an index of aggregate pollution charge revenues for the time period 2001-2013 and another index for air pollution charge revenues for the time period 2005-2013, see equation 1.

$$R_{j,t_0-t_i} = \frac{r_{j,t_i}}{r_{j,t_0}} \times 100 \quad (1)$$

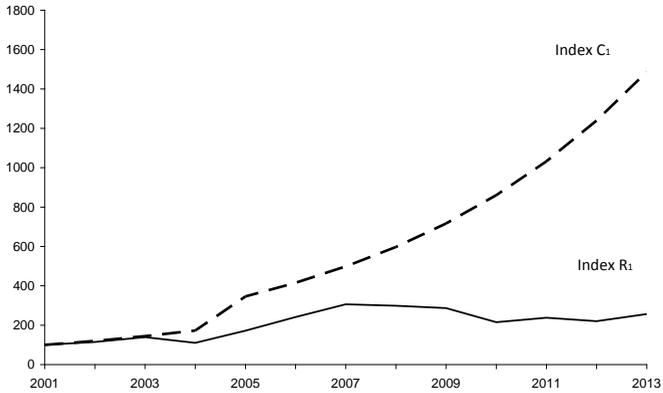
where  $R$  denotes the index of revenues,  $t_0$  is the base year,  $t_i$  the current year and  $r_j$  denotes the type of environmental charge ( $j=1$  aggregate revenue from pollution charges,  $j=2$  air pollution charge). The index of revenue development will be compared to the index of increases in charge levels. The index of charge levels is found according to equation 2.

$$C_{j,t_0-t_i} = \frac{c_{j,t_i}}{c_{j,t_0}} \times 100 \quad (2)$$

where  $C$  denotes the charge index.

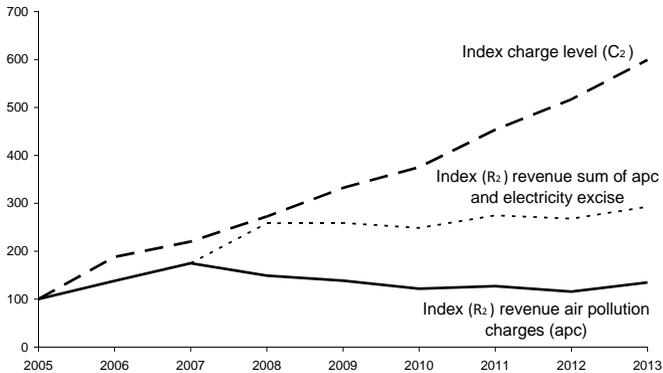
The definition of a successful fiscal tax is that the index of revenues ( $R$ ) has increased by about the same degree as the index of pollution charges ( $C$ ). By similar reasoning, the definition of a successful environmental tax is that the index of revenues ( $R$ ) has increased significantly less than the index of the level of pollution charges ( $C$ ). Since the growth path of carbon dioxide (CO<sub>2</sub>) charges differs from the pre-defined general levels, mainly because CO<sub>2</sub>-charges have increased less than other pollution charges, it was necessary to find a weight of revenues from CO<sub>2</sub>-charges. However, due to data gaps, weighting was only possible to do for the air pollution charge index (Index C<sub>2</sub>). Data from Statistics Estonia on air emissions from stationary sources were used to calculate fictive tax revenues based on actual pollution charges. It was found that during the time period 2005-2012 fictive revenues from CO<sub>2</sub> charges make up about 81.4 per cent of the fictive revenues of air pollution charges in aggregate. The weights for the air emissions were applied to adjust index C<sub>2</sub>.

Figure 1 shows the indexes of aggregate pollution charges for the time period 2001-2013. The figure suggests that in the beginning of the period (2001-2003) revenue generation closely followed charge level increases. Starting from 2004 and until 2013, there is an increasing gap between the growth in charge levels and revenue generation. This implies that the pollution charges were successful as fiscal instruments in the beginning of the time period and that the pollution charges became successful environmental taxes at about the time of the ecological tax reform. Further, it is interesting to note that revenues started declining in 2008. One reason is that an excise duty on CO<sub>2</sub> emissions from electricity production was imposed on power plants replacing the CO<sub>2</sub> pollution charge in 2008 (Kralik et al. 2012). The excise duty was set on the same level as the CO<sub>2</sub> charge (ibid.).



**Figure 1.** Pollution charge (Index C<sub>1</sub>) and pollution charge revenue (Index R<sub>1</sub>) 2001-2013.  
*Source: authors' calculation.*

Figure 2 shows the development of the charge levels and the revenues of air pollution charges.



**Figure 2.** Air pollution charge (Index C<sub>2</sub>), sum of revenue change on air pollution charge and electricity excise (Index R<sub>2</sub>) and revenue change on air pollution charge revenue (Index R<sub>2</sub>) 2005-2013.  
*Source: authors' calculation.*

Figure 2 clearly shows that during the time period 2005-2013, the growth of revenue generation has been significantly slower than the increase in the rates of air pollution

charges. Between 2005 and 2006 revenues grew by 38 per cent while the weighted average of the increase in air pollution charges was 88 per cent. The figure further shows that the decrease in air pollution charge revenues was significant in 2008. The decrease compared to the year before was 15 per cent. However, if taking into account that electricity excise replaced the CO<sub>2</sub>-charge, the index based on the sum of income from air pollution charges and electricity excise shows there was no reduction in revenues in 2008. However, starting from 2009 the sum of revenues shows no significant growth.

In 2013 the level of air pollution charges was about 500 per cent larger than in 2005. The increase in index (C<sub>2</sub>) was from 100 to 599 between 2005 and 2013. During the same time period, the revenues from air pollution charges had grown by 35 per cent. If adding the budgetary income from electricity excise, revenues were 156 per cent larger in 2013 than in 2005. Regardless of how revenues are defined, air pollution charges must be considered having been successful environmental taxes. Considering the long run rather than the year-to-year change, it is even more obvious that air pollution charges have not been successful in revenue generation. The lesson for policy makers is that environmental charges are not successful for reaching fiscal goals. This development is probably related to the erosion of the tax base. According to data for the time period 2001-2012, sulphur dioxide (SO<sub>2</sub>), volatile organic compound (VOC) and particulate matter (PM) emissions decreased from stationary sources, while emissions of carbon monoxide (CO) and carbon dioxide increased (CO<sub>2</sub>).

In a recent article, Zhou and Segerson (2012) suggest another reason why environmental charges might not be appropriate for revenue generation. Their argument is that due to their small tax base, environmental charges are not good revenue-raising devices. The authors estimate the potential income from two environmental charges in Connecticut and compare the result with personal income tax and sales taxes. They find that environmental taxes would generate between 2.9 and 15.5 per cent of existing taxes.

By similar reasoning, it is possible to do an ex-post evaluation for Estonia. Table 1 below shows annual tax revenues from pollution charges, income taxes and VAT. In 2007 when revenues from pollution charges reached the maximum, they were 5.0 and 3.3 per cent of personal income tax and VAT respectively. In 2013 the shares had dropped to 3.5 and 2.3 per cent. The second lesson for policy makers is that due to their limited tax base, the revenue generation capacity of environmental taxes is negligible.

**Table 1.** Public sector budget income, Euro millions 2001-2013, current prices.  
Source: Statistics Estonia.

	Pollution charges	Personal income tax	Value added tax (VAT)
2001	14.4	453.7	554.2
2002	16.5	498.9	650.1
2003	20.0	563.6	715.0
2004	15.8	608.1	722.7
2005	24.7	622.2	938.1
2006	34.7	746.5	1191.6
2007	44.0	935.7	1425.5
2008	42.9	1010.8	1313.3
2009	41.3	788.6	1202.1
2010	30.9	776.4	1248.2
2011	34.2	845.9	1343.3
2012	31.7	931.3	1493.7
2013	36.9	1030.6	1550.6

#### 4. Damage cost estimates

Among policy makers it is under discussion whether polluters compensate for their damage costs through the environmental charges they pay. The general proposition is that environmental charges are too low. In order to investigate the underlying arguments we refer to scientific evidence and study some of the background documents that have estimated damage costs for Estonia.

Extensive work has been carried out in order to find estimates of the damages of various pollutants and the associated external costs. In Europe, the most prominent work has been carried out in a series of projects under the research network ExternE which is the acronym for “External Costs of Energy” which was active during the time period 1991-2005. Based on the Impact-Pathway-Approach (i.e. damage function approach) external costs from energy generation and transport were calculated for the EU15 countries (ExternE 2005). Additionally, external costs were estimated for Poland and the Czech Republic in 2004 (Melichar et al. 2004). As a result of about 15 years of research, a tool with an accompanying database was developed for calculating external costs at different locations in the EU: the EcoSense model.

The first application of the EcoSense model to the Estonian energy sector is found in Kareda (2008). The author reports external cost estimates per tonne of several air emissions; volatile organic compounds (VOC), nitrogen oxides (NO<sub>x</sub>), particulate matter (PM<sub>2.5</sub>) and sulphur dioxide (SO<sub>2</sub>). By multiplying the estimates of external costs with emissions from stationary sources in 2006, Kareda finds that health damage costs were about 4.4 billion Estonian kroon in 2006 (ibid. p. 15). Kareda’s damage estimate corresponds to approximately Euro 281 million. The study was

commissioned by the Ministry of Environment on the recommendation of the National Audit Office (2008). The motivation was that it would be possible to design effective pollution charges based on the knowledge of the true damage costs. Although Kareda (2008) mentions in his report that one of the aims of the study is to discuss whether the EcoSense model is appropriate for assessing environmental taxes, this is not done (ibid.).

A recent study (Pihor et al. 2013) calculates the external damage costs of air pollution by reference to the European CAFE project (CAFE stands for Clean Air for Europe). Pihor et al. (2013) multiply an average of the Estonian external cost estimates of Holland et al. (2005) by total oil shale industry emissions of VOC, NO<sub>x</sub> and SO<sub>2</sub> in 2011. As a comparison, estimates of damage costs based on Kareda (2008) are reported by the authors (Pihor et al. 2013, Table 36). The cost estimates are shown in Table 2 below.

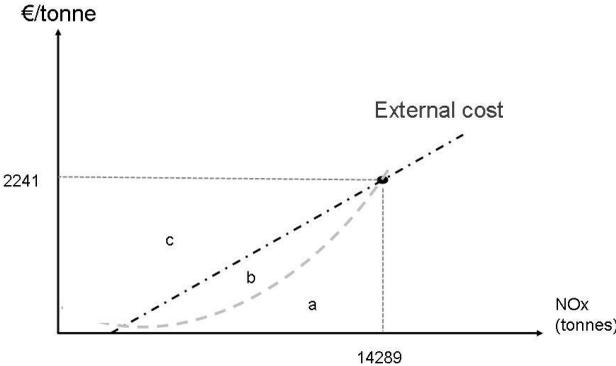
**Table 2.** Estimates of damage costs of the oil shale industry in Estonia in 2011.

	NO <sub>x</sub>	SO <sub>2</sub>	PM <sub>2.5</sub>	VOC	Source
Emissions in 2011, tonnes	14289	69657	-	391	Pihor et al 2013
External cost, Euro/tonne	2241	3548	7677	134	Kareda 2008
Damage cost, Euro Million	<b>32.02</b>	<b>247.14</b>	-	<b>0.05</b>	Pihor et al 2013
External cost, Euro/tonne	1428	5350	7750	272	Pihor et al 2013
Emissions in 2011, tonnes	14289	69657	-	391	Pihor et al 2013
Damage cost, Euro Million	<b>24.40</b>	<b>372.66</b>	-	<b>0.11</b>	Pihor et al 2013

The National Audit Office (2013) refers to previous damage cost estimates and mentions an additional study (Lahtvee et al. 2013), which concludes that the oil shale industry in Estonia does not fully pay for its damage costs via the system of environmental charges. “Since environmental charges do not cover the damages to the environment, ..., the state and society in a wider sense have to carry an additional cost” (National Audit Office 2013, p 46). The implication is that polluters should pay a sum that corresponds to the damage cost estimates. This represents a strict application of the polluter pays principle. Based on the estimates of the damage costs, the Government could check whether tax payments are sufficient. In 2006 the revenue from air pollution charges was Euro 13.4 million, while Kareda (2008) estimated the damage costs of four pollutants at Euro 281 million. The damage cost estimates of three air pollutants in the study of Pihor et al. (2013) are in the interval of Euro 254-279 million. The revenue from pollution charges was Euro 12.4 million in 2011.

The question, however, is that whether the reasoning above is valid. In case the damage cost estimates are based on sound methods and if it is possible to claim a strict application of the polluter pays principle, the implications made by the National Audit Office are valid. There are, however, several issues with the reasoning. The two studies we have referred to find the damage costs by multiplying the estimates of the external costs with the quantity of observed emissions. This is not correct since external cost estimates are marginal costs. The problem with the damage cost estimates presented in Table 2 is that the authors have interpreted the external cost estimates as average costs of a tonne of emissions. Kareda (2008) uses the term average external costs (Kareda 2008, Table 6), but applies marginal cost estimates for finding the damage cost. Although, Holland et al. (2005) point out in their report that they have estimated marginal external costs, this has not been observed by Pihor et al. (2013).

This mistake implies a significant over-valuation of the true damage costs. Figure 3 below gives an assessment of the misinterpretation of marginal costs being average costs.



**Figure 3.** External marginal cost and external damage cost estimates.

Since the external cost estimates are marginal costs, this means that the damage cost depends on the already existing amount of emissions. The emissions of NO<sub>x</sub> were 14,289 tonnes in 2011 and the marginal external damage cost was Euro 2,241 according to Kareda (2008). At this point in the figure the damage cost for the last tonne of emissions is Euro 2,241. If emissions decrease the damage cost of the last tonne will be lower. For small levels of emissions the damage costs are negligible or zero. This has to do with the ability of the natural environment to assimilate some pollutants. Since plants take up nitrogen, low levels of total emissions of NO<sub>x</sub> are likely to have zero costs of damage. Therefore, it is shown that the external cost of NO<sub>x</sub> is zero for small amounts.

The damage cost estimates of Pihor et al. (2013) and Kareda (2008) have found a damage cost, which equals the area  $a+b+c$ . The correct estimate of damage costs in Figure 3 above depends on the shape of the marginal cost curve. The linear marginal cost curve would result in an estimate of  $a+b$ , while damages according to the non linear marginal cost curve is equal to the area  $a$ . This suggests that the presented estimates of damage costs over-estimate the true damages by more than two times. One reason for believing that the over-estimation exceeds two is that small amounts give rise to zero damage costs. Another argument is that the marginal cost might be non-linear. It is generally believed that the marginal cost curve increases with increasing amounts, suggesting a non-linear dose-response function (ExternE 2005, p.42). The implication is that the damage costs which have been used as evidence for increasing pollution charges are incorrect and that the mistake is significant.

## 5. Conclusions

Since the rhetoric of policy makers in Estonia, more and more often include budgetary motivations for increases in environmental charges, the article pointed at a dilemma which is based on the fact that the environmental Pigou taxes and the fiscal Ramsey taxes have the opposite implications on resource allocation. In order to learn from the past experiences, the article investigated whether Estonia's pollution charges have been environmentally successful or fiscally successful.

It was found that in the beginning of the studied period (2001-2003) revenue generation closely followed increases in pollution charge levels. Starting from 2004 and until 2013, there is an increasing gap between the growth in charge levels and revenue generation. These findings suggest that pollution charges were successful as fiscal instruments in the beginning of the 2000's and that the pollution charges became successful environmental taxes at about the time of the ecological tax reform in 2005-2006. The investigation of air pollution charges further confirmed the observation for the latter time period. The lesson for policy makers is that environmental charges are not successful for fiscal purposes. The reason is most probably related to the erosion of the tax base. Another reason why pollution charges have limited capacity to generate tax revenue is that their share is minor in comparison to other tax sources, such as personal income tax and value added taxes (VAT). Rather than justifying pollution charges for budget reasons, it is more important that policy makers devote resources to design charges which internalise the externalities.

The slow revenue growth from air pollution charges has probably been accidentally interpreted as an indication of non-decreasing pollution. This has motivated background studies about whether environmental charges do cover the damage costs of pollution. Two of the background studies referred to in this article have come up with incorrect estimates of damage costs possibly leading to false policy recommendations.

The reason to the over-estimation of damage costs is that these background studies have misunderstood the concept of marginal costs. External cost estimates have been interpreted as average costs. The damage costs reported by these studies have been found by multiplying marginal external costs with the quantity of observed emissions. This mistake leads to over-estimations by a magnitude of two or more. The implication is that the damage costs which have been used as evidence for increasing pollution charges are incorrect and that the mistake is large.

If the goal of the Government is to find an optimal level of charges, it will be important to collect additional information. Firstly, policy makers will need to address the scientific uncertainty concerning the shape of the marginal external cost curve. Secondly, and even more importantly, policy makers need to estimate the marginal abatement costs. Only by comparing the marginal external costs and the marginal abatement costs, will make it possible to find an optimal Pigou tax (see e.g. Stavins 2003). Whether this is possible in practice needs to be discussed further. The lesson is that policy makers need to examine the evidence they have and to complement with information for further analysis.

## References

1. **ExternE** (2005) Externalities of Energy Methodology 2005 Update Edited by Peter Bickel and Rainer Friedrich, Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung — IER, Universität Stuttgart, Germany
2. **Holland, M., Pye, S., Watkiss, P., Droste-Franke, B. and Bickel, P.** (2005) Damages per tonne emission of PM2.5, NH3, SO2, NOx and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas. AEA Technology plc for the clean air for Europe (CAFE) programme.
3. **Kareda, E.** (2008) Eesti õhusaaste väliskulude arvutamise võimalused ExternE meetoodika ja EcoSenseWeb abil, SEI aruanne, Töövõtuleping nr. 18-20/399  
Available at  
[http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1159752/Ohusaaste\\_Kareda.pdf](http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1159752/Ohusaaste_Kareda.pdf)
4. **Keskkonnaministeerium** (2014) Keskkonnatasude laekumised, available at  
<http://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/keskkonnakorraldus/keskkonnatasud>
5. **Keskkonnaõiguse uudiskiri.** Available at  
<http://www.k6k.ee/uudiskiri/2013/detsember/keskkonnatasud>
6. **Kraav, E. and Lüpsik, S.** (2006). 15 aastat keskkonnatasusid Eestis. Kogumikus T.Frey (toim.). *Kaasaegse ökoloogia probleemid. Loodushoiu majandushoovad.* Eesti X ökoloogiakonverentsi (27.-28.04.2006) lühiartiklid. Tartu, 71-85.
7. **Kralik, S., Kaarna, R and Rell, M.** (2012). Keskkonnakaitse kulutuste analüüs. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tallinn 2012.
8. **Lahtvee, V., Nömmann, T., Runnel, A., Sammul, M., Espenberg, S., Karlõseva, A., Urbel-Piirsalu, E., Jüssi, M., Poltimäe, H. and Moora, H.** (2013). Keskkonnatasude mõjuanalüüs. SEI Tallinn ja Tartu Ülikool, RAKE, 2013. Tellija Riigikantselei.

9. **Melichar, J., Havranek, M., Maca, V. and Scasny, M.** (2004) Implementation of ExternE Methodology in Eastern Europe. Available at [http://www.externe.info/externe\\_2006/expolwp7.pdf](http://www.externe.info/externe_2006/expolwp7.pdf)
10. **National Audit Office** (2013) Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2012.–2013. aastal. Riigikontrolöri kokkuvõte Eesti riigi arengu ja majanduse probleemidest. Tallinn 2013.
11. **National Audit Office** (2008) Saastetasude mõju keskkonnasaaste vähendamisele, Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 6. oktoober 2008.
12. **Oates, W. E.** (1993) Pollution charges as a source of public revenues, in *Economic Progress and Environmental Concerns*, editor Gierch, H. A publication of the Egon-Sohmen-Foundation, pp. 135-152.
13. **Pihor, K.; Kralik, S.; Aas, A.; Jürgenson, A.; Rell, M.; Paat-Ahi, G. and Batueva, V.** (2013) Põlevkivi kaevandamise ja töötlemise sotsiaalmajanduslike mõjude hindamine. Praxis,
14. **Reinvald, A.** (1992) Keskkonnaseisundi reguleerimine majandusmeetoditega. Tartu Ülikool, majandusteaduskond, 1992.
15. **Satvins, R.** (2003) Experience with market based environmental policy instruments, in *Handbook of Environmental Economics*, editors K. G. Mäler & J. R. Vincent (ed.), 2003. Elsevier, volume 1, number 1,
16. **Tammemäe, O.** (2006) Ökoloogiline maksureform, Teemakohaline seisukohavõtt, Linnade ja valdade päevad 2006, Keskkonnaseminar 16.02.2006. Available at, <http://portaal.ell.ee/7520>
17. **World Bank** (1993). Estonia: The transition to a market economy. A world bank country study. The World Bank, Washington, D.C. March 1993.
18. **Zhou, R. and Segerson, K.** (2012) Are green taxes a good way to help solve state budget deficits? *Sustainability*, vol. 4 pp. 1329-1353.

# UNKONVENTIONELLE MASSNAHMEN DER GELDPOLITIK: EINE KRITISCHE BEURTEILUNG

Armin Rohde<sup>1</sup>  
Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

## Abstract

In the present article a recently observable very expansive monetary policy and especially the additional use of so called non-conventional measures of monetary policy is discussed in the case of the European Central Bank. The goal of research is to analyse first to what extent the non-conventional measures of monetary policy are useful instruments to support the monetary policy of the Eurosystem, which is focusing more strictly on developments of interest rates and interest rate levels than on developments of the quantity of money since 2003/2004, when the ECB had changed its monetary policy strategy. Secondly the non-conventional measures, implemented by the ECB, are observed at the background of the institutional arrangements of the Eurosystem's recent monetary policy, which is characterized in short by free and unlimited allotment of central bank money. So if there exist no shortage of central bank money within the banking system of the Eurosystem the question has to be analyzed why for example measures of Quantitative Easing should be necessary to make monetary policy more efficient. Afterwards the intentions of the ECB to use non-conventional measures are discussed in detail. This involves an intensive look on the sense of the intended return of actually very low interest rates to the aim of the ECB of maintaining inflation rates below, but close to 2%. Also a critical look is thrown on the background of the intended sizeable impact on the balance sheet of the Eurosystem by purchasing bonds or securities or by using targeted long term refinancing operations (TLTROs). And at least dangers of the implicitly intended depreciation of the Euro exchange rates are discussed. All in all these intentions of the ECB seem to be not the right way to lead to a proper solution of actually existing economic problems within the Eurozone.

**Keywords:** ECB-balance sheet, Deflation, Euro-Currency Area, European Central Bank, Eurosystem, interest rate policy, inflation rate, key interest rate, monetary policy, price stability mandate, non-conventional measures of monetary policy, Security Markets Program, Quantitative Easing

**JEL Classification:** E49, E52, E58, E59, F33

---

<sup>1</sup> Univ.-Prof. Dr. Armin Rohde, Lehrstuhl für Allgemeine Volkswirtschaftslehre, insbesondere Geld und Währung, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, D-17487 Greifswald; [rohdea@uni-greifswald.de](mailto:rohdea@uni-greifswald.de)

## 1. Einleitung

Auf die starken wirtschaftlichen Einbrüche im Gefolge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Jahr 2009 u. a. zu einem Rückgang des realen Bruttoinlandsproduktes in den Ländern der Europäischen Währungsunion um -4,4% führten, allein in Deutschland betrug dieser Rückgang, nach der Revision der Daten zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) im Jahre 2014, sogar - 5,6%, reagierte das Eurosystem mit einer sehr expansiven Ausrichtung seiner Geldpolitik. Der expansive Kurs der Geldpolitik des Eurosystems wurde mit der Ausbreitung der europäischen Schuldenkrise ab Anfang 2010 noch weiter verstärkt. Die in diesem Zusammenhang an die sogenannten Rettungsprogramme z.B. für Irland, Griechenland, Portugal, Zypern und Spanien gekoppelten Sparauflagen sowie die generellen Bemühungen vieler Euroländer, ihre im Rahmen der Finanzkrise stark angestiegene Staatsverschuldung wieder auf die Einhaltung der Kriterien des sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspaktes zurückzuführen, haben die allgemeine Wirtschaftsentwicklung in der Eurozone weiter stark gedämpft, so dass es 2012 und 2013 in den Ländern der Eurozone insgesamt zu erneuten Rückgängen des realen Bruttoinlandsproduktes um -0,7% und -0,4% gekommen ist. Parallel dazu ist die Kreditvergabe der Monetären Finanzinstitute an die Nichtbanken im Eurowährungsraum seit 2012 bis in die jüngste Zeit hinein gesunken. In diesem Umfeld hat sich auch das Wachstum der Geldmenge M3, mit Anstiegsraten in den Jahren 2013 und 2014 zwischen +1% und +2,5%, sehr stark verlangsamt. Begleitet wurde die sich abschwächende Wirtschafts- und Finanzentwicklung schließlich auch von deutlichen Rückgängen der Inflationsrate. So sank der Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex z.B. im September 2014 auf einen Wert von 0,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr, nach 0,4% im August. Die Schätzungen der EZB gehen zudem von einer jahresdurchschnittlichen Inflationsrate im Jahr 2014 in Höhe von 0,6% sowie von 1,1% im Jahr 2015 und von 1,4% im Jahr 2016 aus (vgl. EZB 2014d). Damit liegt der Preisniveaustieg unter der von der EZB definierten Norm für die Gewährleistung von Preisniveaustabilität. Gemäß dieser Norm sieht die EZB ihr vorrangiges Ziel dann als gewährleistet an, wenn der Preisniveaustieg, gemessen am Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex, mittelfristig unter, aber nahe 2% liegt (vgl. EZB 2003, S. 87). Um zur Begegnung dieser wirtschaftlichen Abschwächungstendenzen den Grad der expansiven Geldpolitik noch weiter erhöhen zu können, hat die EZB auch sogenannte unkonventionelle Maßnahmen ergriffen und sich zudem, im Rahmen ihres Mandates wie sie betont, den Einsatz weiterer unkonventioneller Maßnahmen ausdrücklich vorbehalten (Vgl. EZB 2014e). Hinter dem Einsatz der unkonventionellen Maßnahmen im Besonderen und hinter der extrem expansiven Ausrichtung der Geldpolitik im Allgemeinen steht letztlich eine stärkere Ausrichtung der Geldpolitik auf die Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit die Hinwendung zu einer Konjunktursteuerung. Dies stellt eine Abkehr von der lange Zeit bestehenden Vorstellung dar, dass es nicht Aufgabe der Geldpolitik sei bzw. sein könne, Konjunkturpolitik zu betreiben. Deshalb wird dieser Auffassungswandel bezüglich der Rolle der Geldpolitik im zweiten Kapitel zunächst kurz nachvollzogen. Danach werden im dritten Kapitel die unkonventionellen Maßnahmen der Geldpolitik in ihren Grundzügen beschrieben und Überlegungen

angestellt, ob und inwieweit dadurch eine stärker auf die Konjunktursteuerung ausgerichteten Geldpolitik unterstützt werden kann. Im vierten Kapitel werden die von der EZB mit den unkonventionellen Maßnahmen beabsichtigten Wirkungen beurteilt.

## **2. Hintergründe für eine stärkere Konjunktursteuerung durch die Geldpolitik**

Die aktuelle, sehr expansiv ausgerichtete Geldpolitik des Eurosystems wird erklärbar, wenn man den in der ersten Hälfte der 2000er Jahre stattgefundenen Paradigmawechsel in der Geldpolitik von der Geldmengenorientierung hin zu einer Zinsorientierung betrachtet (vgl. Rohde 2012, S. 234 ff.). Dieser Paradigmawechsel in der Geldpolitik des Eurosystems zeigt sich u. a. an zwei Tatbeständen sehr deutlich. Zum einen am Säulentausch innerhalb der sogenannten Zwei-Säulen-Strategie der EZB, in dessen Rahmen die Bedeutung der Geldmengenentwicklung für die Beurteilung der Geldpolitik von der, zumindest in der Öffentlichkeit so bewerteten, zentraleren I. Säule in die nach außen als weniger relevant eingeschätzte 2. Säule vollzogen wurde (vgl. EZB 2000, S. 41 ff. und EZB 2003, S. 96 ff.). Zum anderen am Übergang zu einer strikten Zinsstabilisierungs- oder Zinsglättungspolitik am kurzfristigen Geldmarkt seit Ende 2004 (vgl. Deutsche Bundesbank 2007, S. 35). Im Rahmen dieser Zinssteuerung am kurzfristigen Geldmarkt sollte der Tagesgeldsatz EONIA in der Mitte des durch die beiden Ständigen Fazilitäten gebildeten Zinskorridors positioniert werden. Selbst kurzfristige Bewegungen des Tagesgeldsatzes an die Zinsobergrenze (Satz der Spitzenrefinanzierungsfazilität) oder an die Zinsuntergrenze (Satz der Einlagenfazilität) am kurzfristigen Geldmarkt sollten durch einen regelmäßigen Einsatz von Feinsteuerungsoperationen sowie durch die auf einen ausgeglichenen Geldmarkt abzielenden und entsprechend dimensionierten Benchmark-Zuteilungen an Zentralbankgeld vermieden werden (vgl. Rohde 2012, S. 237 ff.).

Während im Rahmen der Geldmengenorientierung die Zinsen zu endogenen Größen der auf die Geldmengenentwicklung fixierten Geldpolitik werden, sind im Rahmen einer Zinsorientierung die monetären Mengenaggregate, insbesondere die Zentralbankgeldmenge, die endogenen Größen der auf die Zinshöhe und auf die Zinsentwicklung fixierten Geldpolitik. Die jeweils endogenen Größen im Rahmen einer geldpolitischen Strategie verlieren zwangsläufig als geldpolitische Indikatoren an Bedeutung. Beide Strategien zielen letztlich auf die Gewährleistung von Preisniveaustabilität ab, und damit auf das vorrangige Ziel der EZB. Die Geldmengenorientierung, weil sie auf einen quantitativtheoretisch begründeten engen Zusammenhang zwischen der Geldmenge und dem Preisniveau setzt. Die Zinsorientierung, weil sie über die Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage Einfluss auf die Preisniveaumentwicklung nehmen will. Bei Rückgängen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und zur Abwendung der damit grundsätzlich verbundenen Preisniveausenkungstendenzen setzt die zinsorientierte Geldpolitik auf Zinssenkungen. Stärkere Konjunkturrückgänge und insbesondere starke wirtschaftliche Einbrüche in Form von Wirtschaftskrisen verlangen starke

Zinsreaktionen, die gegebenenfalls durch unkonventionelle Maßnahmen der Geldpolitik zu unterstützen sind.

### **3. Unkonventionelle Maßnahmen und Zinsorientierung der Geldpolitik.**

Zu den unkonventionellen Maßnahmen der Geldpolitik lassen sich Leitzinsen von Null oder nahe Null, negative Sätze der Einlagenfazilität, Orientierungen über die zukünftige Ausrichtung oder Aufrechterhaltung der Zins- oder Geldpolitik (Forward Guidance), gezielte längerfristige Refinanzierungsgeschäfte, Ankaufsprogramme für Wertpapiere sowie mengenmäßige Lockerungen (Quantitative Easing) zählen.

Leitzinssenkungen auf Null oder nahe Null passen auf den ersten Blick durchaus in das Bild einer Zinsorientierung der Geldpolitik, denn bei starken und anhaltenden Rückgängen der Wirtschaftsaktivität muss ggf. mit drastischen Zinssenkungen gegengesteuert werden. Dabei würde die Erwartung weiterer Zinssenkungen allerdings mögliche Investoren veranlassen, ihre Investitionsvorhaben noch zurückzustellen, um auf günstigere Kreditzinsen zu warten (Attentismus). Deshalb würde ein Leitzins von Null den Investoren signalisieren, dass nunmehr nicht mit weiteren Zinssenkungen zu rechnen sei und somit das weitere Aufschieben von Investitionen keinen Sinn machen würde. Andererseits würde das stufenweise Absenken des Leitzinses auf Null Prozent von jeweils sehr niedrigen Ausgangswerten (z.B. von 1% auf 0,5%, und dann auf 0,25% und letztlich auf 0%) nicht dazu führen, dass die Anzahl von Investitionsprojekten dadurch ansteigen würde. Denn Investitionsprojekte, die derart niedrige interne Renditeraten aufweisen, dass diese erst in einem Zinsumfeld, das sich bei Leitzinsen zwischen 0% und 1% ergibt, rentabel werden, machen volkswirtschaftlich wenig Sinn, zumal solche Investitionen bereits bei geringfügigen Leitzinsanhebungen unrentabel werden und letztlich die längerfristigen Wachstumsperspektiven schmälern (vgl. Rohde 2013, S. 149 f.).

Leitzinsen von Null Prozent oder nahe Null Prozent sind aber auch deshalb problematisch, weil sie den Geschäftsbanken das für die geldpolitische Steuerung unabdingbare Zentralbankgeld praktisch zum Nulltarif zur Verfügung stellen. Kombiniert mit dem im Oktober 2008 vollzogenen Übergang bei den Hauptrefinanzierungsgeschäften des Eurosystems vom Zinstenderverfahren zum Mengentenderverfahren mit Vollzuteilung wird damit das Zentralbankgeld zu einem freien Gut. Die Geldpolitik gibt unter diesen Umständen ihre wichtigsten Steuerungsparameter, die Refinanzierungskosten und die Refinanzierungsmenge, selbst aus der Hand. Damit sind die klassischen geldpolitischen Steuerungsmöglichkeiten praktisch ausgereizt. Dies ist auch im Rahmen einer Zinsorientierung der Geldpolitik ein mehr als fragwürdiger Zustand. Je länger ein solcher Zustand andauert, um so mehr gewöhnen sich die Geschäftsbanken an den Zustand einer kostenlosen und unbegrenzten Zugriffsmöglichkeit auf Zentralbankgeld und desto schwieriger ist eine Rückkehr zu einem geldpolitischen Normalzustand, in dem Zentralbankgeld knapp ist und sein muss sowie einen positiven Preis hat und haben muss.

Negative Leitzinsen in der Form von negativen Zinssätzen für die Einlagenfazilität und in logischer Konsequenz dann für die gesamte Überschussreservehaltung der Geschäftsbanken bei der Zentralbank, wie sie vom EZB-Rat auf seinen Sitzungen im Juni 2014 beschlossen und im September 2014 sogar noch verschärft wurden, ergeben auch im Rahmen einer Zinsorientierung der Geldpolitik keinen erkennbaren Sinn. Zwar ist, wie die diesbezüglichen Erfahrungen in Dänemark gezeigt haben, durchaus mit einer Senkung der Einlagezinsen für Nichtbanken bei den Geschäftsbanken zu rechnen, jedoch auch mit Zinserhöhungen bei den Kreditzinsen, da die Geschäftsbanken die Kosten, die ihnen durch die Zentralbankgeldhaltung entstehen, an ihre Kunden weitergeben werden (vgl. Nordea 2013,S.4). Vollends kontraproduktiv wird die Maßnahme negativer Einlagezinsen für Banken bei der Zentralbank, wenn es dadurch auch zu negativen Einlagezinsen für die Kunden bei den Geschäftsbanken kommt. Denn dann besteht die Gefahr, dass die Nichtbanken zunehmend das Vertrauen in das Geschäftsbankensystem verlieren, weil sie dieses dann nicht mehr als einen Garantien sicherer Aufbewahrungsmöglichkeiten für ihre liquiden Anlageformen ansehen werden.

Um den Kosten, die durch negative Habenzinsen der Geschäftsbanken entstehen auszuweichen, werden die Nichtbanken verstärkt das zumindest zinslose Bargeld bevorzugen und lieber Bargeld halten, statt Einlagen im Bankensystem. Spätestens dann findet das Setzen negativer Zinsen jedoch eine Grenze. Um solche Ausweichreaktionen der Nichtbanken zu verhindern, gibt es neuerdings sogar von namhaften Ökonomen (Kenneth Rogoff bzw. Larry Summers) Vorschläge, das Bargeld gänzlich abzuschaffen (vgl. FAZ 2014, S. 17). Hauptziel dieser Vorschläge ist es, den Zentralbanken auf diesem Weg mehr Spielraum zu ermöglichen, ihre Zinsen noch wesentlich stärker in Negative zu senken, ohne dass dieses durch eine zunehmende Bargeldhaltung der Nichtbanken unterlaufen werden kann. Hierbei drängt sich allerdings die Frage auf, ob bei derartigen Vorschlägen noch die menschlichen Grundprinzipien für wirtschaftliches Handeln zugrunde gelegt werden. Diese menschlichen Grundprinzipien sind durch das Vorliegen einer positiven marginalen Zeitpräferenz (positive Gegenwartsvorliebe oder Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse) gekennzeichnet, wonach positive Zinssätze im menschlichen Bewusstsein angelegt sind und das wirtschaftliche Handeln entscheidend bestimmen.

Die von der EZB selbst erhoffte Wirkung der eingeführten negativen Zinssätze für die Überschussreservehaltung ist dagegen eher auf eine Intensivierung des Handels am Interbankengeldmarkt ausgerichtet, um damit einen stärkeren Austausch von Zentralbankgeldguthaben der Geschäftsbanken untereinander anzureizen (vgl. EZB 2014c). Vor dem Hintergrund der derzeit praktisch kostenlosen und mengenmäßig unbegrenzten Zugriffsmöglichkeiten der Geschäftsbanken auf Zentralbankgeld sowie bei mittlerweile negativen EONIA- bzw. Tagesgeldsätzen (Oktober 2014) am kurzfristigen Geldmarkt existieren allerdings wenige Anreize für eine Intensivierung des Interbankenhandels.

Zu den unkonventionellen Maßnahmen der Geldpolitik gehören heute auch langfristige Zusagen von Zentralbanken über die Beibehaltung eines verfolgten geldpolitischen, insbesondere des zinspolitischen Kurses, auch Forward Guidance genannt. Beabsichtigt wird damit zum einen, den Marktteilnehmern eine verlässliche Zusicherung über die zukünftige Entwicklung der Leitzinsen für einen längeren Zeitraum zu geben (vgl. Deutsche Bundesbank 2013, S. 31). Zum anderen erhofft man sich durch die Reduktion der Unsicherheit über die weitere Leitzinsentwicklung positive Auswirkungen auf die längerfristigen Zinssätze, so dass auch diese dem von der Leitzinsentwicklung vorgegebenen zinspolitischen Kurs zumindest tendenziell folgen (vgl. Deutsche Bundesbank 2013, S. 31). In diesem Sinne kann Forward Guidance durchaus als ein unterstützendes Element einer zinsorientierten Geldpolitik angesehen werden. So ist für eine Zinsorientierung der Geldpolitik das Durchwirken der Zinsimpulse von den Leitzinsen über die kurzfristigen Geldmarktzinsen bis hin zu den längerfristigen Kapitalmarktzinsen, die als besonders relevant für die Finanzierungs- und Kaufentscheidungen von Unternehmen und Haushalten und damit für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage angesehen werden, von zentraler Wichtigkeit (vgl. Deutsche Bundesbank 2013, S. 31).

Um den Zeitraum, für den die gemachte zinspolitische Zusage gelten soll, für die Marktteilnehmer besser abschätzbar zu machen, hatten beispielsweise die amerikanische und auch die britische Notenbank ihre Zinszusagen u. a. an das Erreichen bestimmter Arbeitslosenquoten geknüpft (vgl. Deutsche Bundesbank 2014, S. 17). Hier zeigte sich jedoch sehr schnell ein Problem für die Glaubwürdigkeit solcher konditionierter, also an Bedingungen geknüpfter Zusicherungen. In beiden Fällen wurden nämlich die vorgegebenen Schwellenwerte für die Arbeitslosenquoten wesentlich schneller erreicht, als bei den Ankündigungen der Zinszusagen erwartet wurde. Die Folge war, dass beide Notenbanken trotz Unterschreitungen der Schwellenwerte an den Zusicherungen für die Beibehaltung ihrer niedrigen Leitzinsen festgehalten haben. Beide haben, wie es heißt, „...ihre geldpolitische Kommunikation angepasst und messen diesem Indikator (der Arbeitslosenquote, Anm. d. Verf.) mittlerweile eine geringere Bedeutung bei.“ (Deutsche Bundesbank 2014, S. 20). Stattdessen konditionieren beide Zentralbanken ihre längerfristigen Zinszusagen nunmehr wesentlich unverbindlicher an der Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrades (vgl. BIZ 2014, S. 99). In diesem Zusammenhang weist die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) noch auf ein generelles Problem von Forward Guidance hin, wenn sie betont, dass die voraussichtlichen Effekte von Forward Guidance auf die Erwartungsbildung und damit auf die längerfristigen Zinsen umso größer sind, je glaubwürdiger die gemachten Zinszusagen sind, wodurch jedoch umgekehrt die Risiken steigen, dass die Geldpolitik weniger flexibel reagieren kann (vgl. BIZ 2014, S. 101).

Als eine weitere unkonventionelle Maßnahme der Geldpolitik sind die sogenannten gezielten längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte des Eurosystems anzusehen, die im Juni 2014 beschlossen wurden und im September 2014 erstmals zum Einsatz gekommen sind und mit denen die EZB die Kreditvergabe der Geschäftsbanken an den nichtfinanziellen Sektor fördern will (vgl. EZB 2014f, S. 24 ff.). Die

Geschäftsbanken können auf diesem Weg Zentralbankgeld zu einem Zinssatz, der 10 Basispunkte über dem jeweils geltenden Satz der Hauptrefinanzierungsgeschäfte, also dem zentralen Leitzins des Eurosystems liegt, für einen Zeitraum von bis zu vier Jahren erhalten. Voraussetzung ist allerdings, dass die Geschäftsbanken gegenüber einem festgelegten Referenzzeitraum zusätzliche Kredite an private Haushalte und an Unternehmen gewähren. Ausdrücklich ausgenommen sind dabei Immobilienkredite an private Haushalte und Kredite an den Staat.

Im Rahmen einer Zinsorientierung der Geldpolitik sind aber gezielte längerfristige Refinanzierungsgeschäfte keine besonders geeignete unkonventionelle Maßnahme zur Ankurbelung der Kreditvergabe. Wenn nämlich die Kreditvergabe der Geschäftsbanken in einem durch Leitzinsen von Null Prozent oder nahe Null Prozent geprägten niedrigen allgemeinen Zinsumfeld sowie bei mengenmäßig unbegrenzten Zugriffsmöglichkeiten der Geschäftsbanken auf Zentralbankgeld dennoch rückläufig ist, dann dürfte eine zusätzliche Bereitstellung von Zentralbankgeld die Anreize zur Kreditvergabe nicht erhöhen. Unter solchen Bedingungen ist eine rückläufige Kreditvergabe des Bankensektors nicht auf eine zu knappe Liquiditätszufuhr der EZB zurückzuführen, sondern diese muss andere Ursachen haben, wie z. B. eine zu geringe Kreditnachfrage, ein zu geringes Eigenkapital der Banken bzw. zu hohe Risiken, die in den vorhandenen Kreditengagements stecken. Ursachen also, auf die die Geldpolitik jedenfalls nicht mit einer zusätzlichen Liquiditätszufuhr einwirken kann.

Zu den eigentlichen unkonventionellen Maßnahmen der Geldpolitik zählen im Grundsatz die vielfältigen Ankaufsprogramme der Zentralbanken für Wertpapiere und die damit unmittelbar zusammenhängenden mengenmäßigen Lockerungen, auch Quantitative Easing (QE) genannt. Ohne auf die Besonderheiten der einzelnen bereits existierenden oder erst geplanten Ankaufsprogramme hier einzugehen, zielen diese Maßnahmen grundsätzlich in zwei Richtungen, nämlich auf die Zinsen und auf die Bereitstellung von Zentralbankgeld. Soweit diese Ankaufsprogramme für Wertpapiere primär darauf abzielen, die Zinsen in bestimmten Finanzmarktsegmenten zu beeinflussen, um dadurch tatsächliche Störungen der geldpolitischen Transmission, d.h. Störungen des gleichgerichteten Durchwirkens der Zinsimpulse der Geldpolitik an den einzelnen monetären Märkten, zu beheben, können diese unkonventionellen Maßnahmen im Rahmen der Zinsorientierung der Geldpolitik durchaus einen Beitrag zur Verbesserung der Durchschlagskraft der Geldpolitik leisten.

Problematisch sind solche Ankaufsprogramme für Wertpapiere allerdings, wenn sie dazu genutzt werden, Zinsentwicklungen in bestimmten Marktsegmenten zu beeinflussen, die Ausdruck differenzierter Risikoeinschätzungen der Marktteilnehmer sind und die somit auf ökonomisch plausiblen Hintergründen basieren (vgl. Rohde 2012, S. 239 – 242). In solchen Fällen kann nicht von Störungen der zinspolitischen Transmission gesprochen werden, denen geldpolitisch abgeholfen werden muss.

Werden die Ankaufsprogramme für Wertpapiere dagegen zur zusätzlichen Bereitstellung von Zentralbankgeld eingesetzt, dann ergibt dies zum einen, ganz analog zu den gezielten längerfristigen Refinanzierungsgeschäften, in einem Umfeld, wie man es momentan im Eurosystem vorfindet, in dem die Zugriffsmöglichkeiten der Geschäftsbanken auf Zentralbankgeld praktisch kostenlos und mengenmäßig unbegrenzt sind, keinen erkennbaren Sinn. Zum anderen spielt eine gezielte Zuführung von Liquiditätsmengen an das Bankensystem im Rahmen einer zinsorientierten Geldpolitik ohnehin keine oder allenfalls eine zu vernachlässigende Rolle. Wenn deshalb vor dem Hintergrund der aktuellen institutionellen Rahmenbedingungen der Geldpolitik des Eurosystems zumindest einige der unkonventionellen Maßnahmen nicht unbedingt geeignet sind, die Durchschlagskraft einer zinsorientierten Geldpolitik zu verbessern, dann ist im folgenden Kapitel der Frage nachzugehen, welche Absichten die EZB mit der offenkundigen Forcierung solcher unkonventioneller Maßnahmen verfolgt und wie das zu bewerten ist.

#### **4. Beurteilung der Absichten der EZB, die mit dem Einsatz von unkonventionellen Maßnahmen der Geldpolitik verbunden werden**

Im Grundsatz verfolgt die EZB momentan drei Absichten mit ihrer äußerst expansiven Geldpolitik und insbesondere mit den bereits beschlossenen, aber auch mit den ggf. noch geplanten unkonventionellen Maßnahmen. Zum einen beabsichtigt sie den seit geraumer Zeit sehr niedrigen Preisniveaustieg im Euro-Währungsraum wieder zurück an die von ihr gesetzte Norm für Preisniveaustabilität zu führen (Absicht 1). Daneben strebt sie ganz pauschal eine Erhöhung ihrer Bilanzsumme an (Absicht 2). Schließlich zielt sie mit ihren Maßnahmen, auch wenn das von der EZB in der Öffentlichkeit nicht so deutlich wie hinsichtlich der ersten beiden Absichten geäußert wird, auf eine Abwertung des Euro-Wechselkurses ab (Absicht 3). Diese drei Absichten der EZB werden in den folgenden Abschnitten näher betrachtet.

##### **4.1 Absicht 1: Erhöhung der Preisniveausteigerung auf die Preisniveaustabilitätsnorm**

Mit der Absicht, wieder zu höheren Preisniveausteigerungen zu gelangen, erhofft sich die EZB auch, die bislang noch bestehende Verankerung der mittel- bis längerfristigen Inflationserwartungen an der Preisniveaustabilitätsnorm weiterhin zu sichern. Die EZB hat dieser Absicht wie folgt Ausdruck verliehen: „Zusammen mit dem bereits bestehenden akkommodierenden geldpolitischen Kurs wird die entschlossene Umsetzung der neuen (unkonventionellen, Anm. d. Verf.) Maßnahmen die feste Verankerung der mittel- bis langfristigen Inflationserwartungen unterstützen, im Einklang mit dem Ziel des EZB-Rats, die Preissteigerungen unter, aber nahe 2% zu halten. Indem alle Maßnahmen nach und nach auf die Wirtschaft durchwirken, werden sie dazu beitragen, dass die Inflationsraten auf ein Niveau zurückkehren, das näher am Inflationsziel des EZB-Rats liegt. Sollte es erforderlich werden, den Risiken einer zu lang anhaltenden Phase niedriger Inflation weiter entgegenzuwirken, so vertritt der EZB-Rat einstimmig die Absicht, innerhalb seines Mandats zusätzliche unkonventionelle Instrumente einzusetzen.“ (EZB 2014 g, S. 5).

In der Tat sind im Laufe des Jahres 2014 die Inflationsraten im Euro-Währungsraum auf sehr niedrige Werte gesunken. So betrug der Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) gegenüber dem Vorjahr im September 2014 nur 0,3% nach 0,7% im April, 0,5% im Mai und Juni 2014 und 0,4% im Juli und August 2014. Diese niedrigen Inflationsraten sind für manche Beobachter oder Analysten der Geldpolitik außerhalb der EZB bereits Ausdruck von Deflation, zumindest aber von realen Deflationsrisiken, und sie stellen für diese, aufgrund der Unterschreitungen der Preisniveaustabilitätsnorm der EZB, sogar eine Mandatsverletzung der EZB dar, der zwingend mit neuen bzw. unkonventionellen Maßnahmen begegnet werden muss (vgl. Fratzscher; Hüther; Wolff 2014).

Wie sind nun diese Positionen der Analysten der Geldpolitik, aber auch die Position der EZB, zu bewerten? Betrachtet man zunächst den Gesamtzeitraum seit der Einführung des Euro im Jahr 1999 und bezieht die Schätzung der jahresdurchschnittlichen Inflationsrate für das Jahr 2014 in Höhe von 0,6% mit ein, dann wird die Zielvorgabe bzw. das Mandat der EZB, die Inflationsrate mittelfristig unter, aber nahe 2% zu halten, mit einem Durchschnittswert für 1999 bis 2014 in Höhe von 1,93% praktisch genau erfüllt. Das Kennzeichen von Deflation sind negative Inflationsraten. Im September 2014 wiesen allerdings nur fünf Länder des Euro-Währungsraumes negative Inflationsraten auf, nämlich Griechenland (-1,1%), Italien (-0,1%), Spanien (-0,3%), Slowenien (-0,1%) und die Slowakische Republik (-0,1%). In den vorangehenden Monaten hatte Portugal ebenfalls negative Preisniveausteigerungsraten. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um sogenannte Peripherie- oder Problem-Länder, die ohnehin ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern sollten, und zwar aufgrund von angemahnten oder aber, im Rahmen von geschnürten Rettungspaketen, aufgrund von auferlegten Strukturreformen und Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen. Nach den Prognosen der EU-Kommission vom Februar 2014 wird nur für Griechenland im Jahr 2014 mit einer negativen Jahresinflationsrate gerechnet (-0,8%). Insofern muss es noch nicht beunruhigen, wenn einige wenige Länder der Euro-Zone unterdurchschnittliche oder aber eher geringe negative Monatswerte für die Inflationsrate aufweisen, weil die Empfehlungen oder Auflagen zur kurzfristigen Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit genau in diese Richtung zielten.

Die Frage, ob eine akute Notwendigkeit besteht, die aktuell niedrigen Inflationsraten auf die festgelegte Norm für Preisniveaustabilität zurückzuführen oder ob nicht eine Tolerierung dieser momentanen Unterschreitungen der Preisniveaustabilitätsnorm für eine gewisse Zeit unproblematisch ist, knüpft unmittelbar an der Beurteilung der vorgegebenen Preisniveaustabilitätsnorm an. Diese Norm für Preisniveaustabilität wurde nicht nur im Euro-Währungsgebiet, sondern in vielen Ländern mit einem Wert für den Preisniveaustieg in Höhe von ungefähr 2% festgelegt, und nicht etwa mit einem Wert von 0%, wie es der wörtlichen Auslegung des Begriffs Preisniveaustabilität eigentlich entsprechen würde. Das liegt in Messfehlern begründet, die bei der offiziellen Berechnung des Verbraucherpreisanstiegs auftreten. So wird der Verbraucherpreisanstieg mit einem sogenannten Laspeyres-Index

berechnet, der den tatsächlichen Preisanstieg allerdings überzeichnet (vgl. Pohl 1981 und Hoffmann 1999). Das bedeutet, dass der tatsächliche Preisniveaustieg für die Verbraucher geringer ausfällt, als es die offiziell berechnete Inflationsrate anzeigt, oder dass die offiziell berechnete Inflationsrate nach oben verzerrt ist.

Die wesentlichen Messfehler ergeben sich dabei aus dem sogenannten Substitutionseffekt, der Behandlung von Qualitätsverbesserungen bei Gütern, durch das Auftreten von neuen Gütern sowie durch neue Verkaufsstellen (vgl. EZB 2014b, S. 45 ff.). Der Substitutionseffekt bedeutet, dass die Verbraucher besonders teuer gewordene Güter, wo immer es geht, durch günstigere Produkte ersetzen. Die Statistiker rechnen jedoch mit den teurer gewordenen Gütern weiter, obwohl die Verbraucher diese Güter nicht mehr nachfragen und somit der Preisanstieg dieser Güter für die Verbraucher nicht mehr relevant ist. Offiziell halten die Statistiker an dem alten Warenkorb des Basisjahres fest, und damit auch an den alten Verbrauchsstrukturgewichten, mit denen diese Güter offiziell nachgefragt werden, während die Verbraucher ihre Warenkörbe, vor allem aber die Verbrauchsstrukturgewichte, der neuen Situation anpassen. Je länger der alte Warenkorb des Basisjahres, bzw. die alten Verbrauchsstrukturgewichte, beibehalten werden, umso stärker verzerrt der Substitutionseffekt die offizielle Inflationsrate nach oben.

Wenn sich die Qualität von Gütern verbessert, führt das normalerweise zu Preiserhöhungen bei diesen Gütern. Solche Preiserhöhungen weisen die Statistiker, wie jeden anderen Preisanstieg, als schädliche Inflation aus. Die Verbraucher empfinden aber eine auf Qualitätsverbesserungen basierenden Preisanstieg nicht unbedingt als eine negative Preiserhöhung. Deshalb kommt es auch dadurch zu einer Verzerrung der offiziellen Inflationsrate nach oben. Die gilt auch wenn neue und im Preis günstigere Güter aufkommen, die noch nicht im Warenkorb enthalten sind, und alte Güter mit höheren Preisen, die sich aber noch im offiziellen Warenkorb des Basisjahres befinden, ersetzen. Schließlich kann ein weiterer Grund für Verzerrungen der offiziellen Inflationsrate nach oben „... aus dem Trend erwachsen, dass teure traditionelle Verkaufsstellen durch preisgünstigere größere Handelsketten, Discounter und den Internethandel ersetzt werden. Werden neue Verkaufsstellen in die HVPI-Stichproben aufgenommen, wird der Unterschied beim Preisniveau auf Grund der Annahme, dass dieser die implizite Bewertung der Qualität der Dienstleistungen des Einzelhandels seitens der Verbraucher widerspiegelt, außer Acht gelassen und übt keinen Abwärtsdruck auf den Index aus.“ (EZB 2014b, S. 47, vgl. auch Hoffman 1999, S. 15).

Zahlreiche internationale empirische Untersuchungen, die allerdings fast ausschließlich aus den 1990er Jahren stammen, weisen Verzerrungen der offiziell berechneten Inflationsraten von bis zu 2 Prozentpunkten auf (vgl. Hoffmann 1999, S. 17). Würde man vor dem Hintergrund der Messfehler somit eine offizielle Inflationsrate von 0% als Norm für Preisniveaustabilität festlegen, dann hätte man bei Verwirklichung dieser Rate faktisch eine Deflation in Höhe von bis zu -2%. Bei

Realisierung einer offiziellen Inflationsrate von unter, aber nahe 2% hätte man dagegen unter Berücksichtigung der Messfehler dann faktisch Preisniveaustabilität.

Für die EZB gibt es noch einen weiteren Grund, weshalb eine Inflationsrate von 0% keine geeignete Vorgabe für das Ziel Preisniveaustabilität sein kann. Der anzustrebende Zielwert ergibt sich in der Europäischen Währungsunion nämlich aus dem Durchschnitt der nationalen Inflationsraten von momentan 18 Ländern. Unter diesen Umständen kann man bei ungleichen nationalen Inflationsraten einen gewichteten Durchschnittswert von 0% nur erreichen, wenn zumindest einige Länder eine negative Inflationsrate aufweisen. Ein Ziel, das sich nur unter der Voraussetzung von Deflation in einzelnen Euro-Ländern erreichen lässt, kann kein geeignetes geldpolitisches Ziel sein. Strebt die EZB dagegen einen Durchschnittswert bei der Inflationsrate von unter, aber nahe 2% an, so muss dazu, zumindest rechnerisch, kein Land eine negative Inflationsrate haben.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen stellt sich jedoch die Frage, ob die aktuell niedrigen, offiziell gemessenen Inflationsraten in der Euro-Zone, aufgrund der darin enthaltenen messfehlerbedingten Verzerrungen nach oben, nicht faktisch doch bereits eine Mandatsverletzung der EZB darstellen und somit durchaus Deflationstendenzen beinhalten, denen unbedingt, ggf. auch mit unkonventionellen Maßnahmen, entgegengewirkt werden muss. Diese Frage ist aus mehreren Gründen jedoch zu verneinen. Zum einen, weil seit Januar 2012 in der Europäischen Union die Verbrauchsstrukturgewichte im Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) jährlich neu angepasst werden (vgl. Elbel und Preißmann 2012, S. 671 ff. und Görgens; Ruckriegel; Seitz 2014, S. 181). Aus diesem Grund muss der Messfehler durch den Substitutionseffekt wesentlich geringer ausfallen, da die stärkere Gewichtung der relativ günstigen Güter und die wesentlich geringere Gewichtung der teurer gewordenen Güter nunmehr nur mit sehr geringen Zeitverzögerungen in den Berechnungen des durchschnittlichen Güterpreisanstiegs berücksichtigt werden.

Zweitens fallen die Messfehler aufgrund des Substitutionseffektes momentan aber auch deshalb geringer aus, weil ein solcher Austausch von besonders teuer gewordenen Gütern gegen günstigere Güter in Zeiten allgemein niedriger Preissteigerungen, wie sie momentan gegeben sind, ohnehin an Bedeutung verliert. Da nun die empirischen Studien, die die Überzeichnungen der offiziell berechneten Inflationsraten um bis zu 2 Prozentpunkten aufzeigen, überwiegend in den 1990er Jahren durchgeführt wurden, also in Zeiten, als die durchschnittlichen Inflationsraten wesentlich höher lagen, als das heute der Fall ist, ist klar, dass dieser Messfehler in den Studien größer ausfällt, als das heute sein dürfte.

Drittens fallen die Messfehler heute auch deshalb geringer aus, weil die Statistiker heute zunehmend den auf Qualitätsverbesserungen von Gütern basierenden Preisanstieg herausrechnen. Dies geschieht mit dem sogenannten hedonischen Verfahren oder der hedonischen Preismessung (Linz 2002, S. 857 ff. und Statistisches Bundesamt 2013). Dadurch ergeben sich rein rechnerisch z. T. recht deutliche Preissenkungen für qualitativ verbesserte Produkte, obwohl diese Güter zu den

rechnerisch niedrigeren Preisen gar nicht gekauft werden können. Dies zeigt, dass eine eigentlich durchaus berechtigte Beseitigung eines Messfehlers durchaus neue Akzeptanzprobleme beim Verbraucher hinsichtlich des berechneten Preisanstiegs aufwerfen kann.

Viertens spricht schließlich auch der Umstand, dass sich die Inflationsrate im Euro-Währungsraum als Durchschnittswert der nationalen Inflationsraten ergibt nicht gegen die aktuell niedrigen Raten. Denn die Durchschnittswerte sind momentan auch deshalb so niedrig, weil einige Länder zur erforderlichen (Wieder-)Erlangung ihrer preislichen Wettbewerbsfähigkeit sehr niedrige und zum Teil auch negative Inflationsraten haben müssen.

Insgesamt gibt es also durchaus gute Gründe, die ein Unterschreiten der bisherigen Preisstabilitätsnorm rechtfertigen können, ohne dass damit Deflationsängste oder Deflationsgefahren bestehen oder ausgelöst werden müssen. Deshalb rechtfertigen die momentan niedrigen Inflationsraten nicht eine derart expansive Ausrichtung der Geldpolitik wie die, die die EZB bereits Anfang Juni und Anfang September 2014 mit ihren Beschlüssen noch weiter verschärft hat und die die EZB bei Fortdauer der niedrigen Inflationsraten in absehbarer Zeit noch zusätzlich verschärfen will. Auch die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) hat in diesem Zusammenhang in ihrem jüngsten Jahresbericht gewarnt, die Nebenwirkungen einer zu expansiven Geldpolitik im Hinblick auf die Finanzstabilität zu unterschätzen: „Grundsätzlich stellen Bedenken bezüglich der Finanzstabilität die herkömmliche Sichtweise infrage, dass die Inflationsrate über den konventionellen Zeithorizont von zwei Jahren wieder zu ihrem Zielwert zurückgeführt werden soll. Stattdessen ist es unter Umständen angebracht, die Inflationsrate unter den Zielwert fallen zu lassen, vor allem in denjenigen Ländern, in denen sich finanzielle Ungleichgewichte aufgebaut haben.“ (BIZ 2014, S.113/114).

Auch unter mehr theoretischen Blickwinkeln lässt sich die zunehmend expansiver agierende Geldpolitik des Eurosystems nicht begründen. Nach der geldpolitischen Strategie eines direkten Inflationszieles, der sich die Geldpolitik des Eurosystems zunehmend angenähert hat, wird ein geldpolitischer Handlungsbedarf dann ausgelöst, wenn die erwartete Inflationsrate von der Zielinflationsrate abweicht (vgl. Görgens; Ruckriegel; Seitz 2014, S. 164 ff. und Gischer; Herz; Menkhoff 2012, S. 330 f.). Aber selbst nach Auffassung der EZB gibt es eine solche Abweichung bislang nicht: „Die mittel- bis langfristigen Inflationsraten für das Eurogebiet sind weiterhin fest auf einem Niveau verankert, das mit dem Ziel des EZB-Rats im Einklang steht, die Preissteigerungen unter, aber nahe 2% zu halten.“ (EZB 2014b, S. 5). In den Folgemonaten hat sich die EZB dahingehend geäußert, dass sie mit ihrem geldpolitischen Kurs und den beschlossenen Maßnahmen die feste Verankerung der Erwartungen unterstützt (vgl. EZB 2014g, S. 5). Auch für die BIZ signalisieren die niedrigen Inflationsraten keine Änderung der Erwartungen und erfordern deshalb keinen Handlungsbedarf: „Die langfristigen Inflationserwartungen (6- bis 10-jährige Prognose) sind bislang fest verankert (...), sodass davon ausgegangen werden kann,

dass es sich um vorübergehende Abweichungen der Inflationsrate von den Zielwerten handelt.“ (BIZ 2014, S. 110).

Wenn zudem, wie auch die EZB erklärt, die niedrigen tatsächlichen Inflationsraten maßgeblich auf sinkende Energiepreise (vgl. EZB 2014g, S.6), aber ebenso auf den Rückgang von Nahrungsmittelpreisen („drop in food prices“ EZB 2014 e, S. 8) sowie auf Aufwertungen des Euro-Wechselkurses („it was the strong appreciation of the exchange rate which continued to have an important impact on low inflation“ EZB 2014e, S.8) zurückzuführen sind, dann besteht erst Recht kein Anlass zur Sorge vor Deflationsgefahren, und es besteht kein Anlass, die deshalb sinkenden Inflationsraten als Grund für einen zwingenden geldpolitischen Handlungsbedarf zu nehmen. Dies auch deshalb, weil unter den gegebenen Bedingungen eine schnelle Rückführung der Inflationsraten auf die Preisniveaustabilitätsnorm letztlich die bislang breite Akzeptanz dieses wichtigen geld- und wirtschaftspolitischen Zieles gefährden kann. Denn wenn bei den derzeit extrem niedrigen Zinsen z. B. immer mehr Sparer feststellen, dass sie trotz offizieller Realisierung von Preisniveaustabilität real verlieren, dann wird der Wert oder die Sinnhaftigkeit dieses Ziels zunehmend in Frage gestellt werden. Im Normalfall soll ja das Ziel Preisniveaustabilität vor Realwertverlusten schützen und nicht etwa dazu führen. Dies funktioniert aber nicht, wenn die Zinsen zur Erreichung von Preisniveaustabilität niedriger als die angestrebte Inflationsrate sind, bzw. wenn die Realwertverluste mit einer Rückkehr zur Preisniveaustabilität über steigende Inflationsraten größer werden.

#### **4.2 Absicht 2: Erhöhung der Bilanzsumme des Eurosystems**

Die zweite Absicht, die die EZB insbesondere mit ihrem Einsatz von unkonventionellen Maßnahmen verfolgt, sind „...erhebliche Auswirkungen auf die Bilanz des Eurosystems“ (EZB 2014g, S. 5) zu erzielen, und zwar im Sinne einer Ausweitung der Bilanzsumme des Eurosystems auf Größenordnungen, wie sie Anfang 2012 bereits realisiert waren, um damit „...eine breiter angelegte geldpolitische Lockerung (zu) bewirken.“ (EZB 2014g, S. 5; vgl. auch EZB 2014e). In einem Zentralbanksystem wie dem Eurosystem, in dem die erforderliche Bereitstellung von Zentralbankgeld an die Geschäftsbanken im wesentlichen über befristete Transaktionen verläuft, also z.B. über den regelmäßigen Einsatz von Hautrefinanzierungsgeschäften und von längerfristigen Refinanzierungsgeschäften, wächst die Bilanzsumme der Zentralbank grundsätzlich nur in dem Maße, wie es zu einer Zunahme der jeweiligen Zuteilungsvolumina an Zentralbankgeld kommt. Soll unter solchen Bedingungen ein erheblicher Anstieg der Bilanzsumme erzielt werden, dann bedarf es dazu zusätzlicher, möglichst längerfristiger Refinanzierungsgeschäfte und des endgültigen Ankaufs von Vermögenswerten durch die Zentralbank von den Geschäftsbanken, wie das mit den gezielten längerfristigen Refinanzierungsgeschäften (GLRG) und mit den Ankaufsprogrammen für Wertpapiere über gedeckte Schuldverschreibungen und über sogenannte Asset-Backed Securities (ABS), die im Juni 2014 und im September 2014 vom EZB-Rat beschlossen wurden, geplant ist.

Soweit mit der Ausweitung der Zentralbankbilanz nur eine zusätzliche Bereitstellung von Liquiditätsmengen, d.h. von Zentralbankgeld beabsichtigt wird, ergibt das vor dem Hintergrund regelmäßig angebotener Refinanzierungsgeschäfte, durch die eine ohnehin praktisch kostenlose und mengenmäßig unbegrenzte Zentralbankgeldbeschaffungsmöglichkeit für die Banken besteht, keinen erkennbaren Sinn. Dies auch deshalb, weil die Banken aufgrund negativer Zinsen auf Einlagen, die sie bei der Zentralbank halten, kein Interesse an einer zunehmenden Überschussreservehaltung haben dürften. Die Vorstellung, dass die Geschäftsbanken deshalb auf diesem Weg einen Anreiz bekommen sollen, das zusätzliche Zentralbankgeld direkt für ihre Geschäftstätigkeit, also für die Ausweitung ihrer Kreditvergabe, zu nutzen, geht am Kern der Rolle, die das Zentralbankgeld für die Geschäftstätigkeit der Banken spielt vorbei. Banken benötigen nämlich Zentralbankgeld im Rahmen ihres Kreditgeschäfts, mit Ausnahme der zu vernachlässigenden Bargeldkredite an Nichtbanken und von gesetzlich verbotenen Direktkrediten an den Staat, grundsätzlich erst nachträglich. Dies ist z. B. der Fall, wenn sich die gewährten Kreditbeträge beim letzten Zahlungsempfänger in einer mindestreservspflichtigen Bankeinlage niederschlagen und wenn es in diesem Zusammenhang oder überhaupt zu Bargeldabhebungen der Bankkunden kommt. Die Mindestreservpflicht und der Bargeldumlauf sind nämlich die Hauptursachen für einen Zentralbankgeldbedarf des Geschäftsbankensystems.

Eine einzelne Geschäftsbank benötigt auch dann nachträglich Zentralbankgeld, wenn sie einer Nichtbank einen Buchkredit gewährt hat und danach diesen Kredit auf Anweisung des Kreditnehmers an einen Kunden bei einer anderen Geschäftsbank überweist. Beim Überweisungsverkehr, der über die Zentralbankkonten der Banken abgewickelt wird, verliert die überweisende Bank Zentralbankgeldguthaben in Höhe des Überweisungsbetrages, während die den Kreditbetrag empfangene Bank eine Gutschrift auf ihrem Zentralbankgeldkonto in Höhe der überwiesenen Kreditsumme erhält. Dadurch bleibt allerdings die Höhe der Zentralbankgeldguthaben des gesamten Geschäftsbankensektors unverändert.

Hier ist nun entscheidend, dass für die Geschäftstätigkeit von Banken nicht ein vorhandener Bestand an Zentralbankgeld relevant ist, sondern nur eine hinreichende Zugriffsmöglichkeit auf oder Beschaffungsmöglichkeit von Zentralbankgeld. Wenn also die Geschäftsbanken bei einer mengenmäßig unbegrenzten und zudem praktisch kostenlosen und jederzeit, zumindest aber regelmäßig nutzbaren Beschaffungsmöglichkeit von Zentralbankgeld nicht im gewünschten Umfang Kredite gewähren, dann liegt das nicht daran, dass die Banken über zu wenig Zentralbankgeld verfügen. Da somit offenkundig keine Liquiditätsknappheit für die Geschäftsbanken im Eurosystem vorliegt, kann zusätzlich zugeführtes Zentralbankgeld dann auch nicht der Auslöser für neue Kreditvergaben der Banken sein. Insofern ergibt dann auch eine Ausweitung der Zentralbankbilanz keinen Sinn.

Deshalb dürfte die Stoßrichtung der Ankaufsprogramme für Wertpapiere eher darin bestehen, die Geschäftsbankbilanzen durch den Ankauf bzw. durch die Abnahme solcher Wertpapiere zu entlasten und die Banken auch von den ggf. darin steckenden Risiken zu befreien, um ihnen dadurch die Möglichkeit oder die Freiräume zu eröffnen, neue Kredite zu gewähren. In diesem Sinne hat sich jedenfalls der Präsident der EZB, Draghi, auf der Pressekonferenz im Anschluss an die Sitzung des EZB-Rates am 2. Oktober 2014 geäußert, als er auf eine entsprechende Frage antwortete: „...because the purchase of ABS would free space for the banks' balance sheets for a greater participation in TLTRO's and in a variety of ways.“ (vgl. EZB 2014e). Mit den TLTRO's ist die englische Abkürzung für die gezielten längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte gemeint (targeted long-term refinancing operations), deren Nutzung ja eine zusätzliche Kreditvergabe der Geschäftsbanken voraussetzt.

Zu den mit den Ankaufsprogrammen für Wertpapiere und damit mit der angestrebten Ausweitung der Bilanz des Eurosystems somit eigentlich beabsichtigten Risikotransfers von den Geschäftsbankbilanzen zu der EZB-Bilanz hat Eichengreen in einem Kommentar des diesbezüglichen EZB-Rats-Beschlusses eine entscheidende Frage gestellt: „Natürlich können die Banken zusätzliche Kredite ausgeben, um neue ABS zu generieren, was ja genau der Sinn des Programms wäre. Aber das wirft die (...) Frage auf: Kann man sich darauf verlassen, dass sie hier mit der nötigen Vorsicht vorgehen? Die Banken wissen, dass diese neuen Kredite verbrieft und an die EZB sowie andere Anleger verkauft werden, die von der Aussicht auf Kursgewinne angelockt werden. Weil die Banken diese Risiken nicht selbst tragen müssen, haben sie wenig Grund, ihnen die notwendige Aufmerksamkeit zu widmen. In den USA haben wir erhebliches Lehrgeld bezahlt, um zu erkennen, dass dieses Verbriefungsmodell zu ernststen Problemen führen kann. Wenn sich jetzt die Kreditqualität der verbrieften Schuldtitel durch das Aufkaufprogramm der EZB verschlechtert und die Notenbank für Verluste im privaten Sektor geradestehen muss, wird das Vertrauen in die Wirtschaft Europas weiter zurückgehen.“ (Eichengreen 2014, S. 48). Ergänzen sollte man, dass dadurch auch das Vertrauen in die EZB selbst und in ihre Geldpolitik negativ beeinflusst werden kann. Denn eigentlich kann es nicht Aufgabe der Geldpolitik sein, Geschäftsbanken dadurch zur Kreditvergabe zu bewegen, indem die Zentralbanken den Banken die eingegangenen Risiken abnehmen, die diese mit einer angemessenen, d. h. höheren Eigenkapitalausstattung eigentlich selbst tragen können müssen.

Deshalb steht zu befürchten, dass wenn die für 2015 zu erwartenden Zinserhöhungen der Bank of England und der Federal Reserve Bank dann auch auf die Finanzmärkte der Europäischen Währungsunion ausstrahlen bzw. übergreifen drohen, die EZB die bereits angekündigten weiteren unkonventionellen Maßnahmen dann in der Form von allgemeinen Anleihekäufen, offiziell als Quantitative Easing oder QE bezeichnet, aktivieren wird, und zwar wiederum nicht primär, um damit Zentralbankgeld zuzuführen, sondern offiziell um ihre Forward Guidance, d.h. ihre Zusagen, die Zinsen auf niedrigstem Niveau zu belassen, glaubhaft zu halten, Faktisch geht es dann aber darum, die Banken erneut vor Risiken zu schützen. Sollte nämlich eine Abschottung der Euro-Zone von Zinserhöhungen in den USA oder in Großbritannien

nicht gelingen, dann sind die Banken unmittelbar von dem Risiko sinkender Anleihekurse bedroht, was dann wiederum ihre Solvenz sowie ihre Kreditvergabebereitschaft schmälern dürfte.

Insgesamt birgt somit die Absicht der EZB, mit dem forcierten Einsatz von unkonventionellen Maßnahmen die Bilanzsumme des Eurosystems zu erhöhen die Gefahr, dass die Geldpolitik mit der Übernahme von Risiken, die in den Geschäftsbankenbilanzen enthalten sind, zu stark in den Dunstkreis von Aufgaben gerät, die der Bankenaufsicht obliegen, die die EZB ab November 2014 als zusätzliche Aufgabe übernommen hat.

### **4.3 Absicht 3: Abwertung des Euro-Wechselkurses**

Wie ist nun die von der EZB zwar nicht explizit erklärte jedoch implizit angestrebte Abwertung des Euro-Wechselkurses durch den sehr expansiven geldpolitischen Kurs, und hier insbesondere durch den forcierten Einsatz von unkonventionellen Maßnahmen, zu bewerten? In ihren offiziellen Äußerungen dementiert die EZB zwar, mit ihren Maßnahmen eine Abwertung des Euro anzustreben, da sie kein Wechselkursziel hat. Da sie jedoch die niedrigen Inflationsraten nicht unmaßgeblich durch Aufwertungen des Euro-Wechselkurses verursacht sieht (vgl. EZB 2014e, S. 8) und weil sie zur Abschätzung der Risiken in Bezug auf die Aussichten für die mittelfristige Preisentwicklung, u. a. die Auswirkungen der Wechselkursentwicklung genau beobachten will (vgl. EZB 2014g, S.6) liegt es auf der Hand, dass die EZB die Preisniveauerhöhungstendenzen einer Abwertung des Euro-Wechselkurses, die sich durch rechnerische Erhöhungen der Importgüterpreise ergeben, bei ihren Maßnahmen im Auge hat. Darauf deuten auch Presseberichte hin, in denen von einem Radiointerview des französischen Notenbankpräsidenten und Mitglied des EZB-Rates, Christian Noyer, berichtet wird, wonach dieser wörtlich gesagt hat: „Wir müssen den Euro drücken und wir müssen den Euro immer noch drücken. Unsere Maßnahmen waren darauf gerichtet und sie wirken.“ (Münchrath 2014, S. 31). Insofern kann man zwar davon ausgehen, dass die EZB in der Tat kein Wechselkursziel im Sinne eines bestimmten Wechselkursniveaus hat, dass sie jedoch in den Wechselkursbewegungen und hier insbesondere in einer Schwächung des Euro-Wechselkurses, ein wichtiges Element zur Erreichung ihrer Preisniveaustabilitätsnorm sieht.

Darauf zu setzen, dass über Abwertungen zum einen direkt Inflation importiert werden kann, nämlich über eine Verteuerung der Importe, und dass zum anderen auf diesem Weg gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit des Exportsektors, aber auch der importkonkurrierenden Bereiche in der Euro-Zone gefördert werden können, was dann die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit den Preisauftrieb ebenfalls beeinflusst, verkennt völlig die Gefahren, die mit so einer Sicht- und Vorgehensweise verbunden sind. So war es eine zentrale Lehre aus der großen Weltwirtschaftskrise 1929 -1931, dass Wechselkurse, insbesondere gezielt herbeigeführte Abwertungen der Wechselkurse, ein untaugliches und vor allem gefährliches Instrument der Wirtschaftspolitik darstellen, um auf diesem Weg eigene wirtschaftliche Probleme

letztlich auf Kosten anderer Länder (beggar my neighbor Politik) zu lösen (vgl. Rohde 2013, S. 155 f.). „Zu einer solchen beggar my neighbor policy gehört eine bewusst zugelassene oder herbeigeführte Abwertung der eigenen Währung(...). In den dreißiger Jahren geschah dies. Die Länder übertrafen sich gegenseitig in Abwertungen. Der Abwertungswetlauf führte schließlich zum Zusammenbruch des internationalen Währungssystems.“ (Köhler, 1983, S. 226). Diese Erkenntnisse sind heute offensichtlich aus dem Erfahrungs- und Wissensschatz vieler Ökonomen und Geld- sowie Wirtschaftspolitiker ausgeblendet (vgl. Rohde 2013, S. 156).

Eine über Abwertungen unterstützte Erreichung der Preisniveaustabilitätsnorm ist genauso fragwürdig, wie eine daraus resultierende ausschließlich rechnerische Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Beides ist als reine Kosmetik zu betrachten. Weder die Preisniveaumentwicklung noch die Wettbewerbsfähigkeit basieren in diesem Fall auf eigenen Anstrengungen und Leistungen der Wirtschafts- und der Geldpolitik oder der Unternehmen. Spätestens mit der Umkehrung der Wechselkursentwicklung wird eine vermeintlich positive Entwicklung sofort wieder ins Gegenteil verkehrt. Dies würde dann den Ruf nach erneuten Währungsabwertungen laut werden lassen und brächte die EZB wieder unter Handlungsdruck, den Expansionsgrad ihrer Geldpolitik weiter zu verschärfen. Je offenkundiger und je aggressiver man diesen Weg, sich auf Kosten anderer Länder eigene Vorteile zu verschaffen, beschreitet, desto mehr ist mit entsprechenden Gegenmaßnahmen der anderen Länder zu rechnen. Damit wäre letztlich niemandem gedient. Die eigene Währung über herbeigeführte Abwertungen zu schwächen, um auf diesem Weg ein Stabilitätsmandat zu erfüllen, und gleichzeitig zu versichern, dass man alles tun wird, die Währung zu sichern passen auf Dauer nicht zusammen, weil eine derartige Vorgehensweise das internationale Vertrauen in diese Währung u. U. nachhaltig gefährden kann. Mit einer sogenannten Weichwährung, wie man Währungen auch bezeichnet, die permanent unter Abwertungsdruck stehen, lässt sich auf Dauer kein Vertrauen in die Wirtschaftskraft eines Währungsraumes schaffen und aufrechterhalten.

## **5. Zusammenfassung**

Auf die starken wirtschaftlichen Einbrüche in den Ländern der Euro-Zone, die im Gefolge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der europäischen Schuldenkrise zu verzeichnen waren, hat die EZB mit einer Schwerpunktverlagerung ihrer Geldpolitik reagiert, indem sie sich stärker auf eine Zins- und Konjunktursteuerung konzentriert hat. Dies lässt sich auf einen allgemeinen Paradigmawechsel in der Geldpolitik von einer Geldmengenorientierung zu einer Zinsorientierung zurückführen, dessen Hintergründe aufgezeigt wurden. In diesem Zusammenhang hat die EZB auf die ausgeprägten und vor allem lang andauernden wirtschaftliche Einbrüche mit deutlichen Leitzinssenkungen auf fast 0% reagiert sowie ihre Liquiditätsbereitstellung an die Geschäftsbanken im erheblichen Umfang ausgeweitet. Dabei hat sie zusätzlich auch unkonventionelle Maßnahmen der Geldpolitik eingeführt, um ihre Handlungsfähigkeit auch bei extrem niedrigen Zinsen zu erhöhen.

Zunächst wurden die unkonventionellen Maßnahmen der EZB vor dem Hintergrund einer stärkeren Zinsorientierung der Geldpolitik analysiert und beurteilt. Dabei zeigte sich, dass nicht alle unkonventionellen Maßnahmen unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen der Geldpolitik im Eurosystem unbedingt geeignet sind, die Wirksamkeit einer zinsorientierten Geldpolitik zu verbessern. Insbesondere die unkonventionellen Maßnahmen, wie die verschiedenen Ankaufprogramme für Wertpapiere oder die gezielten längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte, die darauf abzielen, dem Bankensystem noch mehr zusätzliches Zentralbankgeld zukommen zu lassen, werfen, vor dem Hintergrund der momentan praktisch kostenlosen und mengenmäßig unbegrenzten Zugriffsmöglichkeiten der Geschäftsbanken auf Zentralbankgeld im Eurosystem, Fragen nach dem Sinn für deren Einsatz auf.

Deshalb wurde den Absichten nachgegangen, die die EZB mit dem Einsatz der unkonventionellen Maßnahmen verfolgt. Dabei lassen sich letztlich drei Absichten aus den Verlautbarungen und Stellungnahmen der EZB oder ihrer Vertreter erkennen, auf die die EZB mit ihrem expansiven Kurs, insbesondere aber mit den unkonventionellen Maßnahmen abzielt, nämlich eine Rückführung der momentan sehr niedrigen Inflationsrate auf die Höhe der von der EZB selbst vorgegebenen Preisniveaustabilitätsnorm, eine erhebliche Ausweitung der Bilanzsumme des Eurosystems sowie die Schwächung des Euro-Wechselkurses. Diese Absichten der EZB wurden jeweils einer kritischen Beurteilung unterzogen.

## Literaturverzeichnis

1. **Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ 2014)**, 84.Jahresbericht, Basel, Juni 2014
2. Deutsche Bundesbank (2007), Geldmarktsteuerung und Liquiditätsbedarf, in Geschäftsbericht 2007, S. 35-37.
3. Deutsche Bundesbank (2013), „Forward Guidance“ – Orientierung über die zukünftige Ausrichtung der Geldpolitik, in: Monatsbericht August 2013, 65. Jg.,Nr.8, S. 31 – 33.
4. Deutsche Bundesbank (2014), „Zur Arbeitsmarktentwicklung in den USA und dem Vereinigten Königreich angesichts der „Forward Guidance“-Strategie der Notenbanken, in: Monatsbericht Mai 2014, 66. Jg., Nr. 5, S. 17 – 20..
5. **Eichengreen, Barry** (2014), Drei Fragen an Mario Draghi, Gastkommentar, in: Handelsblatt, Mittwoch, den 10.September 2014, S. 48.
6. **Elbel, Günther und Preißman, Jürgen** (2012), Jährliche Neugewichtung des Harmonisierten Verbraucherpreisindex, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik, Wiesbaden, August 2012, S 671 – 676..
7. Europäische Zentralbank (EZB 2000), Die zwei Säulen der geldpolitischen Strategie der EZB, in: Monatsbericht November 2000, S. 41 - 53.

8. Europäische Zentralbank (EZB 2003), Ergebnis der von der EZB durchgeführten Überprüfung ihrer geldpolitischen Strategie, in: Monatbericht Juni 2003, S. 87-102.
9. Europäische Zentralbank (EZB 2014a), Verbraucherpreisindizes: Potenzielle Messprobleme, in: Monatbericht April 2014, S.45 – 47.
10. Europäische Zentralbank (EZB 2014b ), Editorial, in: Monatbericht Juni 2014, S. 5 – 8.
11. Europäische Zentralbank (EZB 2014c), Why has the ECB introduced negative interest rates?, Frankfurt am Main, 12. June 2014. [www.ecb.europa.eu/home/html/faqinterestrates.en.html](http://www.ecb.europa.eu/home/html/faqinterestrates.en.html)
12. Europäische Zentralbank (EZB 2014d), Introductory statement to the press conference (with Q&A), Frankfurt am Main, 04. September 2014, S. 1 - 11. [www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2014/html/is140904.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2014/html/is140904.en.html)
13. Europäische Zentralbank (EZB 2014e), Introductory statement to the press conference [www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2014/html/is141002.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2014/html/is141002.en.html)
14. Europäische Zentralbank (EZB 2014f), Das gezielte längerfristige Refinanzierungsgeschäft vom September 2014, in: Monatbericht Oktober 2014, S.24 – 26.
15. Europäische Zentralbank (EZB 2014g), Editorial, in: Monatbericht Oktober 2014, S.5 – 7.
16. FAZ 2014, Ökonom Rogoff will das Bargeld abschaffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. November 2013, Nr. 270, S. 17.
17. **Fratzcher, Marcel; Hüther, Michael; Wolff, Guntram B.:** Das Mandat der EZB ernst nehmen, Gastbeitrag, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 6.Februar 2014. [www.iwkoeln.de/de/presse/gastbeitraege](http://www.iwkoeln.de/de/presse/gastbeitraege)
18. **Gischer, Horst; Herz, Bernhard; Menkhoff, Lukas** (2012), Geld, Kredit und Banken. Eine Einführung, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, Heidelberg, Dordrecht, London, New York 2012.
19. **Görgens, Egon; Ruckriegel, Karlheinz; Seitz, Franz** (2014), Europäische Geldpolitik, Theorie, Empirie, Praxis, 6., vollst. neu bearbeitete Auflage, Konstanz, München 2014.
20. **Hoffmann, Johannes** (1999), Zur Abschätzung der statistischen Verzerrung in derde (with Q&A), Frankfurt am Main, 02. Oktober 2014, S. 1 - 10. deutschen Inflationsrate, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Zur Diskussion über den Verbraucherpreisindex als Inflationsindikator. Beiträge zu einem Workshop in der Deutschen Bundesbank, Diskussionspapier 3/99, Mai 1999, S. 7 – 20.
21. **Köhler, Claus** (1983), Geldwirtschaft Dritter Band, Wirtschaftspolitische Ziele und wirtschaftspolitische Strategie, Berlin 1983.
22. **Linz, Eckert** (2002), Zur Einführung hedonischer Methoden in die Preisstatistik, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik 10/2002, Wiesbaden 2002, S. 857 - 863
23. **Münchrath, Jens** (2014), Notenbanker schwächen gezielt den Euro, in Handelsblatt, Wochenendausgabe vom 12./13./14.September 2014, S. 31.
24. Nordea, Denmark Update, Negative interest rates – the Danish experience, in Nordea Research, 30. April 2013
25. **Pohl, Rüdiger** (1981), Theorie der Inflation, München 1981.

26. **Rohde, Armin** (2012), Wandel in der Geldpolitik und Ausweitung der europäischen Schuldenkrise, in: Universität Tartu, Technische Universität Tallinn u. a. (Hrsg.), Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Aktuelle Probleme der EU-Mitgliedstaaten, 20.Jg. 2/2012, Berliner Wissenschaftsverlag, Mattimar, Berlin, Tallinn 2012, S. 234 - 246.
27. **Rohde, Armin** (2013), Anmerkungen zur aktuellen Geldpolitik des Eurosystems, in: Universität Tartu, Technische Universität Tallinn u. a. (Hrsg.), Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Aktuelle wirtschaftliche Probleme in der Europäischen Union 21. Jg. 2/2013, Berliner Wissenschaftsverlag, Mattimar, Berlin, Tallinn 2013, S. 145 – 160.
28. Statistisches Bundesamt (2013), Preise: Hedonische Methoden in der amtlichen Preisstatistik, Update, Wiesbaden Juni 2013.

**KOKKUVÕTTED**

**ZUSAMMENFASSUNGEN**

**SUMMARIES**

# KOMMUNALE KONKURRENZ UM EINWOHNER BEI BEVÖLKERUNGRÜCKGANG

Peter Friedrich<sup>1</sup>

## I. Die Bevölkerungsentwicklung Estlands

Auch für Estland wird mit einem **Bevölkerungsrückgang** gerechnet. Ein Basisszenario von Eurostat geht von einem Rückgang von 1.315.819 Einwohnern auf 1.121.144 Einwohner aus. Die vergangene Bevölkerungsentwicklung wurde besonders vom zweiten Weltkrieg geprägt, der zu Umsiedlungen, Flüchtlingsströmen, Deportationen sowie Ansiedlungen aus der Sowjetunion führte. Nach der Erlangung der neuerlichen Unabhängigkeit folgte eine **Zusammenbruchphase** für die Bevölkerung und die Wirtschaft (1991-1996), eine **Anpassungsphase** (1997-2001) und eine **Erholungsphase** (2002-2012). Nach dem Krieg wuchs die Bevölkerung aufgrund der Zuwanderungen im Zuge der Sowjetisierung, der sowjetischen Industrialisierung, und der sowjetischen Urbanisierung. Es entstanden Gebiete und Kommunen mit russischsprachiger Bevölkerung. Die Städte Tallin und Tartu gewannen an Bedeutung im System zentraler Orte. Während der Zusammenbruchphase hatten Mitglieder der russischen Minderheit das Land verlassen. Dies betraf besonders Militärstandorte. Abwanderungen aus peripheren Gebieten fanden insbesondere in der Erholungsphase nach dem EU-Beitritt statt.

Tallin, Tartu Pärnu und Narva haben während aller Phasen Einwohner verloren. Allerdings haben die in einem ersten und zweiten Ring um die drei ersten Kernstädte sich befindenden Gemeinden Einwohnerzuwächse erfahren. Die Zahl der täglich reisenden Pendler beträgt mindestens 380 000 Personen. Insbesondere in Südland, in Nord-Ost-Estland und in Zentralestland sowie auf den Inseln haben sinkende Geburtenrate, Abwanderungen und die wirtschaftlichen Umstellungen zu **Bevölkerungsverlusten** geführt. Die Mittelzentren in Agrargebieten haben besonders Bevölkerung verloren. Tallin wurde zum Servicezentrum, Tartu zum Bildungszentrum und Pärnu zur Touristikstadt.

Für die Gemeinden Estlands erlangt die lokale, nationale und auch die weltweite **Konkurrenz um Einwohner** und Talente an Bedeutung. Deshalb wird in diesem Beitrag dem Zusammenhang zwischen regionaler Konkurrenz und der Einwohnerkonkurrenz nachgegangen. Nach den Formen der Einwohnerkonkurrenz wird gefragt, Modelle zur Analyse der Einwohnerkonkurrenz erarbeitet und auf Regulierungsmöglichkeiten des Einwohnerwettbewerbs verwiesen.

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. h.c. Peter Friedrich, senior researcher, Faculty of Economics and Business Administration, University of Tartu, Narva Rd. 4, 51009 Tartu, Estonia, Tel. 00372 7376333, Fax 003727376327. [Peter.friedrich@ut.ee](mailto:Peter.friedrich@ut.ee)

## II. Einwohnerkonkurrenz im Rahmen regionaler Konkurrenz

### 1. Die Wirtschaftsförderungspolitik

**Regionale Konkurrenz** wird recht unterschiedlich definiert, aber Einwohnerkonkurrenz ist ein Teil davon und - wie erwähnt - für Estlands Gemeinden sehr wichtig. Sie findet ihren Ausdruck, zum einen in dem gemeindlichen Bemühen. Firmen und Verwaltungen anzusiedeln, um über das Angebot von Arbeitsplätzen für Einwohner attraktiv zu werden. Dies ist eine indirekte Einwohnerattrahierung, die wir als **erste Konkurrenzpolitik** bezeichnen. Eine **zweite Konkurrenzpolitik** versucht, direkt Einwohner und Talente zur Standortwahl und zum Leben in einer Gemeinde zu veranlassen.

Regionale Konkurrenz erfährt verschiedene Ausprägungen je nach dem **wer konkurriert**, z.B. Kontinente, Staaten, Gemeinden, Unternehmen, **um was konkurriert wird**, z.B. Investoren, Einnahmen, Einwohner, und **auf welche Weise** die Konkurrenz ausgetragen wird, z.B. horizontal zwischen Gemeinden, vertikal mit höheren Gebietskörperschaften, mikroökonomisch oder makroökonomisch. Hinsichtlich der ersteren Konkurrenzpolitik stehen wirtschaftsfördernde Gemeinden im Mittelpunkt, während die zweite Konkurrenzpolitik sich auf Einwohner konzentriert.

Zur Verdeutlichung dieser Politiken greifen wir auf das Konzept des „**workable competition**“ zurück, in dem die **Struktur der Konkurrenz** beschrieben wird, z.B. Anzahl der konkurrierenden Gemeinden, der **Prozess der Konkurrenz** Beachtung findet, z.B. Grad der Rivalität, und auf das **Konkurrenzresultat**, z.B. gewonnene Firmen, Anzahl von Einwohnern, abgestellt wird. Aus der Konkurrenzstruktur folgt der Konkurrenzprozess, der zu einem Konkurrenzergebnis führt.

Bezüglich der **ersten Konkurrenzpolitik** ist festzustellen, dass die **Konkurrenzstruktur** in der EU von den etwa 92700 Gemeinden geprägt wird, von denen etwa 50000 manchmal als Konkurrenten um Firmen auftreten. In Deutschland existieren über 13000 Gemeinden, von denen etwa 8000 Wirtschaftsförderung gezielt betreiben. Allerdings ist die Zahl der industriellen Ansiedlungsunternehmen mit über 25 Arbeitsplätzen sehr gering. Der **Konkurrenzprozess** betrifft in einer ersten Phase die Bauleitplanung, und die Bildung von Gewerbeparks. Ferner folgt der Einsatz von Verhandlungsparametern, z.B. Grundstücksverkäufe, in der Phase der **Ansiedlungsverhandlungsphase**. Der Konkurrenzserfolg betrifft, z.B. Einkommenserhöhungen, Arbeitsplätze zuziehende Einwohner. Je nach Konkurrenzserfolg findet eine Revision der Bauleitplanung in einer **dritten Phase** des Konkurrenzprozesses statt.

Die **Form der Konkurrenz** ist in der Bauleitplanung oligopolistisch zu anderen Gemeinden. In der Verhandlungsphase herrschen meist bilaterale Monopole und Monopsonie vor.

Ein **Oligopolmodell** zur Bauleitplanung von Lindemann (1999) zeigt zwei Gemeinden, die den Anteil von Gewerbeflächen an ihrem Territorium planen. Sie maximieren ihren Nutzen, der von der Höhe der privaten und der öffentlichen Produktion in der jeweiligen Gemeinde abhängt. Die Gemeinden finanzieren sich über Steuereinnahmen und mittels der Erlöse aus Grundstückverkäufen. Die Nachfrage nach Grundstücken hängt von den Preisen in beiden Gemeinden ab. Mögliche Ansiedlungsunternehmen maximieren ihren Gewinn. Für eine gegebene Gewerbeflächenplanung einer Gemeinde bestimmt die Konkurrenzgemeinde ihren günstigsten Gewerbeflächenanteil. Verhalten sich die Gemeinden autonom, so resultiert eine Launhardt-Hotelling Lösung. Über die Bestimmung des Arbeitseinsatzes lassen sich die erforderlichen Arbeitskräfte und Einwohner ermitteln. Die Gemeinden weisen tendenziell große Gewerbeflächen aus. Das Modell erlaubt die Bestimmung von Bauleitplanungsänderungen im horizontalen kommunalen Wettbewerb bei Änderungen von Bevölkerung, Preisen, Produktivitäten, usw.

Ferner lassen sich Beispiele für **Spiele zwischen einer übergeordneten Gebietskörperschaft**, die die Bauleitplanung und Gewerbeparks bezuschusst, **und zweier konkurrierender Gemeinden** bilden. So wird der Einfluss vertikalen Wettbewerbs verdeutlicht. Die übergeordnete Gebietskörperschaft besitzt eine Präferenzordnung bezüglich der möglichen Projekte, und sie setzt Zuschüsse oder Genehmigungen als Strategien ein, während die Gemeinden bestimmen, welches Projekt sie jeweils zur Vorlage bringen. Die Lösungen werden davon geprägt, inwiefern die übergeordnete Gebietskörperschaft ein oder zwei Projekte erlaubt, welche Präferenzen diese Gebietskörperschaft besitzt, welche Ziele die konkurrierenden Gemeinden verfolgen und welche Wirkungen die Projekte hervorrufen. Lösungen bei kommunalen Einwohnerattrahierungsabsichten werden ebenfalls aufgezeigt. Die übergeordnete Gebietskörperschaft ist nicht sicher, dass ihr die Gemeinden jene Alternative bieten, die von ihr am höchsten bewertet wird. Interessant sind insbesondere Konstellationen, bei denen politisch unterschiedlich regierte Gemeinden regierungsfreundliche oder oppositionelle Wähler erlangen können.

Zur Erläuterung der Einwohnerwirkungen und der Wirtschaftsförderungskonkurrenz in der Verhandlungsphase wird das Modell eines **bilateralen Monopols** zwischen einer Gemeinde und einem Ansiedlungsunternehmen vorgestellt. Die Gemeinde möchte ihre Einnahmen aus Steuern und Grundstückverkauf maximieren, das Unternehmen zu hohen Investitionen sowie zum Angebot vieler Arbeitsplätze über Grundstückspreisreduktionen veranlassen. Das Unternehmen maximiert seinen Gewinn. Es werden mögliche zwischen den beiden Verhandlungspartnern pareto-optimale Vertragsalternativen ermittelt. Die beiden Verhandlungspartner verlangen Mindestnutzen aus dem Ansiedlungsdeal. Sie spiegeln Opportunitätsnutzen wider, die sich für die Verhandlungspartner ergeben, wenn kein Vertrag geschlossen wird. Es resultiert ein kooperatives Spiel, bei dem eine Lösung entsprechend der Maximierung des Nashproduktes der Nutzenzuwächse gefunden wird. Man kann ermitteln, wie viele Arbeitsplätze die Gemeinde gewinnt. Bei Bevölkerungsanstieg vergrößert sich der Nutzenraum beider Verhandlungspartner. Ein Bevölkerungsrückgang mindert den

Nutzen der Vertragspartner. Gewinn für die Gemeinde die Einwohnerattrahierung an Bedeutung so sinkt der Preis des Standortgrundstückes tendenziell. Das Modell wird zum **Modell eines Monopsons** erweitert, um den Einfluss konkurrierender Gemeinden auf die Verhandlungen aufzuzeigen. Das Ansiedlungsunternehmen benutzt eine erste mögliche Vertragslösung mit einer Gemeinde, um günstigere Ansiedlungsangebote von einer konkurrierenden Gemeinde zu erhalten. Sie fordert als Mindestnutzen von der zweiten Gemeinde jenen, den es von der ersten Gemeinde bei Vertragsabschluss erhielt. Dadurch wird eine Nashlösung mit der zweiten Gemeinde erzielt, die die Lösung für das Ansiedlungsunternehmen verbessert. Eine Sequenz von Verhandlungsschritten resultiert, die endet, wenn eine Konkurrenzgemeinde auf ihren Mindestnutzen reduziert wird und die Verhandlungen beendet. Bevölkerungsrückgang verringert die Nutzenräume. Geschieht dies in unterschiedlicher Weise in den Gemeinden, so können die Konkurrenzgewinner wechseln und das Ansiedlungsunternehmen vermag einen geringeren Ansiedlungserfolg erzielen.

Makroökonomische Modelle vertikaler **fiskalpolitischer Konkurrenz** haben hingegen aufgezeigt, dass die Wahl der Konkurrenzstrategien der Gebietskörperschaften nur bei drastischen Veränderungen der Bevölkerung Variationen erfahren.

## **2. Direkte Einwohnerattrahierungspolitik**

Für diese Politik ist ebenfalls die Phase der Bauleitplanung, eine Phase kurzfristiger laufender Konkurrenzmaßnahmen von Bedeutung. Im Rahmen der Bauleitplanung steht nun der Ausweis von Wohngebieten im Mittelpunkt. Wiederum wird ein **Bauleitplanungsmodell als Oligopol** zwischen Gemeinden skizziert. Die Gemeinden fixieren den Anteil der Wohngebiete am jeweiligen Gemeindegebiet. Sie maximieren ihren Nutzen aus dem Einwohnerzuwachs und den Einnahmen. Der Nutzen ist von der Einwohnerzahl abhängig, die mit dem Umfang des Wohngebietes einhergeht. Ferner sind mit dem Wohnflächenausweis und Flächenverkauf Einnahmen verbunden, die Nutzen stiften. Opportunitätsnutzenverluste entstehen aus entgangenen anderen Flächennutzungen. Die Verkaufspreise für Wohnflächen hängen sowohl von den Preisen, der betrachteten Gemeinde als auch von jenen in der Konkurrenzgemeinde ab. Die Gemeinden verhalten sich autonom und es entsteht eine Launhardt-Hotelling-Lösung, die wiederum eine Tendenz zu hohem Wohnflächenausweis reflektiert. Eine höhere Einwohnerdichte erhöht den Nutzen und damit auch den Ausweis von Wohngebieten. Eine Einwohnerreduktion und geringere Flächenverkäufe verringern den prozentualen Ausweis von Wohnflächen. Bei Berücksichtigung anderer Annahmen über das Verhalten der Duopolisten resultieren andere Anteile von Wohnflächen in den Gemeinden. Es lassen sich auch Situationen schildern, bei denen beide Gemeinden ihre Planungsprozentsätze nicht ändern. Andere in der Bauleitplanung zu berücksichtigende Infrastrukturprojekte, die Auswirkungen auf die Gewinnung von Einwohnern haben, werden erwähnt. Ferner

zählen dazu auch langfristig angelegte Planungen und Maßnahmen bis hin zu Steuersenkungen oder –erhöhungen.

Das **Verhandlungsmodell** ist für die Verhandlungsphase weniger relevant, da dort andere Marktformen vorherrschen, da mittels Auktionen oder unter Berücksichtigung mehrerer Käufer verkauft und verhandelt wird. Allerdings gewinnt in dieser „Verhandlungsphase“ die **Servicegestaltung seitens kommunaler Unternehmen** Bedeutung für die Gewinnung von Einwohnern. Dies mag im Rahmen familienpolitischer Maßnahmen oder der Versorgung mit anderen Infrastrukturleistungen geschehen, bei denen, z.B. Fahrpläne, Gebühren auch kürzerfristige Änderungen erfahren. Soweit sich mit erhöhten Leistungen und günstiger Gebührengestaltung Einwohner gewinnen lassen, kann ein Modell eines öffentlichen Unternehmens mit Monopolstellung hilfreich sein, um zu zeigen, wie die Wertungen des Managements einerseits und die Gewinn- und damit auch die gemeindlich bedingte Tarifpolitik die Ausbringungsmengen des öffentlichen Unternehmens und seine Einwohnerattrahierungspolitik bestimmen. Zur Einwohnergewinnung führen öffentliche Unternehmen mit einem hohen Grad an Leistungsfähigkeit und günstiger Gebührengestaltung in der Verhandlungsphase. Auch zwischen diesen Gemeindeunternehmen kann Konkurrenz mit solchen in anderen Gemeinden auf dem Absatzmarkt herrschen. Ein **Duopolmodell zwischen zwei kommunalen Unternehmen** zeigt ebenfalls Launhardt-Hotelling-Lösungen auf. Sie variieren gemäß den Managementtypen des Führungspersonals, z.B. resultieren bei Kostendeckung 16 Lösungen bei vier Managementtypen. Kombinationen von Managementtypen und Gewinnvorgaben erlauben wiederum andere Lösungen. Bei geringen Gewinnvorgaben und Managementtypen, die große Ausbringungsmengen anstreben, bieten beide Gemeinden ein umfangreiches Engagement zur Einwohnerattrahierung. Weitere oligopolistische Verhaltensannahmen lassen sich in das Modell einfügen.

Einige Gemeinden gründen extra **Agenturen**, um für die Standortwahlentscheidung von Haushalten in ihrer Stadt zu werben.

### **III. Weitere Formen der Einwohnerkonkurrenz**

Neben den beiden grundsätzlichen Einwohnerpolitiken in den kommunalen Konkurrenzphasen existieren auch weitere Bedingungen, die zu besonderen Formen von Einwohnerkonkurrenz führen. Dazu zählt vor allen Dingen die Einwohnerkonkurrenz im Zusammenhang mit **Suburbanisierungsprozessen**. Diese führt zu einer ringförmigen Gemeindeentwicklung. In einer Kernstadt, z.B. Bremen, Tallin, führen ökonomische Veränderungen zur Serviceindustrie, verändertes Sozial- und Familienverhalten, außereuropäische Zuwanderungen und wachsende Umweltempfindlichkeit der Einwohner zu wachsendem Wohnflächenbedarf. Einwohner der Kernstadt suchen Wohnstandorte in Umlandgemeinden. Verschiedene einwohnergebundene Unternehmen folgen. Die Kernstadt verliert Einwohner und Einnahmen und versucht über ein erweitertes Wohn- und Infrastrukturangebot gegen zu halten. Dies führt zu erhöhtem Schuldenstand der

Kernstadt. In einem ersten Ring von Gemeinden steigen die Bevölkerung und die Wirtschaftstätigkeit an; dort entstehen neue Wohn- und Gewerbegebiete. Da die Grundstückspreise erschwinglich sind und die Infrastruktur der Kernstadt weitgehend zur Verfügung steht und solche Gemeinden im Finanzausgleich öfters gewinnen, erfahren diese Gemeinden zunächst keine beträchtlichen Verschuldungen. Dies ändert sich, wenn dort der Urbanisierungsgrad stärker angestiegen ist, weil nun Unternehmen und Einwohner in Umlandgemeinden eines zweiten Entwicklungsgrades ausweichen. Diese Gemeinden erfahren eine Verbesserung ihrer Finanzlage. Sie sind Gewinner in der Einwohnerkonkurrenz so lange die Gesamtbevölkerung eines Landes nicht dramatisch einbricht.

Besondere Formen der Einwohnerkonkurrenz sind auch mit dem Einsatz verschiedener Aktionsparameter im Konkurrenzkampf verbunden. So wird die Konkurrenz mithilfe von bestimmten **Ausgabenarten** angesprochen. Die Folgen lassen sich ebenfalls im Rahmen von Oligopolmodellen aufzeigen. Andere langfristig wirkende Parameter betreffen spezielle **soziale Bedingungen** wie religiöse Toleranz, Freiheit, Sicherheit, freie Flächen, die Vermeidung von Niedergang wie in anderen Regionen. Ferner sind Konkurrenzmaßnahmen mit den **kommunalen Einnahmen** verbunden. Das **Prinzip fiskalischer Äquivalenz** verlangt, dass eine Gemeinde so lange Einwohnerzuwanderung finanziert, bis die kommunalen Grenznutzen der Zuwanderung ihren kommunalen Grenzkosten entspricht. In Anlehnung an **Tiebout** gestaltet sich die Ausgestaltung der kommunalen Konkurrenz um Einwohner über „**voting by feet**“. Die privaten Haushalte vergleichen das monetäre Äquivalent der Leistungen, die sie in einer Gemeinde erhalten, mit den monetären Aufwendungen, die ihnen an einem Ort zugemutet werden und wandern in die günstigsten Gemeinden. In einigen Ländern werden dafür örtliche Steuersatzvariationen seitens der Gemeinden eingesetzt, in anderen Ländern geschieht dies hauptsächlich über Grundstücksverkäufe und Infrastrukturangebote.

Große Bedeutung kommt dem oben schon besprochenen Konkurrenzangebot bezüglich **öffentlicher Unternehmen** zu. Auch andere Aktionsparameter als Mengen und Preise können die Unternehmen und Gemeinden zur Einwohnergewinnung einsetzen, z.B. familienfreundliche Bezugsbedingungen, Qualitäten, usw.

#### **IV. Politiken zur Regulierung der Einwohnerkonkurrenz**

Die Einwohnerkonkurrenz weist Tendenzen zu **ruinöser Konkurrenz** auf, da die Konkurrenten zumindest auf kürzere Sicht den „Markt“ nicht verlassen, ihre Flächen weiterhin angeboten werden können und hohe fixe Kosten pro Einwohner Gemeinden veranlassen, ihre Einwohnerbasis zu vergrößern. Ein Modell zentraler Orte von Feng (2006) ohne kompensierende Bevölkerungszuwanderung aus anderen Ländern zeigt, dass Gemeinden mit besonders hohen Fixkosten bei beträchtlichem Bevölkerungsrückgang Einwohner und Unternehmen an kleinere Orte verlieren. Gemeinden könnten zur Existenzaufgabe gezwungen werden, wenn in der Verfassung eines Landes eine **Mindesteinwohnerzahl** für die Existenz einer Gemeinde vorgeschrieben ist. Eine solche Vorschrift könnte im Zuge einer Territorialreform

auch eingeführt werden. Sie wird allerdings kurzfristig die Bevölkerungskonkurrenz noch verstärken. **Freiwillige Eingemeindungen** sind schwierig zu erzielen, da für die beteiligten Gemeinden eine win-win Situation eintreten muss. Dies ist nicht immer der Fall und unterstützende Maßnahmen seitens übergeordneter Gebietskörperschaften lassen sich nicht einfach allgemein gesetzlich konzipieren. Im bestehenden Rechtsrahmen könnten öffentliche Unternehmen und **Zweckverbände** gegründet werden, die die Gebietsentwicklung, Wirtschaftsförderung und die Bereitstellung von einwohnerwichtigen Leistungen gemeinsam und in Kooperation betreiben. Man mag auch sogenannte **FOCJ** (Functional – Overlapping – Competing-Jurisdictions) gründen, die Zweckgemeinden für die Erstellung bestimmter Leistungen darstellen können. Einen vergleichsweise engen Zusammenschluß bieten **Planungsverbände**, z.B. der Planungsverband Hannover, wo gemeindeübergreifende Aufgaben gemeinsam als Verbandsaufgabe erledigt werden. Schließlich ist auch an die Gründung von **Gesamtgemeinden**, von kommunalen Bezirken wie in Bayern, usw. zu denken, die Teile der einwohnerrelevanten kommunalen Aufgaben, z.B. Flächennutzungsplanung, als Gesamtgemeindefaufgabe erledigen, während die Mitgliedsgemeinden sich grundsätzlich ihren eigenen Aufgaben widmen.

Weiterhin sind Eingriffe übergeordneter Gebietskörperschaften im Zuge der Regionalpolitik und der **Raumplanung** vorstellbar, die allerdings auch die garantierte Autonomie kommunaler Planungen berücksichtigen müssen. Ferner spornt diese Möglichkeit die Gemeinden geradezu zur Einwohnerattrahierung an, da mit einer erhöhten Einwohnerzahl auch der politische Einfluss in überörtlichen Gebietskörperschaften steigt. Schließlich könnten auch **Finanzausgleichsregelungen** Änderungen erfahren, um Gemeinden mit größeren Familien, höheren Kinderzahlen und mit Integrationsproblemen im Zuge der Bedarfsindikatorenfestlegung zu helfen sowie Schwierigkeiten der Infrastrukturanpassungen mittels Zweckzuweisungen zu überbrücken. Besondere Abgaben für Flächenentwicklungen sind zu diskutieren.

Insbesondere ist eine intensivere **Bevölkerungs- und Familienpolitik** aller Gebietskörperschaften auch auf kommunaler Ebene erforderlich, um die Geburtenrate zu erhöhen, die Abwanderung aufzuhalten, die Ausbildung junger Menschen zu verbessern, die Integration von Zuwanderern durchzusetzen, um die einheimische Bevölkerung zu erhalten, das Überleben der Nationalstaaten und der europäischen Union abzusichern und dem Bevölkerungsdruck aus Übersee zu begegnen.

# PEREETTEVÖTTE ÜLEANDMISE VÕIMALUSTEST EESTIS

Maret Guldenkoh<sup>1</sup>

Tallinna Tehnikaülikooli Eesti Mereakadeemia

## Sissejuhatus

Ettevõtte kui majandusüksuse üleandmine on ettevõtjatele õigusaktide erinevate sätete tõttu keeruline. Veelgi keerulisem on see, kui soovitakse üle anda pereettevõtet. Pereettevõtet võib üle anda nii, et antakse üle osaluse staatus, kuid ka selliselt, et antaks üle terviklik ettevõtte. Osalust saab üle anda erinevates äriühingutes, kuid füüsilisest isikust ettevõtja peab üle andma majandusüksuse terviklikult või siis andma majandusüksuse äriühingusse saamaks seal osaluse. Pereettevõtjatele tekitab selline üleminek raskusi, kuna soovitakse anda järeltulijale üle tehtu, samas tekib füüsilisest isikust pereettevõtjal liigne maksukoormus, sest soovides lõpetada enda nimel ettevõtlustegevus, peab ta tasuma ettevõtte vara väärtuselt tulu- ja sotsiaalmaksu.

Teemal on aktuaalne, kuna taasiseseisvumisajal alustanud pereettevõtjad on eas, kus soovitakse anda pereettevõtte edasi järglastele. Pereettevõtte on majandusüksus, mis kuulub pereettevõtjale. Eestis ei ole õigusaktides defineeritud pereettevõtte ja pereettevõtja mõistet. Defineeritud on ettevõtja ja ettevõtte mõiste mitmes õigusaktis, kuid ka nende tõlgendamisel esineb mõningaid erisusi. Eestis saab pereettevõtjaks olla äriühing, milles enamusosalus on pereliikmetel või siis füüsilisest isikust ettevõtja, kes on ettevõtlustegevusse kaasanud pereliikmeid (Kirsipuu 2013).

Probleemiks on see, et pereettevõtte üleandmisega võib kaasneda maksukohustus, mis seab pereettevõtte jätkusuutlikkuse küsitavaks. Eesmärgiks on hinnata pereettevõtte üleandmise võimalusi.

## Ettevõtte üleandmine

Paljud pereettevõtjad annavad pereettevõtte üle ja seejärel ootab neid ebameeldiv maksukohustus. Et selliseid situatsioone vältida peab enne pereettevõtte üleandmist tutvuma erinevate õigusaktide sätetega ning alles siis valima välja õige strateegia pereettevõtte üleandmiseks. Ettevõtte üleandmisel Eestis ei tohi pelgalt lähtuda Võlaõigusseadusest, peab arvestama Tulumaksuseaduse ja Käibemaksuseaduse sätetega. Mõnel juhul tuleb võtta arvesse veel Maksukorralduse seaduses, Äriseadustikus, Pärimisseaduses, Perekonnaseaduses ja Sotsiaalmaksuseaduses sätestatud.

---

<sup>1</sup> Maret Guldenkoh, MBA, lektor, Tallinna Tehnikaülikooli Eesti Mereakadeemia, Kopli 101, Tallinn, [maret.guldenkoh@ttu.ee](mailto:maret.guldenkoh@ttu.ee)

Ettevõtte võõrandamisel maksustatakse tehinguga teenitud kasum, kuid kui toimub ühinemine, siis sellist tegevust tulumaksuga ei maksustata (Lehis 2013). Võimalik on ettevõtte üleminek pärimise teel, kui pärija on pärandi (ettevõtte) vastu võtnud, ei saa ta sellest enam loobuda (Pärimisseadus, §116 lg 2). Pärandi vastuvõtmisel lähevad pärijale üle kõik õigused ja kohustused ning ta peab kohustused täitma oma vara arvelt, kui pärandvarast ei piisa kohustuste täitmiseks (Pärimisseadus, §130).

Ettevõtte üleandja ja vastuvõtja peavad olema maksukohustuslased. Ettevõtte üleandmisel lähevad vastuvõtjale üle järgmised õigused ja kohustused (Maksukorralduse seadus § 31 lg 1):

- maksukohustus (tasuda nõutavad maksusummad);
- kinnipidamiskohustus (pidada kinni ja tasuda kinnipeetav maksusumma);
- tagastusnõue (õigus saada tagasi enammakse või rohkem tasutud maksusumma);
- vastutuskohustus (kohustus tasuda maksuvõlg);
- kõrvalkohustus (kohustus tasuda intress, sunniraha, asendustäitmise kulu).

Ettevõtte üleminekul on vajalik ettevõtte koosseisu määratlemine, sest ettevõtte üleminek toob kaasa kõikide ettevõttele kuuluvate kohustuste ülemineku sõltumata sellest, kas omandaja nende ulatust ja sisu teadis või mitte. Lepinguliste kohustuste üleminekuks ei ole vaja saada nõusolekut võlausaldajalt (Varul et al. 2006). See, et üleantava ettevõtte nimel on sõlmitud lepinguid ja vastuvõtja jätkab lepinguliste kohustuste täitmist, viitab otseselt sellele, et tegemist on reaalse ettevõtte ülemineku, mitte fiktiivse tehinguga, mille arvel soovitakse varjata käibe tekkimist (Künnapas 2011). Eestis on nii mõnigi ettevõtja kohustustega koormatud ettevõtte vormistanud uue ettevõtte nimele selleks, et võõrandamisega ei kaasneks käibemaksukohustust. Reaalselt muutub ettevõtja ärinimi, omanikering jääb samaks ning üleandmist Võlaõigusseaduse mõistes ei ole toimunud. Eesti Riigikohtu Halduskollegium on otsuste tegemisel lähtunud ettevõtte osa ülemineku hindamisel järgmisi kriteeriumeid (Supreme...2011):

- ettevõtte tüüp;
- kinnisasja, tootmisvahendite ja muude materiaalsete vahendite üleminek;
- immateriaalsete vahendite ja organisatsooni kui terviku üleminek;
- kliendi- ja tarnijasuhete jätkuvus;
- üleminekule eelneva ja sellele järgneva tegevuse sarnasus;
- majandustegevuse jätkuvus;
- personali säilitamine;
- ettevõtja omandaja varasem tegevus;
- üleandja ja omandaja tegevuskoht;
- juhtorganite liikmete kattuvus.

Ettevõtte ülevõtjal on solidaarvastutus õigusjärgsete kohustuste ees, mis on tekkinud enne ettevõtte üleminekut ning on üleminekuajaks muutunud sissenõutavaks. Võlaõigusseaduse § 183 sätestab üleantava ettevõtte võlalaudajatele täiendava kaitse ja garantii. Äriniime, mis üldreeglina kuulub ettevõtte koosseisu, üleminek on analoogiline õiguste üleminekuga (Võlaõigusseadus, § 184).

Ettevõtjatel puudub tulumaksukohustus sellisel juhul, kui nad ei võta ettevõttest raha välja isiklikuks tarbeks. Tulumaksuga maksustatakse füüsilise isiku tulu. Tulumaksuseaduse kohaselt ei kuulu tulumaksustamisele tulu osaluse (aktsiad, osad, osamakse, sissemaks) vahetumisest äriühingute ühinemise või ümberkujunduse käigus ja tulu äriühingu osaluse suurendamisest või omandamisest mitterahalise sissemaksuga (Tulumaksuseadus § 15 lg 4 punktid 9 ja 10). Füüsilisest isikust ettevõtjale, kes deklareerib isiklikku ja ettevõtlustulu koos, on tehtud tulumaksusoodustus vastavalt Tulumaksuseaduse § 35 lg 7 alusel järgmiselt: isiklikku tarbimise ei loeta füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte hulka kuulunud vara üleandmist või pärandamist isikule, kes jätkab ettevõtte tegevust. Füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtlusest isiklikku tarbimise võetud vara kajastatakse ettevõtja ettevõtlustuluna vara turuhinnas (Tulumaksuseadus § 35 lg 3-5) ning vara kuulub maksustamisele.

Juhul, kui füüsilisest isikust ettevõtja annab üle ettevõtte teisele ettevõtjale, siis ta annab üle ettevõtte saamata selle eest tasu. Mitterahalise sissemaksuga omandatud osalus on võrdne mitterahaliseks sissemakseks olnud vara soetusmaksumusega. Juhul kui mitterahaliseks sissemakseks olnud asja või varalise õiguse soetusmaksumus on eelnevalt maha arvatud füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtlustulust ja seda ei ole maksustatud isiklikku tarbimise võetud varana, loetakse osaluse soetusmaksumuseks null (Tulumaksuseadus § 38 lg 5<sup>1</sup>). Osaluse hilisemal võõrandamisel või vara vastuvõtja likvideerimisel maksustatakse saadud tulu tulumaksuga, sellisel juhul ei kaasne enam sotsiaalmaksukohustus. Tulumaksukohustus on osaluse võõrandaja või vara likvideerija kohustus, mitte enam mitterahalise sissemaks teinud isiku kohustus. Füüsilisest isikust ettevõtja igaaastaselt ettevõtlustulult tuleb tasuda nii tulu kui ka sotsiaalmaks. Ettevõtlustulu sotsiaalmaksuga maksustamise periood on kalendriaasta (Sotsiaalmaksuseadus § 8 lg 2). Lähtuvalt eeltoodust saab füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtluses kasutatud vara maksuvabalt tasuta üle anda ükskõik millisele füüsilisele või juriidilisele isikule. Tingimuseks on, et vara omandaja peab olema registreeritud ettevõtja (kas siis füüsilisest isikust ettevõtja või äriühing). Seda, kas vara omandaja võib olla pikemat aega tegutsev või alles loodud ettevõtja, ei ole õigusaktidega määratletud. Pereettevõtte jätkusuutlikkus sõltub pereliikmete omavahelistest suhetest ning pereettevõtte ülemineku lihtsusest, sest kui pereettevõtte üleminekuga kaasneb maksukoormuse tõus, siis paljud pigem loobuvad pereettevõtte üleandmisest ja loovad uue pereettevõtte, seega pereettevõttel on taas esimene põlvkond.

Maksuhaldur jälgib ettevõtte üleminekut ja kontrollib selle õigsust, senini on Eestis ettevõtja pöördunud kohtusse vaidlustamaks Maksu- ja Tolliameti maksuotsuseid. Eesti kohtupraktika tugineb Euroopa kohtupraktikale.

Analüüsidest teistes riikides läbiviidud pereettevõtte üleandmise kohta teostatud uurimistööid saab väita, et Poolas on pereettevõtte üleandmise protsess jõudnud kriitilisse staadiumisse, kuna esimene pereettevõtja põlvkond on eakas (20% pereettevõtjatest on ületanud pensioniea), neil puudub oskus valutult pereettevõtlust üle anda (Koladkiewicz 2012). Teine põlvkond samas vajab pereettevõtte vastuvõtuks abi ja kuna seda ei ole pakutud, siis 10% esimese põlvkonna pereettevõtjaid lõpetas pereettevõtluse esimeses põlvkonnas (Koladkiewicz 2007). Kosovas ja Serbias on esimeses põlvkonnas lõpetanud pereettevõtluse need pereettevõtjad, kes ei ole peretraditsioone väärtustanud (Barbato 2012).

Erinevatest uuringutest on selgunud, et pereettevõtte on esimeses põlvkonnas jätkusuutlik, teises põlvkonnas on nendest edukad vaid 30%, kolmandas 10...15% (Aronoff 1999; Kets de Vries 1993; Ward 1987). Samas kui pereettevõtet osatakse üle anda professionaalselt, siis järgmises põlvkonnas ei ole ohtu pereettevõtlustraditsiooni katkemiseks (Fang et al. 2012). Argentiina, USA, Egiptuse, Serbia, Kosova, Prantsusmaa, Horvaatia ja Kuvaidi pereettevõtetest 19% on jõudnud kolmanda põlvkonnani, ettevõtlustegevust juhib kuni kaks pereliiget (Lussier et al. 2012). Teoreetilised lähtekohad pereettevõtte üleandmise kohta kinnitavad, et pereettevõtte jätkusuutlikkuse tagab pereettevõtte dünaamiline areng ja tugev pereettevõtte organisatsioonikultuur ning pereettevõtte üleandmisest teadmiste olemasolu. Põlvkonnavahetusega seotud probleemide aktuaalsus pereettevõtjate seas suureneb, pereettevõtte üleandmisele järeltulevatele põlvkondadele on hakatud pöörama tähelepanu, oluliseks peetakse omandi jagamisel järjepidevust ja peretraditsioone, sest iga uus põlvkond saab kaasa esivanemate pärandi (Tormakangas 2005). Erinevad põlvkonnad võivad edasisele pereettevõtte arengule ja strateegiale mõjuda erinevalt (Brun de Pontet 2008).

Koos esimese põlvkonna pereettevõtjate vananemisega muutuvad aktuaalseks küsimused: mis saab pärast nende kõrvaletõmbumist; kas järeltulija on perekonnast; kuidas järeltulijale juhtimine üle anda, mitte ainult ametikoha üleandmine vaid oskuste, sidemete, juhirolli ja omandi üleandmine (Kirsipuu 2007). Põlvkondadevahetused on edukamad siis, kui järeltulija on pereettevõtlusest huvitatud, kuid ainult tahtest on vähe, peab omandama erinevaid ettevõtlusalaseid oskusi (Brun de Pontet 2008). Kui lapsed soovivad jätkata vanemate alustatud, siis antakse teadmised ja oskused edasi lastele (Littunen 2001; Hautala 2006). Cuervo-Cazurra (2006) järeltas, et pereettevõtted, kus on toimunud põlvkonnavahetused peresiselselt (vanemalt lapsele, mitte lapselapsele või mõnele muule pereliikmele) on tõhusamad ja nende majandustegevus tulevikus on kasumlikum, samas tõdes ta, et erinevates majandustingimustes tuleb kindlasti põlvkonnavahetust järeltulijatele jätkuvalt uurida.

## Tulemused

Kui võrrelda teoreetiliste lähtekohtade sobivust Eesti tingimustes, siis saab Eesti pereettevõtjate seas läbi viidud uurimistööst lähtuvalt väita, et pereettevõtte strateegiline juhtimine ja organisatsioonikultuuri väärtustamine tagab pereettevõtte dünaamilise arengu, pereettevõtted on suutelised eksisteerima edukalt kuni põlvkonna vahetuseni. Eestis on vähesel määral toimunud pereettevõtte esimesest põlvkonnast teisele üleandmist, kuid nende talude, mis on üle antud lastele, ettevõtlustegevus on tulemuslik, samas talude, mis on üle antud venna- või õelastele, ettevõtlustegevus ei ole niivõrd tulemuslik.

Teoreetilised lähtekohad Eesti tingimustes ei kattu sellega, et pereettevõtte erisus sõltub esimeses põlvkonnas sellest kas töötajad on pereliikmed või mitte. Pereettevõtte dünaamiline areng ja organisatsioonikultuuri jätkuv väärtustamine tagatakse esimeses põlvkonnas sõltumata töötajatest. Pereettevõtte stabiilsus sõltub pigem sellest, kas pereettevõtjatel on koostatud strateegilised plaanid ja väärtustatud organisatsioonikultuur.

Kui tegemist on pereettevõtjaga, kes on äriühinguna end ettevõtjana registreerinud, siis pereettevõtte üleminekul probleeme ei teki. Üle antakse kogu pereettevõtte või konkreetne pereettevõtte osa. Üle antakse käibe- ja põhivara, kohustused ja omakapital sh kaubamärk, kliendid, pankades olevad pangakontod, hoiused jms. Probleemiks on füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte üleminek sellisel juhul kui üleandja on pahatahtlik. Pahatahtlikkus saab tekkida sellisel juhul, kui pereettevõtja perekondlikud sidemed on katkenud või üleandmisprotsessiga kaasnevad lahkkelid. Näiteks soovitakse omada kontrolli üleantud pereettevõtte rahaliste ressursside osas kui on üleandmise hetkel laekumata nõudeid. Füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte üleminekul läheb üle kõik sarnaselt äriühinguga, kuid pangakontodest vaid erikonto. Vähesed füüsilisest isikust ettevõtjad on kasutusele võtnud erikonto (pangakonto, kuhu füüsilisest isikust ettevõtja saab koguda pikaajaliseks investeeringuks raha ilma kaasneva tulumaksudohustusega), praktikas kasutavad nad ettevõtlustegevuses eraisiku pangakontosid. Eraisiku pangakontod ei kuulu ettevõtte üleminekul üleandmisele ning ülevõtja saab vaid heauskselt loota, et ettevõtja peale üleminekut kannab enda isiklikule pangakontole laekunud ettevõtlusega seotud summad teisele ettevõtjale. Seega peab füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte üleminekul arvestama võimalikkusega, et üleantavale nõuded osutuvad mitte laekuvaks. Füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte üleminek vormistatakse samaselt äriühingu üleminekuga võlaõigusliku lepinguna, kuid suure tõenäosusega ei hakka ülevõtja füüsilisest isikust ettevõtja kui üleandja lepingukohustuste mitte täitmist vaidlustama ning ülevõtjal võib jääda saamata rahaline sissetulek, mis võib seada ülevõetud pereettevõtte jätkusuutlikkuse küsitavuse alla.

Tulumaksuseaduse kohaselt peab füüsilisest isikust ettevõtja deklareerima ka selle tulu, mis on ettevõtlustegevusest laekunud peale ettevõtjana tegevuse lõpetamist. Maksuhalduri seisukohalt on olukord selge, tulu deklareerimata ja maksukohustus täitmata endise ettevõtja poolt ei jää. Kuid samas tekib probleem ettevõtte vastuvõtjal, sest temale ei laeku üleantud ettevõtja nõuded, kuid samas kõik üleantud ettevõtte kohustused tuleb tal täita.

Samas tekib füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte üleminekul maksustamise seisukohalt takistusi, näiteks käibemaksukohustuslastest kodus tegutsevatel füüsilisest isikust ettevõtjal on ettevõtte üleandmisega täiendav probleem. Käibemaksuseaduse § 4 lõike 2 punkt 1 sätestab, et mittekäibena käsitletakse ettevõtte või selle osa üleandmist. Antud säte tugineb VÕS § 180 - 185 sätestatud ettevõtte ülemineku regulatsioonile. Üksiku vara üleandmine mitterahalise sissemaksena ei ole maksuvaba toiming, vaid tavaline vara müük, maksuvaba toimuks on vaid ettevõtte kui vara kogumi üleandmine. Et vältida täiendavate probleemide teket on soovituslik füüsilisel isikul peale pereettevõtte üleminekut tegevus füüsilisest isikust ettevõtjana lõpetada ja maksukohustuslaste registrist end kustutada, sest siis on üle antud pereettevõtte tervikuna ning seda tõestab füüsilisest isikust ettevõtjana tegevuse lõpetamine. Nii välditakse olukorda, kus vara üleandmine on tulu- ja sotsiaalmaksuvaba, aga ei ole käibemaksuvaba. Kindlasti tuleb arvestada sellega, et käibemaksukohustuslasest füüsilisest isikust ettevõtja peab esmalt kustutama end käibemaksukohustuslaste registrist ja alles seejärel lõpetama ettevõtlustegevuse ning esitama sellekohase avalduse äriregistrisse. Tegevuse lõpetamisega ilma vormistamata kaasneb maksukohustus.

Vara äriühingule üleandmine on maksuvaba ainult füüsilisest isikust ettevõtjana registreeritud füüsilisele isikule st enne üleandmise lõpetamist ei tohi FIE ettevõtlustegevust lõpetada. Vastasel korral läheb vara esmalt seoses ettevõtluse lõpetamisega füüsilise isiku isiklikku tarbimisse, kuid sellega kaasneb koheselt tulu- ja sotsiaalmaksukohustus. Käibemaksukohustuslasest FIE ettevõtlustegevuse lõpetamisel peab end käibemaksukohustuslaste registrist kustutama.

Pereettevõtte üleminekul tuleb koostada vabas vormis leping, kuhu on märgitud üleantava ettevõtte vara detailne nimekiri, milles on vara kogus ja üleandmishetke rahaline väärtus. Tekkepõhise raamatupidamisarvestusega pereettevõtjatel on vara üleandmise aluseks raamatupidamislik aruanne (bilanss), millest kajastub pereettevõtja vara ja selle allikad. Põhivara kajastub bilansis õiglases väärtuses, põhivara esialgsest maksumusest on maha arvatud põhivara arvestuslik kulum. Kassapõhise raamatupidamisarvestusega füüsilisest isikust ettevõtjatest pereettevõtjatel on vajalik koostada samuti bilanss, mille koostamise aluseks on pereettevõtja vara ja selle allikate inventuur. Põhivara olemasolu väljaselgitamisel on abiks füüsilise isiku poolt esitatud tuludeklaratsiooni ettevõtlustegevuse vormid, millel on ettevõtja põhivara soetamisaastal teada andnud põhivara maksumuse. Informatsiooni osetud põhivara kohta on võimalik käibemaksukohustuslasena registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjal kontrollida esitatud käibemaksu deklaratsioonidelt, millel ettevõtja on kohustatud eraldi välja tooma põhivara

soetamisel tasutud käibemaksu summa. Füüsilise isiku tuludeklaratsioonilt ja käibemaksu deklaratsioonilt saab informatsiooni põhivara soetusmaksumuse kohta, kuid põhivara kulumi kohta mitte. Ettevõtte põhivara üleandmisel tuleb välja selgitada iga konkreetse põhivara õiglane väärtus ettevõtte üleandmise hetkel. Selleks saab kasutada kasutatud põhivara müüjate müügipakkumisi, ekspertide hinnanguid ja vajadusel audiitorite abi.

Komplikatsioone võib füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte üleminekul tekkida veel seetõttu, et füüsilisest isikust ettevõtja ja füüsiline isik on üks ja sama inimene, ta on abielus ja neil on abikaasaga ühisvara. Riigikohus kinnitas kohtuasjas 3-2-1-127-13, et abielu kestel abikaasade omandatud vara on abikaasade ühisvara. See kehtib ühe abikaasa tehingute tulemusena omandatud kinnisasjade ja vallasvara kohta, sõltumata sellest, kas kinnisasi kantakse kinnistusraamatus mõlema abikaasa nimele, põhimõtteliselt sarnane on abikaasade ühisvarasse vara omandamine kehtiva perekonnaseaduse järgi. Kui ei ole abieluvaralepingut, kuulub abielu ajal füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtluse kuldesse kantud vara ühisvara hulka. Kui ettevõtjast abikaasa on ühisvara oma äranägemise kohaselt kasutanud, ei ole võimalik võlgade tekkides abikaasal solidaarvastutusest vabaneda, sest perekonnaseaduse § 18 järgi on abikaasad solidaarvõlausaldajad. Kui füüsilisest isikust ettevõtja abikaasa tema tegemistele tähelepanu ei pööra, on füüsilisest isikust ettevõtja pankroti puhul praktiliselt võimatu abikaasal solidaarvastutusest pääseda.

Kui füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtluses kasutatav vara on lahusvara ning pole sõlmitud abieluvaralepingut, on abielu jooksul pereettevõtlusest tekkinud ühisvara jagamine keeruline. Abielus olev füüsiline isik, kes soovib hakata füüsilisest isikust ettevõtjaks, peaks enne ettevõtjaks hakkamist sõlmima abieluvaralepingu. Kui seda ei ole sõlmitud, siis oleks mõistlik, et isiklikus kasutuses olnud vara, mis ei ole ettevõtluses kajastatud, jääb abikaasale. Pärimise korral tuleb ettevõtlusega seotud kulu ja tulu pärijatel jagada, see võib osutada keerukaks. Arvesse tuleb võtta võimalikku käibemaksukohustust, mida tuleb tasuda isiklikku tarbimisse läinud varalt.

Seega on pereettevõtte üleminek tavapärane võlaõiguslik tehing, millega ei kaasne ülevõtval pereettevõtjal probleeme siis kui mõlemad pooled on end äriühinguna registreerinud. Kuid füüsilisest isikust pereettevõtja pereettevõtte üleminekul võivad tekkida probleemid kas siis vara isiklikku tarbimisse võtmisel või lepingutingimuste mitte täitmisel.

## **Kokkuvõte**

Artiklis anti ülevaade ettevõtte üleminekust ning teemakohastest kohtulahenditest. Pereettevõtte ülemineku kohta kohtulahendid Eestis puuduvad. Teistes riikides teoreetiliste lähtekohtadega samade või erinevate tulemuste saavutamine on peamiseks panuseks teooriasse. Läbiviidud uurimistööde alusel saab väita, et pereettevõtjate erinevused on tingitud juba ainuüksi pikaajalistest peretraditsioonidest ja väärtustele orienteerimisest.

Eestis on toimumas pereettevõtete üleminek teisele põlvkonnale, mis on pikaajaline protsess ja nõuab tasakaalustatud ettevalmistust. Pereettevõtete arengus on mitu erinevat etappi, esmalt juhib pereettevõtet vaid perekonnapea, seejärel asub ta koolitama ennast ja siis juba järeltulijat, samaaegselt peab ta arendama pereettevõtet. Unustada ei tohi seda, et pereettevõtja peab looma usalduslikud sidemed järeltulijatega, alles siis „võib ta rahuliku südamega juhtimise üle anda“. Järglastele peab andma võimaluse osaleda igapäevastes pereettevõtte protsessides, pereettevõtja peab „ohjad lõdvemaks laskma“ ja järeltulijal lubama ise juhtida, seega peab asutajast pereettevõtja suutma delegeerida ülesandeid järglastele ja ise mitte sugugi pidevalt ettevõtlustegevusse sekkuma. Pereettevõtja peab usaldama teisi pereliikmeid ja eriti seda, kellele soovitakse tulevikus juhtimine üle anda. Õige juhtimise üleandmine on üheks pereettevõtete pikaealisuse tingimuseks.

Järgmised uurijad peaksid analüüsima pereettevõtte üleandmisprotsessi läbi erinevate juhtumiuuringute.

## EUROOPA FINANTSARUANDLUSE MUUDATUSTE SOBIVUS EESTIS

Maret Güldenkoh<sup>1</sup>; Uno Silberg<sup>2</sup>  
Sisekaitseakadeemia

### Sissejuhatus

Finantsaruandlus ja audiitortegevus on valdkonnad, mis tagavad raamatupidamiskohustuslaste igapäevase majandustegevuse õiguspärasuse. Finantsaruandlusest saadakse teavet aruandekohustuslaste möödunud perioodide kohta, audiitortegevusega kontrollitakse ülestähendatu õigsust ja antakse hinnang kontrollitavate finantsseisundile. Ühe valdkonna muudatus toob endaga kaasa muudatuse teises valdkonnas. Euroopa Liidu muutuvate regulatsioonide ülevõtmisega Eestis võib siseriiklikul tasandil kaasna finantsaruandluse ja audiitortegevuse valdkonna konflikt.

### Ülevaade Euroopa Liidu finantsaruandluse ja audiitortegevuse õigusaktidest

Riiklikul tasandil on vajalik ühtne arusaamine majandusarvestusest ja selle kontrollimisest. Usaldusväärse finantstulemuseni jõutakse vaid siis, kui järjepidevalt teostatakse ühtseid põhimõtteid nng teostatakse järelevalvet. Ühtne järelevalve on reguleeritud rahvusvaheliste põhimõtetega nng oluline on, et Euroopa Liidu siseselt järgitakse ühtseid põhimõtteid. Selleks on Euroopa Liigus poolt kehtestatud õigusaktid nii finantsaruandluse kui audiitortegevuse osas.

Muudetud direktiivides anti võimalus liikmesriikidel otsustada suurettevõtjatele kehtestatud nõuetest erandite tegemist väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele. Uue direktiiviga kehtestatakse väikestele ettevõtjatele miinimumnõuded, mida täiendavad lisareeglid, mikroettevõtjatele kehtivad väikestele ettevõtjatele mõeldud nõuete lihtsustused, kui neile ei ole erinõudeid kehtestatud (Directive 2013/34/EU). Väikesed ettevõtjad on direktiivi 2013/34/EL artikkel 4 lõike 1 kohaselt vabastatud rahavoogude ja omakapitali muutuste aruande esitamisest, nende kohustuslike lisade arvu vähendati. Kohustuslikus korras on nõutav esitada vaid bilanss ja kasumiaruanne. Miinimumnõuete kehtestamise eesmärk on lisaks aruannete võrreldavuse suurendamisele väikeste ettevõtjate halduskoormuse vähendamine aruannetele esitatavate nõuete lihtsustamise kaudu (Alver ja Alver 2013:13).

Lihtsustamise tulemusena (rahavoogude aruannete vajaduse kaotamisega) on väikestel ettevõtjatel lihtsam majandustulemustega manipuleerida, kuna bilansi ja kasumiaruande koostamisel lähtutakse mitmete kirjete kajastamisel

---

<sup>1</sup> Maret Güldenkoh, MBA, Finantskolledži lektor, Sisekaitseakadeemia, Kase 61, Tallinn, [maret.gyldenkoh@sisekaitse.ee](mailto:maret.gyldenkoh@sisekaitse.ee);

<sup>2</sup> Uno Silberg, PhD, Finantskolledži direktor, Sisekaitseakadeemia, Kase 61, Tallinn, [uno.silberg@sisekaitse.ee](mailto:uno.silberg@sisekaitse.ee)

raamatupidamislikest hinnangutest (Rämmel 2014), mis omakorda võib vähendada väikeste ettevõtjate aruannete usaldusvärsust ja läbipaistvust. Aruannete rõhuasetuse muutust võib põhjendada sellega, et seni on enam tähelepanu pöördunud suurematele ettevõtjatele tulenevalt nende seotusest laialdasema piiriülese majandustegevusega. Seda kinnitab asjaolu, et Euroopa Komisjoni määruse nr 1606/2002 järgi on börsil noteeritud ja noteeritud võlakirjadega äriühingud kohustatud aastaaruannete esitamisel lähtuma rahvusvahelistest finantsaruandlusstandarditest, teistele majandusüksustele on see vabatahtlik. Taolisele kohustusele vaatamata säilib Neljanda ja Seitsmenda direktiivi primaarsus standardite suhtes (Haldma 2003).

Direktiivis on mitmeid vasturääkivusi, näiteks õige ja õiglase kajastamise, sätete õigusliku siduvuse ja sisu ülimuslikkuse printsiibi puhul. Õigusakti üheks eesmärgiks on aruannetes esitatava info võrreldavuse tagamine miinimumnõuete seadmisega. Teisalt lubatakse liikmesriikidel vajadusel kehtestada väikeettevõtjatele täiendavaid nõudeid, sealhulgas leebemaid esituskohustusi, seega nõutust vähema info kajastamist. Õige ja õiglase kajastamise põhimõte on pärit Suurbritanniast, see võeti Mandri-Euroopas kasutusele Neljanda direktiivi vahendusel (Nobes 1993). Õigusakti sätete vastuolu korral peetakse selle põhimõtte kohaldamist olulisemaks kui teiste nõuete täitmist. Erandjuhtudel, kui taoline kajastamine ei ole võimalik, tuleb selle kohta esitada täiendav info. Õigusakti eestikeelses tõlkes on “õiglane” asendatud sõnaga “erapooletuga”. Tõlgendused on inimese subjektiivse hinnangu põhjal loodavad “konstruktsioonid”, seetõttu on hinnang õige ja õiglase kajastatuse kohta ajas muutuv nähtus. (Alexander & Jermakowicz 2006) Direktiivi eessõnas on täpsustatud, et sätete kohaldamine ei võimalda saada alati õiget ja õiglast ülevaadet ettevõtja finantsseisust, mille korral tuleb finantsaruannete lisades avalikustada lisateavet.

Mitmeti arusaadav on direktiivis sisu ülimuslikkuse printsiibist ehk õige ja õiglase kajastamise põhimõttest kinnipidamise kohustus. Selle tähtsust rõhutatakse, samas lubatakse liikmesriikidel vabastada ettevõtjad selle põhimõtte järgimisest (Directive 2013/34/EU) ebatavaliste tehingute ja olukordade korral. Lahendusena soovitatakse liikmesriikides kehtestada määrustega eriolukordade kasutamine, seega tuleb avalikustada avalikustamata osa finantsaruandluse lisas. Lähtudes sellest, et direktiivi kohaldamises kohalikku seadusandlusele võib tuleneda oht siseriiklikule majanduskeskkonnale, esitati 23.09.2013 Eesti Vabariigi nimel Euroopa Kohtule tühistamishagi direktiivi 2013/34/EL sätete tühistamiseks (Estonia...15.10.2013). Põhiargumendid, millele tühistamishagis tugineti olid õigusakti vähene motiveeritus, aruandluse läbipaistvuse ja võrreldavuse vähenemine ning Eesti ettevõtjate halduskoormuse kasv.

Liikmesriigid võivad kohustuslikus korras auditeerimise asemel valida väikeettevõtjate piiratud ülevaate tegemise kohustuse, ülevaate kohustus on 2013. aasta seisuga kehtestatud Eestis ja Šveitsis (Auditi...2010). Piiratud ülevaate tegemine on direktiivi ettepanekusse lisatud seoses auditikohustuslaste piirmäärade kehtestamisega ettevõtjate usaldusvärsuse tõstmiseks või vastupidi nende halduskoormuse vähendamiseks olenevalt liikmesriikide ettevõtjate suuruselt. Piiratud ülevaate teenus on Euroopa Liidu õiguses seni käsitlemata mõiste,

ülevaatus on auditist vähem kindlust andev menetlus, mille eesmärk on teha kindlaks veast või pettusest tulenevad väärkajastamine üksuse raamatupidamise aastaaruandes. Ettevõtjate aruandluses ja auditeerimise piirmäärade sätestamisega ei saa eeldada sarnaseid tagajärgi kõikides liikmesriikides sh halduskoormuse vähenemist. Ettevõtjate kategoriseerimisega bilansimahu, netokäibe ja töötajate arvu järgi kaasneb erinev kohustusliku auditi teostamise ulatus liikmesriigiti, väiksemates riikides toob see kaasa majanduskeskkonna usaldusväärsuse languse. (Ojamaa 2012).

Vandeaudiitorite ajutist ja episoodilist audititeenuse piirülest osutamist reguleerib Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise osas (Directive 2005/36/EC). Teenuse osutamise ajutise ja episoodilise olemuse hindamine aluseks on kestus, sagedus, regulaarsus (Directive 2005/36/EC). Liikmesriikide ülene audiitorteenuse osutamine aitab leevendada auditituru kontsentreeritust, kuna vandeaudiitorid omandavad liikmesriikides töötades kogemusi, mis muudavad nad oma riigis konkurentsivõimelisemaks, võrreldes olukorraga, kui nad osutaksid teenust vaid tegevuse registreeritud riigis. Vandeaudiitoritel on audiitorühingute ees eelis, nad ei pea olema registreeritud liikmesriigis, kus pakuvad ajutiselt või episoodiliselt piiriülest audititeenust.

Majanduses toimunud muutuste peegeldamiseks valdkonna regulatiivaktides võeti 26.06.2013 vastu aruandlusdirektiiv 2013/34/EL, mis eristub eelmistest direktiividest järgmiselt: direktiivi rõhuasetuse muutus suurematelt väiksematele aruandluskohustuslastele, finantsaruannete kaudu esitatava info võrreldavuse suurendamise eesmärk Euroopa Liidus ning halduskoormusega seotud probleemide leevendamine. Direktiiviga sätestatakse ettevõtjate definitsioonid, kategoriseerides nad suuruse järgi mikro-, väikesteks, keskmise suurusega ja suurettevõtjateks. Mikro- ja väikestele ettevõtjatele rakendub keskmise suurusega ja suurettevõtjatest väiksemas mahu aruannete esitamise kohustus: väikesed ettevõtjad peavad esitama vaid kaks põhjaruannet (bilanss, kasumiaruanne). Auditidirektiivis võetakse finantsaruandlusdirektiivist 2013/34/EL üle auditi piirmäärad, mis on seotud ettevõtjate kategooriatega. Audit on kohustuslik keskmise suurusega ja suurettevõtjatele, mikro- ja väikeste ettevõtjate auditikohustuse kehtestamine on liikmesriikide pädevuses. Audiitorite sõltumatuse suurendamiseks karmistatakse kohustusliku rotatsiooniga seonduvaid nõudeid. Kuna finantsaruandluse direktiiv on ebamäärne, näiteks õige ja õiglase kajastamises, sätete õigusliku siduvuse ja sisu üliluslikkuse printsiibi vahel, esitati 23.09.2013 Eesti Vabariigi nimel Euroopa Kohtule direktiivi 2013/34/EL tühistamishagi.

### **Euroopa Liidu finantsaruandluse ja audiitortevõuse õigusaktide sobivust finantsaruandluse valdkondade tegevusele Eestis**

Uurimistöös kasutatud statistilised andmed on saadud aastate 2011-2013 kohta esitatud päringutest Registrate ja Infosüsteemide Keskuse kohturegistrite osakonnale. Saadud andmed selekteeriti lähtuvalt direktiivist 2011/778 auditeerimiskohustuslaste liigitusele, võttes aluseks kohustuslikule auditeerimisele kohalduvate ettevõtjate arvandmed müügitulu, töötajate ja varade kohta. Päringu teel saadud andmetest ei

peegeldunud ettevõtjate kuuluvus kindlasse suurusjärku. Andmete põhjal moodustati auditikohustuslaste majandusnäitajate eri variatsioonid vastavalt direktiivist 2013/34/EL tulenevatele ettevõtjate kategoriseerimise piirmääradest. Konkreetsete ettevõtjate suuruse määratlemiseks võrreldi müügitulu töötajate arvuga, töötajate arvu varade mahuga ning müügitulu varade mahuga. Ettevõtjate määratlemiseks mikro-, väikeste, keskmise suurusega ja suurettevõtjatena arvatati kolme variatsiooni keskmine. Auditidirektiivi 2011/778 eelnõu alusel arvatati auditeerimisele kuuluvate ning mittekuuluvate ettevõtjate osakaal kõigist ettevõtjatest, kelle auditikohustuse määratlemisel kohaldub direktiivi eelnõu. Analüüsi majandusnäitajate eri variatsioone, et selgitada ja tõlgendada, milline kooslus mõjutab ettevõtjate kindlasse suurusjärku kuulumist, esmärgiks oli auditeeritud ettevõtjate arvu võrdlemine ning auditikohustuslaste liigitamine mikro-, väikesteks, keskmise suurusega ja suurettevõtjateks.

Eestis moodustavad väikeettevõtjad ca 97–99% (Ojamaa, 2012). Väikeettevõtjatele on kohustuslik uue direktiivi kohaselt kahe põhiaruande ja väiksema arvu lisade esitamine, väheneb direktiivi ülevõtmisel Eestis esitatava finantsinfo maht. Valdkonna eksperdid on arvamusel, et sellega kaasneb negatiivne tagajärg ettevõtluskeskkonnale ja majandusstabiilsusele (Reimer 11.10.2013). Rahandusministeeriumis ollakse arvamuse, et vaatamata sellele, et direktiivi üheks eesmärgiks on vähendada ettevõtjate halduskoormust, ei ole Eestis välistatud halduskoormuse kasv ja lisaruannete esitamise kohustuse suurenemine (Summary...03.12.2013).

Aruannete küsitavale kättesaadavusele ja info tarbimisest hoolimata tehti Rahandusministeeriumi ettevõtluse ja arvestuspoliitika osakonna juristi Taivo Põrki andmetel 2012. aastal erasektorist rohkem päringuid majandusaasta aruannete vaatamiseks kui avalikust sektorist ehk üle poole 360 000 päringust oli tehtud erahuvides (Malm, 2014). Erasektori huvi on mõistetav, kuna see tuleneb otseselt päringu esitaja isiklikest vajadustest sh ärihuvist, näiteks võimalike äripartnerite või maksukohustuslaste kohta info kogumisel. Esitatud kujul aruannetes sisalduv informatsioon on eeltoodu alusel erasektori vajadusi arvestades oluline.

Rahandusministeeriumi arvamusel on senini püütud välistada topeltaruandluse esitamise vajalikkust, seda soovitakse vältida ka uue direktiivi valguses, plaanitakse kõik õigusaktidega nõutav ja huvilistele vajalik info esitamine koondada e-äriregistri ettevõtjaportaali senisesse aruannete esitamise lahendusse. (Ojamaa ja Põrk 2013) Aruannete tähtaegsel esitamisel esinevat kesist hoolsust arvesse võttes saab loota, et aruandlusnõuete “leebemaks” muutmisega kaasneb nende parem esitamine (Malm, 2014). Mikroettevõtjate puhul on näiteks tarvilik esitada üksnes üks raamatupidamise aastaaruande põhiaruanne: bilanss (Directive 2013/34/EU).

Analüüsides neljanda direktiivi ja ajakohastatud õigusakti õiguslikku siduvust, nähtub, et direktiivi 78/660/EMÜ artikli 47 punktist 10 tuleneb aruandluse mahu vähendamise võimalus sama tasemeni kui uues direktiivis. Liikmesriigid võisid vabastada ettevõtjad, kelle majandusnäitajad on alla Eesti auditi piirmäärade, kasumi- ja tegevusaruande esitamisest. Erinevus uue ja vana regulatsiooni vahel on kohustuslike

elementide kontsentratsioon. Direktiivi sätted tuleb üle võtta ning seetõttu on nii finantsaruandluse kui -arvestuse regulatiivsel tasandil tulemas ulatuslikke muudatusi, näiteks on soov koostada Eesti Finantsaruandluse Standardid, mis hakkavad põhinema uuendatud Raamatupidamise seadusel, rahandusministri määrustel ja Raamatupidamistoimkonna juhenditel (Ojamaa 2013). Aruandlusdirektiiviga reguleeritakse aruannete esitajate auditikohustust. Eesti on seadnud eesmärgiks ühendada kolme ala kutse eksperdid (raamatupidajad, sise- ja välisaudiitorid) ühtseks tervikuks (Arvestusala...28.02.2014).

Olemasolevate Raamatupidamistoimkonna juhendite asemele rahandusministri määruse koostamine tuleneb Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15.12.2008 otsusest 3-4-1-14-08, mille alusel tunnistati Raamatupidamise Toimkonna üldkohustuslike õigusnormide pädevus põhiseadusega vastuolevaks (Ojamaa 2013). Nendel raamatupidamiskohustuslastel, kes lähtuvad igapäevastes majandustehingutes Eesti heast raamatupidamistavast puudub kohustus kohustus järgida olemasolevaid Raamatupidamistoimkonna juhendeid.

Vandeaudiitor Anne Nuut on 2013 aastal püstitanud probleemi seoses tulevaste määruste õigustekstile omase liigse keerukuse ja näidete puudumisega. Rahandusministeerium on probleemist teadlik ning kinnitanud, et määrustele lisatakse juurde näidised, millega võib kaasnedna seniste raamatupidamistoimkonna juhendite numbrilise järjestuse muutus. (Malm, 2014)

Direktiivi ülevõtmise tegevuskava koosneb mitmest etapist, muudetud Raamatupidamise seadus peab jõustuma 30.06.2015 ja rakenduma 01.01.2017 (Arvestusala...28.02.2014). Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid õigusakti üle võtma hiljemalt 20.07.2015, nõuded tuleb kohaldada 01.01.2016 algavale majandusaastale või 2016. kalendriaasta jooksul. (Directive 2013/34/EU) Esmakordselt hakkavad raamatupidamiskohustuslased direktiivist tulenevaid nõudeid käsitlema 2017. aastal, kui tuleb esitada eelneva majandusaasta kohta aruanne. Rahandusministeeriumiga töötab välja kohalikele tingimustele sobivamat varianti: arvestusvaldkonna (finantsaruandluse ja auditi) probleeme, eesmärgi ja tegevusi hõlmav Valge Raamat (Arvestusala...28.02.2014). Eesti rakendas juba Neljanda direktiivi rakendamisel erisusi näiteks esitatavate aruannete taksonoomia osas bilansiskeemis.

Finantsarvestuse muudatused seoses ettevõtjate kategoriseerimisega toovad kaasa muutused auditi valdkonnas. Seoses Direktiivis 2013/34/EL ettevõtjate kategooriate kehtestamisele on oluline saada ülevaade auditituru mahu muutustest seoses kohustusliku auditi piirmäärade kehtestamisega, arvesse ei võeta kõrvalmõjusid, nagu muutused auditiobjektide valikus.

2012. aastal esitas auditeeritud majandusaasta aruande registrisse 6147 mikro- ja väikeettevõtjat, mis on ligikaudu 23% ehk 1806 ettevõtjat vähem kui 2011. aastal (Somov 2013). Auditite arvu vähenemise põhjuseid analüüsides saab oletada, et vähenemine on tingitud finantskriisi järgse majandusliku olukorra, kus sooviti

kulusi vähendada. Auditikohustuse vältimise võimalusteks oli näiteks aktsiaseltsi ümber registreerimine osahinguks bilansimahu, käibe või töötajate arvu vähendamisel.

Direktiivi 2013/34/EL Eesti õigusraamistikku kohandamisel ei saa kindel olla, et soovitud halduskoormus väheneb, pigem toob see kaasa riigisisest raamatupidamiskohustuslastele halduskoormuse kasvu, mis põhineb täiendavate aruannete esitamise kohustusel erinevatele ametiasutustele. Aruannete esitamise protsess võib muutuda ajamahukamaks. Aruandlusmahu vähenemisega kaasneb oht majanduskeskkonna läbipaistvusele ning jätkusuutlikkusele. Põhiprobleemi on olemasolevates tingimustes raamatupidamiskohustuslaste aruandekohustusest tähtaegne kinnipidamine, sest aastast aastasse on õigeaegselt aruandeid esitanud vaid ca 60%, mis omakorda viitab sellele, et olemasolevaid meetmeid tuleb muuta selliselt, et tagatud on aruannetest saadava informatsiooni õigeaegne kättesaadavus. Aruandlusdirektiiv tuleb Eestis üle võtta hiljemalt 20.07.2015. Selleks on Rahandusministeeriumis koostatud tegevuskava, mille eesmärk on huvigruppe kaasates leida kolme valdkonna ekspertide, raamatupidajate, välis- ja siseaudiitorite kaasabil parim lahendus, enne direktiivi sätete ülevõtmist kajastada muutused Valges Raamatus. Aruandlusdirektiivist 2013/34/EL tulenevad nõuded auditi piirmääradele. Direktiiv 2013/34/EL on mõjutanud direktiivi 2011/778 ettepaneku sätteid. Direktiivi 2011/778 ettepaneku ülevõtmisel on võimalus, et Eestis jääb hinnanguliselt enamus ettevõtjatest (97–99%) auditeerimata. Sarnaselt mikro- ja väikeste ettevõtjate aruandlusmahu vähenemisega teostuvatele mõjudele on mikro- ja väikeste ettevõtjate auditikohustuse kaotamise tulemuseks finantskeskkonna läbipaistmatuse kasv. Auditikohustuse kaotamisel ei ole välistatud riigi poolt kohustuslik aruannete ülevaatamise arv selleks, et tagada aruannetes sisalduva informatsiooni suurem usaldusväarsus.

## **Kokkuvõte**

Uurimistö eesmärk oli analüüsida Euroopa Liidu aruandluspõhimõtete sobivust Eesti tingimustes. Töö eesmärgi saavutamiseks anti ülevaade Euroopa Liidu finantsaruandluse ja auditeerimise õigusraamistikust. Esmakordselt määratleti aruandlusdirektiivis 2013/34/EL ettevõtjad kategooriatesse: mikro-, väikesed, keskmise suurusega ja suurettevõtjad. Direktiivi kohaselt peavad mikro- ja väikesed ettevõtjad erinevalt keskmise suurusega ja suurettevõtjatest esitama teabesse aruannetest vaid bilansi ja kasumiaruande, mikroettevõtjate aruanded võivad olla veelgi minimaalsemad. Direktiivi 2011/778 ettepanekus võetakse aruandlusdirektiivist 2013/34/EL üle auditi piirmäärad, mis on seotud ettevõtjate kategooriatega. Audit on kohustuslik keskmise suurusega ja suurettevõtjatele, väikeste ettevõtjate auditikohustuse kehtestamine on liikmesriikide pädevuses. Auditituru kontsentratsiooni vähendamiseks soovitatakse vandeaudiitoritel ja audiitorühingutel osutada piiriülest teenust, audiitorite sõltumatuse suurendamiseks karmistatakse nõudeid kohustusliku rotatsiooni osas.

Püsitatud eesmärgi saavutamiseks analüüsiti Euroopa Liidu finantsaruandluse ülevõtmise probleeme Eestis. Direktiivi 2013/34/EL eesmärgiks oleva halduskoormuse vähendamise asemel on Eestis vastupidine efekt, pigem toob direktiivi rakendumine kaasa halduskoormuse kasvu ja topeltaruandluse esitamise kohustuse, millega omakorda võib kaasuda majanduskeskkonna läbipaistmatus. Aruandekohustuslaste analüüsist selgus, et aruanded jäetakse aruandekohustuslaste poolt õigeaegselt esitamata, mis omakorda seab küsitavuse alla aruannetes sisalduva informatsiooni. Seoses valdkondade üheaegse ühildavusega ühtlustuvad kutsealad (raamatupidaja, arvestusekspert, audiitor). Auditi piirmäärade kehtestamisega kaasneb auditeerimiskohustuse vähenemine, hinnanguliselt 97–99% ettevõtjatest jääb auditeerimata. Sarnaselt mikro- ja väikeste ettevõtjate aruandlusmahu vähenemisega seostuvatele mõjudele on tulemuseks finantskeskkonna läbipaistmatuse kasv.

Edaspidi vajab täiendavat uurimist aruandlusdirektiivi 2013/34/EL ja auditidirektiivi 2011/778 ning seda täiendava määruse 2011/779 sobivust Euroopa Liidu liikmesriikide finantskeskkonnale ning koostada Eesti ja liikmesriikides ülevõetavate õigusaktidega seonduvate tegurite mõjuanalüüs.

# KESKKONNA MAKSUSTAMISE DILEMMA EESTI NÄITEL

Sirje Pädam<sup>1</sup>, Üllas Ehrlich<sup>2</sup>  
Tallinna Tehnikaülikool

## 1. Sissejuhatus

Eesti keskkonnapoliitika kujundajad on viimasel ajal sageli väitnud, et saastetasud ei kata saaste kahjustuste kulu. Artikli eesmärgiks on hinnata saastetasude kui fiskaalse ja keskkonnapoliitilise meetme edukust ning analüüsida saastemaksude suhet saastekahjudesse. Keskkonnamaksude edukuse analüüsil on kasutatud tagasiulatuvat (*ex-post*) maksutulude indeksanalüüsi. Indeksanalüüs on saastemaksude hindamisel uudne meetod, mis paraku ei pretendeeri hindama saastemaksude mõju keskkonnakvaliteedile. Vastuse otsimine küsimusele, kas saastajad kompenseerivad nende poolt tekitatava kahju, põhineb mikroökonomilisel analüüsil.

## 2. Kahe eesmärgi ja ühe vahendi dilemma

Käesoleval ajal on keskkonnamaksudesse suhtumisel levinud nn topeltdividendide hüpotees, mis seisneb selles, et lisaks väliskulude (*externalities*) sisestamisele, mis on olnud keskkonnamaksu (ehk Pigou maksu) algne eesmärk, loob see maks täiendavat tulu, mida saab kasutada teiste maksude vähendamiseks. Juba enne topeltdividendide hüpoteesi püstitamist hoiatati (Oates 1993), et saastemaksude roll riigi tuluaallikana on tegelikkuses komplitseeritud. Oatesi väitel seisneb põhiprobleem selles, et valitsused püüavad saavutada kahte erinevat eesmärki ühe ja sama poliitilise instrumendiga (ibid. p. 136).

Keskkonnamaksude eesmärk Eestis on olnud suunatud saaste vähendamisele (mis on keskkonnakaitse eesmärk) ja maksutulude suurendamisele. Viimane eesmärk on olemuselt majanduslik ja seotud eelarve tulude suurendamisega. Nendel kahel eesmärgil on erinev teoreetiline põhjendus. Keskkonnatasud (st Pigou maksud) on kehtestatud korrigeerimaks turutõrget, mis saavutatakse ressursside paigutuse mõjutamisega. Riigimaksud peaksid aga vastavalt Ramsey seadusele mõju ressursipaigutusele minimeerima. Kui õigesti kehtestatud Pigou maks muudab ressursikasutust saaste vähenemise suunas, murendab see samal ajal maksustamisbaasi ja ei taga seetõttu riigile stabiilset sissetulekut. Sellest järeldub, et dilemma ei ole seotud ainult kahe eesmärgi ja ühe vahendiga, vaid on oma olemuselt palju sügavam, kuivõrd Pigou maksul ja Ramsey maksul on vastandlik eesmärk ressursside paigutuse suhtes. Mõlemat eesmärki üheaegselt ei ole võimalik saavutada. Valitsus kas saab keskkonnamaksudest tulu, mis toob endaga kaasa maksude tagasihooldikuma mõju keskkonnakvaliteedile või lepib suhteliselt väiksema maksulaekumisega puhtama keskkonna nimel.

---

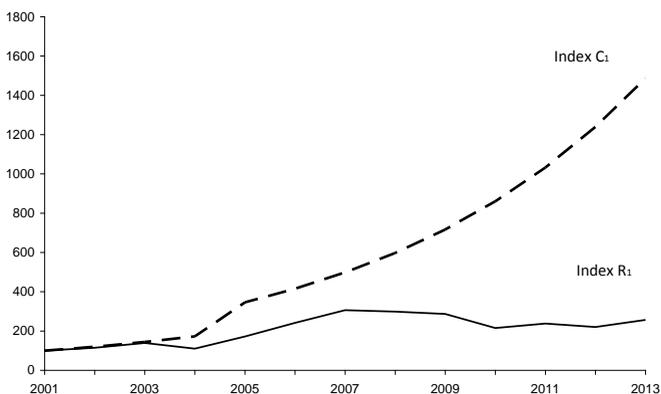
<sup>1</sup> Sirje Pädam, PhD, dotsent [sirje-ilona.padam@ttu.ee](mailto:sirje-ilona.padam@ttu.ee), TTÜ majandusteaduskond, Akadeemia tee 3, EE-12618 Tallinn, Estonia.

<sup>2</sup> Üllas Ehrlich, PhD, Professor, [ullas.ehrlich@ttu.ee](mailto:ullas.ehrlich@ttu.ee), TTÜ majandusteaduskond, Akadeemia tee 3, EE-12618 Tallinn, Estonia.

### 3. Maksude edukuse analüüs

Teades keskkonnamaksude dünaamikat ja maksudest laekunud tulu perioodil 2001-2013, on võimalik kontrollida Eesti keskkonnamaksude edukust ja selgitada välja, kas keskkonnamaksud on olnud edukad keskkonna reguleerimisel või riigieelarve täitmisel.

Joonisel 1 on toodud agregeeritud keskkonnamaksude indeksid perioodil 2001-2013. Jooniselt nähtub, et perioodi alguses (2001-2003) järgis maksudest saadav tulu maksude kasvu. Alates 2004. aastast kuni vaadeldava perioodi lõpuni 2013 on maksude suuruse ja nende poolt genereeritava tulu vahel kasvav lõhe. Sellest võib järeldada, et perioodi alguses olid keskkonnamaksud edukad fiskaalinstrumentina ja muutusid keskkonnamaksudena edukaks pärast ökoloogilist maksureformi. Keskkonnamaksudest saadav tulu hakkas langema 2008. aastal, mille üheks põhjuseks on, et elektrijaamade süsinikdioksiidi emissioonilt võetav saastemaks asendus 2008. a aktsiisiga (Kralik et al. 2012). Kehtestatud aktsiis oli mahult samaväärne enne aktsiisi kehtestamist võetud CO<sub>2</sub> maksuga (ibid.).



**Joonis 1.** Saastemaksu taseme tõus (indeks C<sub>1</sub>) ja tulu saastemaksust (Indeks R<sub>1</sub>) 2001-2013, *Allikas: autorite arvutused.*

Õppetund keskkonnapoliitika kujundajatele seisneb selles, et keskkonnamaksud ei ole edukas meede riigieelarve täitmiseks. Selle põhjuseks on tõenäoliselt maksude tagajärjel aset leidev maksubaasi murenemine.

### 4. Hinnang saastekahjudele

Keskkonnapoliitika kujundajate hulgas toimub laialdane diskussioon teemal, kas saastajad kompenseerivad tekitatava kahju keskkonnamaksude kaudu või mitte. Üldlevinud seisukoht on, et keskkonnamaksud on liiga madalad. Selleks, et

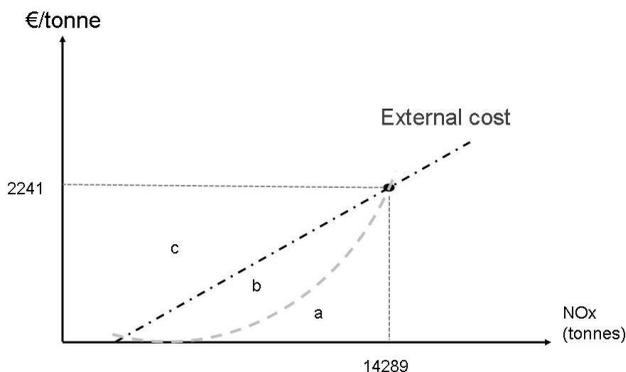
teaduslikult uurida väite aluseks olevaid argumente, tuleb analüüsida saastekahjustuste kohta käivaid andmeid Eestis.

Hiljuti tehtud uuringus õhu saaste kohta (Pihor et al. 2013) on arvutatud saastekahju rahaline ekvivalent. Saadud andmeid on võrreldud Kareda uurimusega (Kareda 2008). Saastekahjude hinnangud on toodud tabelis 2.

**Tabel 2.** Hinnang Eesti põlevkivitööstuse saastekahjudele 2011

	NO <sub>x</sub>	SO <sub>2</sub>	PM <sub>2.5</sub>	VOC	Source
Emissions in 2011, tonnes	14289	69657	-	391	Pihor et al 2013
External cost, Euro/tonne	2241	3548	7677	134	Kareda 2008
Damage cost, Euro Million	<b>32.02</b>	<b>247.14</b>	-	<b>0.05</b>	Pihor et al 2013
External cost, Euro/tonne	1428	5350	7750	272	Pihor et al 2013
Emissions in 2011, tonnes	14289	69657	-	391	Pihor et al 2013
Damage cost, Euro Million	<b>24.40</b>	<b>372.66</b>	-	<b>0.11</b>	Pihor et al 2013

Vaadeldud kahes uuringus tuletakse saastekahju mõõdetud saaste hulga võrdeliste väliskulude kaudu, mis ei ole õige, sest väliskulud on oma olemuselt piirkulud. Tabelis 2 toodud saastekahjude puhul on meetodiline viga selles, et tööde autorid on interpreteerinud väliskulusid kui ühe tonni emissiooni keskmisi kulusid. Selline lähenemine viib tegelike saastekahjude tuntavale ühindamisele. Joonis 3 selgitab viga, mis tekib kui piirkulu asemel opereeritakse saastekahjude hindamisel keskmiste kuludega.



**Joonis 3.** Välispiirkulu ja saaste kahjustuste kulu hinnangud

Kui väliskulude hinnangud on piirkulud, tähendab see, et saasteühiku tekitatav kahju sõltub juba olemasolevast emissioonist. Lämmastikühendite (NO<sub>x</sub>) emissioon oli 2011. a 14289 tonni ja väliskulu oli Kareda (2008) andmetel 2241. Vastavalt joonisele 3 on viimase tonni saastekahju maksumus 2241. Emissiooni vähenedes väheneb ka viimase saasteühiku poolt tekitatav kahju. Väikeste emissioonide korral on saasteühiku poolt tekitatav kahju nullilähedane, mis on seotud looduse isepuhastusvõimega. Vaadeldud töödes (Pihor et al., 2011; Kareda 2008) toodud saastekahju hinnang on võrdeline pindalaga  $a+b+c$  (joonis 3). Saastekahjude metoodiliselt õigel hindamisel sõltub saastekahju suurus piirkahju kõvera kujust. Lineaarse piirkahju hinnang on võrdeline pindalade  $a$  ja  $b$  summaga ( $a+b$ ), mittelineaarne piirkahju kõver on aga võrdeline pindalaga  $a$ . Ülaltoodud arutlustest võib järeldada, et vaadeldavates töödes esitatud saastekahjud on võrreldes tegelike saastekahjudega rohkem kui kahekordselt ülehinnatud. Üheks põhjuseks, miks saastekahjud on rohkem kui kahekordselt ülehinnatud, tuleb pidada asjaolu, et väikeste saastekoguste juures on saastekahju peaaegu olematu. Teiseks põhjuseks on piirkahju mittelineaarsus. Üldiselt arvatakse, et saaste piirkahju kõver tõuseb järsemalt (kasvab) saastekoguse suurenedes, vastates mittelineaarsetele doosi-vastuse funktsioonidele (ExternE 2005, p.42).

**Käesoleva töö autorite järelduseks on, et saastekahjud, mis on aluseks saastetasude suurendamisele, on saadud ebaõigesti ning on märkimisväärselt ülehinnatud.**

## **5. Kokkuvõte**

Aeglane maksutulu suurenemine õhusaaste maksudest on viinud sageli ebaõigele järeldusele, et õhusaaste ei vähene. See on omakorda initsieerinud uuringuid probleemi kohta, kas keskkonnatasud katavad saastekahjud. Käesolevas töös analüüsitud kahe uuringu alusel võib järeldada, et ebaõigesti hinnatud saastekahju on aluseks ebakohasele keskkonnapoliitikale.

Kui valitsuse ülesandeks on leida optimaalne maksude tase, on vaja koguda täiendavat informatsiooni ja teha uurimistööd. Esiteks peaksid keskkonnapoliitika kujundajad pöörama tähelepanu väliskulude piirkululise iseloomule ja saaste piirkahju kõvera kujule. Teiseks, ja see on veelgi tähtsam, tuleb poliitikutel hinnata saaste vähendamise kulusid. Ainult saaste kahjustuste piirkulu ja saaste vähendamise piirkulu võrreldes on võimalik määrata optimaalne keskkonnatasude (e Pigou maksu) määr. Selle praktiline teostatavus jääb tulevase uurimistöö ja arutelu objektiks.

## **NON-COVENTIONAL MEASURES OF MONETARY POLICY: A CRITICAL ASSESMENT**

Armin Röhde<sup>1</sup>  
Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Against the background of a sharp economic slow-down within the member countries of the Euro currency area since 2009, which followed up the international financial and economic crisis, and against the background of an expansion of the European debt crisis since 2010 the Governing Council of the Eurosystem decided on several measures to provide further monetary policy accommodation. These measures should ease the monetary policy stance more broadly. And in the end it should support the provision of more credit to the broad economy and it should contribute to a return of actually low inflation rates to the primary objective of the ECB of maintaining inflation rates below, but close to 2% in medium terms. This kind of monetary policy is the result of fundamental changes in monetary policy strategies in the developed industrial countries, which is directed more and more at straight supporting economic activity during the last 10 to 15 years. In this context monetary policy is focusing more strictly on development of interest rates and interest rate levels than on development of the quantity of money, which had been of special interest before.

To provide protection against too low economic activity on the one hand and against too low inflation rates on the other hand it has become quite normal for that kind of monetary policy to lower interest rates in case of economic crisis not only rapidly but also to levels of zero percent or even to negative rates. In addition monetary policy uses several non-conventional measures to support low interest rate policy. In this context key interest rates of zero percent and negative deposit facility interest rates are still non-conventional measures. Further non-conventional measures are outright purchases in the sovereign bonds markets or quantitative easing (QE), targeted long-term refinancing operations (TLTROs), and different ways of forward guidance.

So in the first part of research these non-conventional measures which are implemented already or which are intended to be implemented in the near future by the European Central Bank are discussed against the background of the existing institutional arrangements of the Eurosystems recent monetary policy. This institutional arrangement can be characterized in short by free and unlimited allotment of central bank money. So if obviously there exists no shortage of central bank money within the European banking system, the question has to be answered, what kind of additional help by using non-conventional measures can be expected for the monetary policy of the ECB. In the case of key interest rates of zero percent or in the case of forward guidance there are found pro and cons concerning a monetary policy strategy which is focusing strictly on developments of interest rates and interest rate levels.

---

<sup>1</sup> Univ.-Prof. Dr. Armin Röhde, Lehrstuhl für Allgemeine Volkswirtschaftslehre, insbesondere Geld und Währung, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, D-17487 Greifswald; [rohdea@uni-greifswald.de](mailto:rohdea@uni-greifswald.de)

But in the case of outright purchases of sovereign bonds or especially in the case of quantitative easing, which, beside its influence on long term interest rates, are directed especially to allot more central bank money to the banking system, the question has to be raised why these measures should be necessary or helpful to make monetary policy more efficient.

In the second part of research the own intentions mentioned by the ECB to use non-conventional measures are discussed in detail. These ECB intentions can be described as follows: First, the ECB wants to fight against too low inflation rates in the Euro currency area. This involves an intensive look on the sense of the intended return of actually very low inflation rates back to the aim of the ECB of maintaining inflation rates below, but close to 2%. So today you can find several good reasons why temporarily low inflation rates within the Euro area are not a violation of mandate of the ECB and why it is not an expression of deflationary threats. So divergences of the actual inflation rates below the value of the primary objective require no direct or massive reactions of monetary policy.

Second, by using non-conventional measures the ECB is intending a sizeable impact on the balance sheet of the Eurosystem. This means that the ECB is trying to enlarge the volume of the balance sheet by purchasing bonds or securities or by using targeted long term refinancing operations (TLTROs). But as it is explained, an enlargement of the volume of a central banks balance sheet can not be a meaningful objective in a monetary policy system in which central bank money will be allotted by temporary refinancing operations, especially if these allotments are unlimited and free of costs, as it is in the Eurosystem recently. So if the ECB states that such an enlargement of the volume of the balance sheet nevertheless is important, then the ECB obviously persecute different objectives than an allotment of more central bank money to the banking system.

The third intention of the ECB to use non-conventional measures can be described by forcing depreciation of the Euro exchange rate. Although the ECB has no exchange rate objective as it is officially announced by the ECB. But you can read between the lines of statements given by members of the Governing Council that weakening of the Euro exchange rate is an important and wanted side effect of using non-conventional measures. Beside improving international economic competitiveness of member countries of the Euro area, the ECB aimed at importing higher consumer prices from abroad too. But against the background of extremely negative experiences with competitive depreciations which had been one important reason for the great depression from 1929 to 1931, it had become a widespread agreement among politicians and scientists, and which could be found within the statutory regulations of the IMF too, that exchange rates never should become an instrument of economic policy anymore. Using depreciation of exchange rates as an instrument to solve economic problems once has been called a “beggar-my-neighbour-policy”, which tries to solve economic problems on the rear of other countries. But this agreement is vanishing out of the world of thought more and more as could be seen not only in the

behaviour of the ECB, but also on corresponding behaviour of a lot of countries all over the world today.

All in all these intensions of the ECB by using non-conventional measures seems to be not the right way to lead to a proper solution of actually existing economic problems within the Euro area.

**KROONIKA**

**CHRONIK**

**CHRONICLE**

**Dotsent Ülo Kauer**  
**(25.06.1922 – 9.06.2004)**  
**IN MEMORIAM**



Ülo Kaueriga puutusin kokku alates 1962. aastast, kui astusin Tartu Riikliku Ülikooli (TRÜ) majandusteaduskonna rahanduse ja krediidi eriala kaugõppesse. Ülo Kauer oli rahanduse ja krediidi kateedri vanemõpetaja ja andis tudengitele pangandusaineid. Tänu sellele, et töötasin juba pangas krediidiinspektorina ja olin käinud ka Orjoli Finantsinstituudis kursustel end sellel alal täiendamas, siis ei olnud mul tema ainetes raskusi. Hiljem kogesin, et ta oligi üliõpilaste ja kolleegide suhtes väga sõbralik ja heatahtlik. Kolleeg Heino Siigur meenutab, et nende ühistel eksamitel pinnis Ülo üliõpilasi põhjalikult, et nende teadmiste sügavuses selgusele jõuda, kuid püüdis alati õiglaselt hinnata.

Ise pean Ülo Kaueri „süüdlaseks“ selles, et minustki sai hiljem Tartu Ülikooli õppejõud. Kuivõrd saavutasin eksamitel vaid häid ja väga häid hindeid, siis õpingute viimasel kursusel ütles ta mulle, et ma võiksin mõelda aspirantuuris jätkamisele. Kateedrijuhataja Raimund Hagelberg oli nõus minu jaoks aspirantuuri kohta küsima, kuid seadis eeltingimuseks, et kraadi kaitsmise järel tuleksin rahanduse ja krediidi kateedrisse ka tööle. 1968. aasta lõpul olingi juba aspirantuuri sisseastumiseksamitel, aga 1975. aasta sügisest juba Ülo Kaueri kolleeg TRÜ majandusteaduskonnas.

Töötasin Üloga samas kateedris koos rohkem kui 19 aastat, kuni ta 1994. aasta veebruaris seitsmekümne teisel eluaastal pensionile läks. See aeg võimaldas mul teda põhjalikult tundma õppida. Olen nõus kolleeg Heino Siiguriga - Ülo Kauer oli tõsine töömees, kes tegi endale loetava õppeaine süsteemselt selgeks ja selliselt püüdis ainet ka tudengitele edasi anda. Tema 50. juubeli pöördumises kirjutasid kolleegid, et Ülo Kauer on oma tubli töö, abivalmiduse ja hea iseloomu tõttu võitnud suure lugupidamise nii kaastöötajate kui ka üliõpilaste hulgas.

Ülo noorusaastaid varjutas sõda. Mõni päev pärast tema 19 aastaseks saamist mobiliseeriti ta 1941. aasta juulis Punaarmeele. Seal teenis ta 1944. aastani. Kuna ta oli seal tagalas lõpetanud kaardrite ettevalmistamise kursused, siis suunati ta tööle kaubandusministeeriumi hulgibaasi plaani- ja finantsosakonna juhatajaks. Paralleelselt töötamisega lõpetas ta 1946. aastal poolelijäänud õpingud Tartu V Keskkoolis. Kuid pelgalt keskkoolis noort meest ei rahuldanud ning samal sügisel jätkas ta oma haridusteed Tallinna Polütehnilise Instituudi majandusteaduskonnas, mille lõpetas 1950. aastal kiitusega.

Juba enne ülikooli lõpetamist lähetati ta 1949. aastal tööle Valga Arve- ja Plaanitehnikumi õpetajaks. Seal edutati teda juba aasta pärast direktori asetäitjaks õppe alal. Tehnikumist lahkus ta selle likvideerimise tõttu 1957. aastal.

Kui Tartu Riiklikus Ülikoolis asutati rahanduse ja krediidi kateeder, avanes Tartus sündinud Ülole võimalus sinna tööle saada. Kateedrit asus juhtima temaga koos TPI-s õppinud Raimund Hagelberg, kes teda hästi tundis ja seetõttu ta ka tööle oli kutsunud. Teisalt võis Ülo õppejõu ja teadlase elukutse valiku eeskujuks olla ka vend Leonid Enari (1938. aastani Kauer), kes Ülo kirjutatud omakäelise eluloo (1990. novembris) andmetel oli bioloogiateaduste doktor ja TÜ teenistuses botaanikuna 1944. aasta sügiseni.

Kuivõrd Ülo oli juba abiellunud Olgaga ja perre oli sündinud tütar Tiina, siis vajas pere Tartusse ühist kodu. Peagi hakati Tartusse Emajõe ilusale kaldale, kesklinna käärest veidi eemale Raua tänavale oma maja ehitama. Oma kodu võimaldas Ülole hakata jälle tegelema ka ühe oma lemmikhobiga – roosikasvatusega. Kuivõrd ta oli sündinud aednikust isa peres, siis oli aiandus talle juba lapsest peale hingelähedane.

Tartu Ülikoolis oligi Ülo Kauer kogu oma ülejäänud töötamise aja. Aastatel 1957 – 1968 oli ta rahanduse ja krediidi kateedri vanemõpetaja. Pärast kandidaaditöö kaitsmist 1968. aastal, töötas ta 1969. aastast kuni pensionile siirdumiseni 1994. aasta veebruaris dotsendina. Kandidaaditöö koostamine võttis ligi kümme aastat. Sellel on kaks objektiivset põhjust. Esiteks, kulus palju aega nii maja ehitusele, kui ka esimestel aastatel nädalavahetustel Valga linna pere juurde sõitudeks. Teiseks, kuivõrd Ülo oli süsteemselt probleemidele lähenev ja sügavuti pürgiv teadlane, siis oli tema eesmärk kandidaaditöö teema põhjalikult läbi uurida. Kuivõrd teemaks oli „Elamumajanduse rahandusprobleeme Eestis NSV-s“, siis töötas ta läbi suure statistilise materjali ja valminud töö paisuski 340 lehekülje pikkuseks. Ülo Kaueri 60. juubeli pöördumise pealkirjastas rahanduse ja krediidi kateedri juhataja Raimund Hagelberg „Mõtteid ühest teerajajast“. Seega pidas ta oma kolleegi üheks rahanduse ja krediidi õpetuse aluse panijaks TRÜ majandusteaduskonnas. Minu nägemuse kohaselt kiirendas Ülo pensionile mineku otsuse tegemist ka iseseisvuse taastamise järgne reformide ja rahanappuse periood kõrghariduses ja ka Tartu Ülikoolis. Kateedrid kaotati 1992. aastal ja jaotati õppetoolideks. Ja lisaks nendele muutustele oli vaja seoses õppetoolis avatud panganduse peasuunaga ja Eestis kommertspangandusele üleminekuga ka loengu kontsepte üsna põhjalikult uuendada. Ilmselt selleks, et mitte hakata pangandusõpetuses jälle otsast peale, otsustaski eakas Ülo Kauer, kellel jooksis juba seitsmekümne teine eluaasta, oma väljateenitud pensionipõlve nautima hakata.

Kuivõrd kõik Tartu Ülikooli majandusteaduskonnas teadsid ja hindasid Ülo Kauerit kui täpset ja väga heatahtlikku kolleegi, siis anti temale lisaks õppetööle ka pidevalt muid keskseid ülesandeid. Alates 1974. aastast kuni 1982. aastani oli ta teaduskonna kaugeõppe prodekaan. Lisaks sellele oli ta pikka aega ka teaduskonna metoodilise komisjoni esimees. See komisjon hindas nii õppeainete kui ka õpetamise kvaliteeti kogu teaduskonnas. Aastatel 1973-1976 oli ta õigus-majandusteaduskonna

dissertatsioonide kaitsmise nõukogu sekretär. Pikka aega oli ta ka rahanduskomisjoni juht teaduskonnas. Muidugi oli ta pidevalt kursusejuhendaja.

Lisaks õppetööle, kus Ülo Kaueril oli väga suur koormus (700-1000 tundi aastas) ja selle kõrval täidetavatele lisaulesannetele, jõudis ta ka palju teadustööd teha, kirjutades artikleid ja õppevahendeid. Tema 1987-1988. õppeaasta aruandest selgub, et teadusliku töö võime säilis tal kõrges eas olnuna pika tööperioodi lõpuni. Pea igal aastal oli ta avaldanud üliõpilastele uue õppevahendi. 1990. aastal kirjutab ta oma varasema teadustöö kokkuvõtteks, et on avaldanud üliõpilastele ca 50 rahandus- ja krediidualast artiklit ja õppevahendit. Arvestades tema süvenemisostkust, oli ta üheks viljakaks autoriks Eesti Nõukogude Entsüklopeedia artiklite kirjutamisel, kus tema panus oli muljetavaldav. Kolleeg Arno Susi meenutuste järgi oli ta Eesti Nõukogude Entsüklopeediasse (ENE) kirjutanud ca 120 märksõnale artiklid. Paralleelselt ENE artiklitele ilmusid tal samuti üliõpilastele mõeldud õppevahendid rahandus- ja krediidualaste põhimõistete kohta.

Pensionil olles sai Ülo Kauer jälle senisest rohkem aega pühendada oma hobidele. Taevaskoja lähedale ostetud suvilas sai ta aiandusega tegeleda ning ka filateelia ei jäänud unarusse. Põhjaliku ja süsteemsust hindava mehena muutus ta filateelia alal tunnustatud eksperdik mitte ainult Eestis, aga ka väljaspool seda. Kohtudes kord Üloga tänaval, küsisin talt, et kuidas ta pensionärina rahaliselt toime tuleb. Ta vastas, et pole probleemi, sest ta on nüüd sakslastele markide alal eksperdik ja see annab lississetulekut. Eks lisaks tema põhjalikkusele oli abiks ka tema hea keelteoskus. Peale emakeele oli ta kodus ka saksa, vene ja inglise keeles.

Lisaks suurele töökuusele oli ta ka karske ja tervislike eluviisidega. Seetõttu oligi üllatuseks, et tema organismi oli ründamas kopsuvähk. Aga ta ei kurtnud. Kuid mõni päev enne tema kaheksakümne teist sünnipäeva lõppes tema maine teekond ja nüüd puhkab ta Tartus Raadi kalmistul, kus on ees juba paljud Tartu teadlased ja ka tema töökaaslased.

Tartus, mais 2014

Mart Sörg  
Õpilane ja kolleeg

**Dozent Dr Ülo Kauer**  
**(25.06.1922 – 9.06.2004)**  
**IN MEMORIAM**

Dozent Dr Ülo Kauer war einer von denen, die die Lehre im Fachgebiet Finanzen und Kredit an der Universität Tartu aufgebaut haben, nachdem die wirtschaftswissenschaftliche Fakultät vom Tallinn nach Tartu zurückgeführt wurde. Er hat sein Wirken im Lehrstuhl für Finanzen und Kredit gleich nach dessen Gründung im Jahre 1957 begonnen und bis zum Jahre 1994 fortgesetzt, bis er im Alter 72 Jahre in die verdiente Pensionzeit überwechselte. In die Universität Tartu kam er aus der technischen Schule Valga, wo er als Lehrer gearbeitet hat und dort pädagogische Erfahrungen gesammelt hatte. An der Universität Tartu wurde er promoviert. Vom Jahre 1969 an hat er 25 Jahre lang als Dozent gearbeitet.

Die Jugendzeit von Ülo Kauer hat der Krieg überschattet. Im Jahre 1941 wurde er in die Sowjetarmee eingezogen, wo er bis zum Herbst 1944 gedient hat. Nach der Rückkehr in das Zivilleben musste er vorerst die Mittelschule absolvieren. Danach studierte er Wirtschaftswissenschaften an der Tallinner Technischen Hochschule, wo er im Jahre 1950 das Diplom mit cum laude erworben hat. Schon vor dem Hochschulabschluss wurde er als Lehrkraft in der Schule für Planung und Rechnungswesen in Valga eingesetzt. Nachdem diese Schule geschlossen worden ist, wurde Ülo Kauer an den Lehrstuhl für Finanzen und Kredit der Universität Tartu berufen.

Nach der Schätzungen der Kollegen war Dr. Ülo Kauer ein sehr gründlicher Forscher und Lehrer. Seine Vorlesungen und Lehrmaterialien wurden immer hoch geschätzt. Er hat mehr als 50 wissenschaftliche Artikel und Lehrtexte über das Bankwesen publiziert. Dazu noch war er als Autor von über 120 enzyklopädischen Artikeln hoch geschätzt. Sehr wertvoll war auch seine Promotionschrift, die auf 340 Seiten die Probleme der Wohnungsbaufinanzierung in Estland behandelte.

Dr. Ülo Kauer war nicht nur ein effektiver Forscher und Lehrer, sondern er war auch sehr freundlich und hilfsbereit zu den Kollegen, deshalb wurde er öfters mitführenden Funktionen in der Fakultät betraut. Lange Zeit hat er als Prodekan und Vorsitzender der Kommission für Methodik die Entwicklung des indirekten Studiums betreut. Drei Jahre war er als Sekretär der Promotionskommission tätig. Ständig hat er als Mentor auch Studentengruppen betreut. Alle diese Funktionen hat er ungeachtet der hohen Lehrbelastung inne, obwohl er das Bankwesen sowohl im Direkt- als auch Indirektstudium zu vertreten hatte.

Ülo Kauer war in Tartu einer Gärtnerfamilie geboren und aufgewachsen. Daher rührt auch sein Interesse an der Gärtnerei, insbesondere der Rosenzucht. Nach seiner Rückkehr nach Tartu hat er seiner Familie ein Haus weit entfernt von dem Stadtlärm auf dem Ufer des Emajõgi gebaut, um einen gemütlichen Garten einzurichten. Seine Gattin und Tochter haben ebenfalls den Pädagogenberuf gewählt. Somit war die ganze Familienatmosphäre sehr bildungsnah.

Ülo Kauer beschäftigte sich auch als Filatelist. Er wurde infolge seiner intensiven Forschungen ein international anerkannte Briefmarkenexperte. Insbesondere als Rentner hatte er die Möglichkeit, sich aktiv mit diesem Hobby zu beschäftigen. Er beherrschte neben seiner Muttersprache auch Deutsch, Englisch und Russisch. Insbesondere für die deutschen Filatelisten war er ein anerkannter Berater.

Kurz vor dem 82. Geburtstag endete der Lebensweg von Ülo Kauer. Er wurde in Tartu auf dem Friedhof Raadi begraben, wo viele Wissenschaftler, darunter auch Ülo's Kollegen, ihre Gräber haben. Wir haben Ülo als einen arbeitsamen und gründlichen Wissenschaftler in Erinnerung, der für uns immer ein Vorbild und Inspirator war.

Mart Sörg,  
Student und Kollege

**Docent Ülo Kauer**  
**(25.06.1922 – 9.06.2004)**  
**IN MEMORIAM**

Docent Ülo Kauer was one of the founders of finance and credit teachings at the Chair of Finance and Credit in the University of Tartu after the Faculty of Economics was moved from Tallinn back to Tartu. He took up his employment with the Chair of Finance and Credit right after the establishment of the Chair in 1957 and worked there until his retirement at the age of seventy-two in February 1994. He came to the University of Tartu from Valga Technical School, where he had worked as a teacher, and was given the position of a senior lecturer because of his teaching experience. Here he defended his dissertation and became a docent in 1969, remaining in this position for almost 25 years.

The years of Ülo Kauer's youth were shadowed by war. In July 1941 he was mobilised to the Soviet Army where he served until autumn 1944. After returning to civilian life he had to attain upper secondary education. Thereafter he enrolled as a student in the Faculty of Economics of Tallinn Polytechnic Institute that he graduated with distinction in 1950. But even before he graduated from the Institute, he was sent to Valga Technical School of Accounting and Planning to work as a teacher in autumn 1949 and after the school was closed down he was asked to become a teacher of the Chair of Finance and Credit of Tartu State University.

According to his colleagues, Ülo Kauer was extremely thorough in his research as well as teaching work. This is also the reason why his teaching aids and lectures were held in high regard. He penned almost 50 teaching aids and articles on banking. Furthermore, he was one of the most acknowledged authors of the Estonian Encyclopaedia and wrote more than 120 keyword articles for the Encyclopaedia. His doctoral dissertation, which discussed financing problems in the area of construction of residential buildings in Estonia, was extremely thorough and developed into a work of 340 pages.

Besides his thorough approach to work, Ülo Kauer was also very friendly and helpful, which is why he was trusted many central managerial tasks at the Faculty of Economics of the University. He was Deputy Dean of Distance Learning and Chairman of Methodology Committee for a long time. He served as Secretary of Dissertation Committee for three years and was constantly given the job of course supervisor. Moreover, he gave a large number of lectures and taught both full-time and part-time (distance learning) students.

Ülo Kauer was born in Tartu to a gardener's family. This is why he was also interested in horticulture, especially in growing roses. Hence, after he was employed by the University he started to build a house and create a garden on the bank of River Emajõgi where he could enjoy summer nights with his family, away from the noise of the town centre. His wife and daughter also chose teaching as profession. This love for education characterises the atmosphere in their family.

A thorough researcher, Ülo Kauer became one of internationally recognised experts in the field of philately. He had more time to indulge in this hobby during his years of retirement. Besides his mother tongue, he knew the German, English and Russian languages and was therefore a sought-after philately consultant and expert for German philatelists.

Ülo's earthly path ended a few days before his 82th birthday. He is buried to Raadi Cemetery in Tartu where rest most of his colleagues and scientists and researchers of Tartu. We cherish the memory of Ülo as a very diligent and thorough researcher who was our role model and source of inspiration.

Mart Sõrg  
Student and colleague

## KONVERENTS – SEE ON INTELLEKTUAALNE SUHTLEMINE MIS EI TUNNE PIIRE

Osalemist Eestis XXII rahvusvahelisel majanduspoliitika teaduskonverentsil, mis toimus 26.-28. juunil 2014. aastal vanas ajaloolises mõisakompleksis Jänedal ja oli pühendatud eeskätt Eesti, aga ka teiste riikide ja Euroopa Liidu majanduspoliitika küsimuste arutamisele-diskuteerimisele, vaataksin kui heade traditsioonide jätkumist Eesti ja Venemaa ülikoolide vahelistes suhetes. Need algasid palju aastaid tagasi, eelmise sajandi 70-date aastate lõpul kui Kubani Riikliku Ülikooli majandusteadlased korraldasid noorte majandusteadlaste kooli eesmärgiga laiendada teaduskontakte endise Nõukogude Liidu erinevate regioonide ja vabariikide kõrgkoolide vahel. Meid huvitasid teadusinformatsiooni vahetamise võimalused, tutvumine reaalse olukordade, kogemustega ning nende inimestega, kes töötasid teoreetilise ja rakendusliku majanduse ning juhtimise valdkondades. Sotšis, väikeses Kudepsta asulas, kogunesid igal aastal erinevate kõrgkoolide esindajad Venemaalt (Moskva, Sankt-Peterburg, Voronež, Kaasan, Tjumen, Doni äärne Rostov jmt), Armeenias, Eestist, Gruusiast, Leedust, Ukrainast. Sotši koolist osavõtjate hulgas esindas Eestit kõige rohkem kordi Matti Raudjärv (aastatel 1979-1989 kokku kümme korda), aga samuti Jüri Kats, Sulev Mäeltsemees ja Mare Viies.

Keegi ei osanud arvata, et kõrgkoolide vaheline teaduslik koostöö võib nii pikaajaliseks ja tõhusaks osutuda, et pärast paljusid aastaid, sõltumata nendest muutustest mis toimusid nii riigis kui ka iga konkreetse inimese elus pärast Nõukogude Liidu kokkuvarisemist, võib professionaalne-erialane suhtlemine väga elujõuliseks osutuda.

Kaasaegseid termineid kasutades võib veendunult ütelda, et sellise koostöö tulemusena kujuneb vastav sotsiaalne kapital, mille aluseks on teaduslik huvi, vastastikune mõistmine, avatus ja usaldus ning valmidus dialoogiks.

Eestis toimunud majanduspoliitika probleemidele pühendatud XXII rahvusvahelise konverentsi ettekannete temaatika osutus erakordselt aktuaalseks. Suurt huvi pakkusid ettekanded, milles käsitleti regionaalse arengu, kohaliku omavalitsuse, regioonide konkurentsivõimekuse ja majanduspoliitika abinõude küsimusi. Erilise huvi kutsus esile reaalse probleemide lahendamise kogemuste vahetamine kohaliku omavalitsuse institutsioonides Saksamaal ja Eestis. Korraldajate teeneks tuleb lugeda seda, et konverentsile olid kutsutud ka majanduspraktikud ja munitsipaalüksuste juhid. Konverents toimus konstruktiivse dialoogi vaimus, mitte ainult passiivselt ettekandeid kuulates. Tahaksin märkida konverentsil osalejate kõrget professionaalset taset ning nende materjalide-artiklite kvaliteetset ja väga head sisu. Osa ettekannetega seotud artikleid avaldatakse ka käesolevas rahvusvahelises teadusajakirjas.

Palju tänu tahaksin avaldada konverentsi korraldajatele veel selle eest, et läbi oli mõeldud ka konverentsil osalejate vaba aja sisustamine. Maalilised kohad Jänedal mõisa ümbruses, lisaks ekskursioonid Eestis – need jätsid kõige paremad muljed maast ja selle elanikest, nende hoolivast suhtumisest loodusesse. Näiteks jättis

ekskursioon-jalutuskäik rabasse mulle kui Lõuna-Venemaa elanikule kustumatu mulje.

Mõnepäevase konverentsitöö kestel professionaalse suhtlemise raames avanesid paljulubavad võimalused suhete arenguks erinevate maade esindajate vahel. Kolleegidega suhtlemise käigus kujunes ettekujutus kõrgkoolide vahelistest võimalikest koostöö suundadest Eesti ja Kubani, samuti ka teiste Venemaa kõrgkoolide vahel.

Näiteks arendatakse 1990-ndate aastate algusest Kubani Riikliku Ülikooli juhtimise ja psühholoogia teaduskonnas uut teaduslikku suunda nimetusega „kohalike koosluste areng“. See hõlmab kohalike koosluste (institutsioonide, organisatsioonide jms) majanduslikku arengut, kohaliku omavalitsuse korraldamise probleeme, kohaliku arengu strateegilist plaanimist ja projekteerimist, territoriaalset turundust, regionaalse konkurentsivõimekuse küsimusi, maaelu arengu iseärasusi jmt. Enamus loetletud valdkondade probleemidest olid aineks-objektiks ka konverentsi diskussioonides eeskätt eesti ja saksa kolleegide vahel.

Kõik see tekitab huvi omavahelise koostöö ja aktiivse vastastikuse mõju vastu nii hariduslikus kui ka teaduslikus tegevuses Kubani Riikliku Ülikooli ja Eesti ülikoolide ning teiste Venemaa kõrgkoolide vahel. Loodan, et järgnevatel aastatel kujunevad siin head ja pidevad tööalased kontaktid.

Konverentsile kutsumise ja organisatsiooniliselt konverentsiga kaasnevate tegevuste eest tahaksin avaldada erilist tänu peakorraldajale Matti Raudjärvele.

August-september 2014

Tatiana Avdeeva<sup>1</sup> (Kubani Riiklik Ülikool)  
Krasnodar/ Kuban,  
Venemaa

---

<sup>1</sup> Professor Tatiana Avdeeva on majandusdoktor ning kohaliku arengu organiseerimise ja plaanimise kateedri juhataja.

## **KONFERENZ – DAS IST INTELEKTUELLE KOMMUNIKATION, DIE KEINE GRENZEN KENNT**

Vom 26.-28. Juni 2014 fand in Estland, im historischen Gutshof Jänedä, die XXII. internationale Wissenschaftskonferenz statt. Die Konferenz beschäftigte sich in erster Linie mit der wirtschaftspolitischen Thematik in Estland, aber es wurden auch ähnliche Probleme in anderen EU-Ländern diskutiert. Die Teilnahme an dieser Konferenz bedeutete für mich die Fortsetzung von guten und bewährten Traditionen in der Kooperation zwischen den estnischen und russischen Universitäten.

Diese Zusammenarbeit begann schon viele Jahre zurück, in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts, als die Wirtschaftswissenschaftler der Staatlichen Universität Kuban die Akademie junger Wirtschaftswissenschaftler ins Leben riefen. Das Ziel war, wissenschaftliche Kontakte zwischen Hochschulen verschiedener Regionen und Republiken der ehemaligen Sowjetunion zu erweitern. Uns interessierten sowohl die Möglichkeiten zum Austausch wissenschaftlicher Informationen und praktischer Erfahrungen als auch die direkte Kommunikation mit Wirtschaftstheoretikern und Management-Persönlichkeiten. Jedes Jahr versammelten sich in Kudepsa, einer kleinen Ortschaft in der Nähe von Sotchi, Vertreter verschiedener Hochschulen aus Russland (Moskau, St-Petersburg, Voronezh, Kasan, Tjumen, Rostow-am-Don u.a.), Armenien, Estland, Georgien, Litauen und der Ukraine. Aus Estland war Matti Raudjärv am häufigsten vor Ort (in den Jahren 1979-1989 insgesamt zehn Mal), aber auch Jüri Kats, Sulev Mäeltsemees und Mare Viies gehörten zum Teilnehmerkreis.

Es konnte keiner ahnen, dass die Kooperation zwischen den Hochschulen der Zeitprobe standhält, dass sich auch nach vielen Jahren, ungeachtet dieser Änderungen, die auf der staatlichen Ebene und im Leben eines jeden Menschen nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion stattfanden, die berufliche und fachliche Kommunikation so lebensfähig erweist.

Um es mit einem modernen Terminus zu ausdrücken, kann man voller Überzeugung sagen, dass als Resultat einer solchen Zusammenarbeit ein entsprechendes soziales Kapital entsteht, das auf der Grundlage des wissenschaftlichen Interesses und gegenseitigen Verständnisses, der Offenheit, des Vertrauens und der Bereitschaft zum Dialog steht.

Die Thematik der XXII. internationalen wirtschaftspolitischen Konferenz in Estland hat sich als außerordentlich aktuell erwiesen. Von großem Interesse waren die Vorträge, in denen Aspekte regionaler Entwicklung, kommunaler Selbstverwaltung, wirtschaftspolitischer Maßnahmen und der Konkurrenzfähigkeit der Regionen behandelt wurden. Es entstand eine sehr lebhafte Diskussion, als Lösungswege für konkrete Probleme durch kommunale Institutionen in Deutschland und Estland auf der Tagesordnung standen. Es ist den Veranstaltern als großer Verdienst anzurechnen, dass zur Konferenz auch Wirtschaftspraktiker und Führungspersonal örtlicher Verwaltungseinheiten eingeladen waren.

Die Konferenz wurde im Geiste eines konstruktiven Dialogs ausgetragen, das war nicht nur passives Zuhören der Vorträge. Ich möchte das hohe professionelle Niveau der Referenten und die gute wissenschaftliche Qualität ihrer Beiträge hervorheben. Ein Teil der Beiträge werden auch in der vorliegenden wissenschaftlichen Zeitschrift veröffentlicht.

Mein besonderer Dank gilt den Veranstaltern dafür, dass sie auch an die Freizeitgestaltung der Konferenzteilnehmer gedacht haben. Die malerische Umgebung des Gutes Jäneda, die Rundfahrt durch Estland – das alles hat die besten Eindrücke von diesem Land und ihren Bewohnern hinterlassen. Auch die hiesige rücksichtsvolle Einstellung zur Natur ist sehr bemerkenswert. Meine Heimat liegt in Süd-Russland und deswegen war ich von der Wanderung durch das Hochmoor sehr beeindruckt.

Im Laufe der Konferenz ergaben sich in Gesprächen mit Kollegen aus verschiedenen Ländern vielversprechende Möglichkeiten zur Weiterentwicklung gegenseitiger Kontakte. Die Kooperationswege zwischen den Hochschulen in Estland und Kuban, aber auch anderswo in Russland nahmen schon konkretere Züge an.

Seit dem Anfang der 1990er Jahre wird zum Beispiel an der Fakultät für Management und Psychologie der Staatlichen Universität Kuban an einer neuen wissenschaftlichen Richtung mit dem Arbeitstitel „Entwicklung örtlicher Gemeinschaften“ gearbeitet. Das umfasst den folgenden Themenkreis: Wirtschaftliche Entwicklung örtlicher Institutionen und Organisationen, Aufbau kommunaler Selbstverwaltungen, strategische Planung der Regionalentwicklung, territoriales Marketing, regionale Konkurrenzfähigkeit, Besonderheiten in der Entwicklung ländlicher Räume u. Ä. m. Die meisten von ähnlichen Fragestellungen wurden auch in Konferenzgesprächsrunden in erster Linie unter estnischen und deutschen Kollegen diskutiert.

Das alles zeigt, dass sich die wissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen den estnischen und russischen Hochschulen, insbesondere der Staatlichen Universität Kuban, durchaus gewinnbringend gestalten kann. Hoffentlich werden sich die fachlichen Kontakte in den folgenden Jahren ständig vertiefen.

Meinen besonderen Dank möchte ich an Matti Raudjärv für die Konferenzeinladung und das Rahmenprogramm aussprechen.

August-September 2014

Tatiana Avdeeva<sup>1</sup> (Staatliche Universität Kuban)  
Krasnodar/ Kuban,  
Russland

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Tatiana Avdeeva leitet den Lehrstuhl für Organisation und Planung örtlicher Entwicklung.

## **CONFERENCE – IT IS INTELLECTUAL COMMUNICATION WITHOUT BORDERS**

I would regard participation in the XXII International Scientific Conference on Economic Policy in Estonia on 26–28 June 2014, in an old historical complex of manor buildings at Jäneda, which was dedicated to the treatment and discussion of the economic policy of above all Estonia but also other countries and the European Union, as continuation of good traditions in the relations between Estonian and Russian universities. They started already years ago, at the end of the 70s of the last century, when economists of the Kuban State University organised the School of Young Economists in order to expand scientific contacts between universities of the different regions and republics of the former Soviet Union. We were interested in the exchange of scientific information, becoming familiar with actual situations, good practice and the people who worked in the areas of theoretical and applied economics and management. Representatives of different establishments of higher education from Russia (Moscow, St. Petersburg, Voronezh, Kazan, Tyumen, Rostov-na-Donu, etc.), Armenia, Estonia, Georgia, Lithuania, Ukraine gathered annually in the small Kudepsta town in the Sochi area. The most frequent representatives of Estonia among participants in the Sochi School were Matti Raudjärv (ten times in the years 1979–1989) and also Jüri Kats, Sulev Mäeltsemees and Mare Viies.

No one thought that such scientific cooperation between establishments of higher education could become so long-term and effective that even after many years, independently of the changes in both the countries and personal lives of each person after the collapse of the Soviet Union, the professional communication may remain very viable indeed.

In modern terms we can safely say that such cooperation creates social capital which is based on scientific interest, mutual understanding, openness and trust and readiness for a dialogue.

The range of problems of economic policy represented in the presentations of the XXII International Conference in Estonia turned out to be extremely topical. There was a lot of interest in presentations which treated the issues of regional development, local government, competitiveness of regions and measures of economic policy. Sharing good practice in the solution of actual problems in local government agencies of Germany and Estonia was of particular interest for participants. It was very useful that the organisers had invited also economic specialists who are doing practical work and heads of municipal agencies. The conference was held in the spirit of constructive dialogues, not just passive listening to presentations. I would like to point out the high professional standards of the participants in the conference and the high quality of the excellent content of their materials and articles which will be also partly published in this international research journal.

I would like to thank the organisers of the conference very much also for taking care of the spare time of the participants in the conference. Picturesque landscapes around the Jäneda Manor, also tours in Estonia – these left the best impressions of the country and its people, their taking good care of the natural environment. For instance, as a person from South Russia, I had unforgettable impressions from the walking tour in the bog.

Professional communication during these few days of conference work created fruitful opportunities for the development of contacts with representatives of different countries. For instance, communication with colleagues led to some ideas of possible areas of cooperation between establishments of higher education from Estonia and Kuban, and also other Russian establishments of higher education.

For instance, a new research orientation called Development of Local Clusters has been developed in the Faculty of Management and Psychology of the Kuban State University since the beginning of 1990s. This covers the economic development of local clusters (institutions, organisations, etc.), problems of organisation of the activities of local governments, strategic planning of local development, territorial marketing, issues of regional competitiveness, peculiarities of rural development, etc. Most problems from the areas listed were also among subjects discussed at the conference, above all between the Estonian and German colleagues.

All this creates interest in mutual cooperation and active interactions both in the area of education and research between the Kuban State University and Estonian universities and other Russian establishments of higher education. I hope that good and continuing work-related contacts will develop here in the next few years.

I would particularly like to thank Matti Raudjärv as the main organiser for the invitation to the conference and organisational efforts related to the conference.

August-September 2014

Tatiana Avdeeva<sup>1</sup> (Kuban State University)  
Krasnodar/ Kuban,  
Russia

---

<sup>1</sup> Tatiana Avdeeva is a Doctor of Economics, Professor; Head of the Chair of Organisation and Planning of Local Development.

## **КОНФЕРЕНЦИЯ – ЭТО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЕ ОБЩЕНИЕ, НЕ ЗНАЮЩИЕ ГРАНИЦ**

Мое участие в XXII научной конференции, посвященной дискуссиям в области экономической политики Эстонии и проходившей 26-28 июня 2014г. в старинной усадьбе Янеда, я рассматриваю как продолжение добрых традиций в отношениях между университетами Эстонии и России. Они начались много лет назад, в конце 70-х годов прошлого века, когда ученые-экономисты Кубанского госуниверситета организовали Школу молодых ученых с целью расширения научных контактов с вузами различных регионов и республик бывшего Советского союза. Нас интересовали возможности обмена информацией в области научных разработок, знакомство с реальными ситуациями, опытом и людьми, работающими в области теоретической и прикладной экономики и в управлении. В небольшом поселке Кудепста в г. Сочи ежегодно собирались представители различных вузов России (Москва, Санкт-Петербург, Воронеж, Казань, Тюмень, Ростов-на-Дону), Армении, Грузии, Литвы, Украины, Эстонии. От Эстонии среди участников Школы были Маре Вийес, Юри Кац, Сулев Мяэльтсэмээс, Матти Раудярв (гг. 1979-1989 итогою десять раз).

Никто не мог предположить, что межвузовское научное сотрудничество может оказаться настолько долгосрочным и устойчивым, что через много лет независимо от изменений, которые произошли в стране и в жизни каждого конкретного человека после распада Советского союза профессиональное сообщество может оказаться самым жизнеспособным.

Выражаясь современными терминами, можно с уверенностью сказать, что в результате такой совместной деятельности формируется определенный социальный капитал, основой которого являются научный интерес, взаимопонимание, открытость и доверие, готовность к диалогу.

Проблематика докладов, представленных на XXII международной конференции и посвященных проблемам экономической политики, представляется исключительно актуальной. Большой интерес для меня представили доклады, посвященные вопросам регионального развития, местного самоуправления, конкурентоспособности регионов, мерам экономической политики. Особый интерес вызвал обмен опытом в решении реальных проблем в муниципалитетах Германии, Эстонии. Заслугой организаторов является приглашение на конференцию практических работников, руководителей муниципальных образований. Конференция проходила в духе конструктивного диалога, а не пассивного прослушивания докладов. Хочу также отметить высокий профессиональный уровень участников конференции и материалов, которые публикуются в виде международного научного журнала.

Большую благодарность хочу выразить организаторам конференции за то, что они позаботились также о свободном времени участников. Живописные места

вокруг усадьбы Янеда, экскурсии по Эстонии оставили самые лучшие впечатления о стране и ее жителях, об их заботливом отношении к природе. Например, экскурсия на болота оставила самое неизгладимое впечатление у меня как жителя Юга России.

В течение нескольких дней работы конференции в рамках профессионального сообщества сложились продуктивные возможности для развития отношений между представителями разных стран. Так, например, в ходе общения с коллегами появилось представление о возможных направлениях сотрудничества вузов Эстонии и Кубани, а также других вузов России.

Так, например, в Кубанском государственном университете в рамках факультета управления и психологии с начала 90-х годов развивается новое научное направление, получившее название «развитие местных сообществ». Оно охватывает экономическое развитие местных сообществ, проблемы организации местного самоуправления, стратегическое планирование и проектирование местного развития, территориальный маркетинг, проблемы региональной конкурентоспособности, особенности сельского развития и др.

Большинство из перечисленных проблем были предметом дискуссий на конференции среди эстонских и немецких коллег.

Все это подтверждает интерес к взаимному сотрудничеству и активному взаимодействию, как в образовательной, так и научной деятельности между Кубанским государственным университетом и вузами Эстонии. Я надеюсь, что в следующие годы рабочие контакты будут постоянными.

Особую благодарность за приглашение на конференцию и организационное сопровождение хочу выразить Матти Раудярв.

Август-сентябрь 2014

Авдеева Татьяна<sup>1</sup> (Кубанский государственный университет)  
г. Краснодар, Россия

---

<sup>1</sup> Татьяна Авдеева - доктор экономических наук, профессор; зав. кафедрой организации и планирования местного развития.

## KOLMKÜMMEND AASTAT ESIMESE MAJANDUSPOLIITIKA TEADUSKONVERENTSI TOIMUMISEST EESTIS

### (rahvusvaheline majanduspoliitika XXII teaduskonverents toimus teist aastat Jänedal)

Seekordne XXII rahvusvaheline majanduspoliitika teaduskonverents toimus ajavahemikul 26.-28. juuni 2014 juba teist korda Jänedal. Samas – esimene majanduspoliitika teaduskonverents toimus allkirjutanu eestvedamisel mais 1984 nn Eesti noorte majandusteadlaste konverentsina mööda Emajõe, Peipsi järve, Pihkva järve ja Velikaja jõge reisilaeva „Vanemuine“ pardal kolmes sektioonis. Esimene konverents oli samuti kolmepäevane ning laev sõitis marsruudil Tartu-Värskas-Pihkva-Värskas-Tartu.

XXII konverentsi kaks tööpäeva olid seekord sisustatud analoogselt varasemaga, st 2013. aastal Jänedal toimunud konverentsiga – nimelt oli ka nüüd esimesel päeval (neljapäeval, 26.juunil) põhirõhk pandud nn ümarlauale Eesti haldus-territoriaalse reformi teemal<sup>1</sup> ning teisel päeval (reedel) toimusid traditsioonilised ettekanded ja diskussioonid. Konverentsil olid esindatud nelja riigi majandusteadlased, poliitikud, kohaliku omavalitsuse juhid ja spetsialistid – Eestist, Saksamaalt, Ungarist ja Venemaalt.

Konverentsi avamine toimus neljapäeval, 26. juuni pärastlõunal, kus käesoleva kirjutise autor andis lühiülevaate kõne all olevate majanduspoliitika teaduskonverentside ajaloo, eesmärkidest ja traditsioonidest Eestis. Järgnenud plenaaristungil, mida juhatas Sulev Mäeltsemees (Tallinna Tehnikaülikool), toimus kaks peaettekannet – esimene Peter Friedrich'ilt (Tartu Ülikool ja Müncheni Bundeswehri Ülikool) teemal „Kohalikud omavalitsused ja konkurents“ ning teine Janno Reiljan'ilt teemal „Ühinemiste mõju kohalike omavalitsuste finantsilisele jätkusuutlikkusele“.<sup>2</sup>

Järgnenud ümarlinal (mida samuti juhatas Sulev Mäeltsemees) osalesid, võtsid sõna ning kommenteerisid arutlusel olnud kohalike omavalitsuste temaatikat eelnimetatud ettekandjad ja ümarlana juhataja ning Urmas Astel (vallavanem, Palamuse vald), Liilia Kivirüüt (finantsnõunik, Mäksa vald), Väino Kivirüüt (vallavanem, Vara vald), Riivo Noor (vallavanem, Aegviidu vald), Erich Petrovits (vallavanem, Kadrina vald), Kaidi Randpõld (Tartu vald), Aivar Soop (vallavanem, Tartu vald), Matti Raudjärv (Tartu Ülikooli Pärnu kolledž) ning mitmed teised.

---

<sup>1</sup> Ka 2007. aastal Värskas oli esimene päev kohaliku omavalitsuse temaatikale pühendatud, kuid siis toimusid ettekanded ja arutelud eeskätt Põlva maakonna näidetel (kuna Värskas vald kuulub Põlva maakonna koosseisu) ning ettekanded tehti nimetatud maakonna omavalitsuste ja Maavalitsuse esindajate poolt.

<sup>2</sup> Kolmas ettekanne oli kavandatud Lääne-Nigula vallavanema Mikk Lõhmuse poolt teemal „Kohaliku omavalitsuse ühinemise ootused ja esialgsed tulemused Eestis Lääne-Nigula valla näitel“ pidada, mis paraku aga jäi ära ettekandja haigestumise tõttu.

Hinnangud kohalike omavalitsuste arengutele olid nii positiivsete kui negatiivsete näidetena. Oldi seisukohal, et vaid omavalitsuste liitmine on vähe tulemuslik, sellega peab kaasnema ka riigi ja kohalike omavalitsuste omavaheliste funktsioonide-ülesannete täpne jagamine, omavalitsuste olulisest selgem rahastamine ning seostatus funktsioonidega, riigi institutsioonide ja kohalike omavalitsuste võrdne partnerlus. Seega kõik momendid kokku võttes – oleks vajalik läbi viia nn riigireform. Siiski väideti, et hetkel pole omavalitsused haldus-territoriaalse reformi läbiviimisest eriti huvitatud, kuna olukord on segane (26. märtsist 2014 on Eestis uus peaminister Taavi Rõivas ja seejärel vaid vähem kui aastaks ka uus Vabariigi valitsus, kuna järgmised Riigikogu valimised toimuvad 1. märtsil 2015; valitsuskoalitsioon pole aastaid reformist huvitunud ja pole seda ka praegu jms).

Arutelust järeldus, et valitsuse hulk aastaid kestnud tegevus (sisuliselt vastuseis ja tegevusetus) on kohalike omavalitsuste arenguid oluliselt pidurdanud ning see on jätkumas, kuigi varem või hiljem tuleb nende küsimustega niikuinii tegeleda! Ainult venitamise, aja raiskamise ning oluliselt kallima hinnaga. Reformierakond peaks oma nime järgi eriti reformidest huvitatud olema, paraku pole haldusreformi puhul seda seni täheldada olnud. Endine peaminister Andrus Ansip on varem ütelnud, et kohalike omavalitsuste puhul pole reforme vaja, kuna meie kogukonnad on aastasade ja veelgi pikema aja vältel olnud oma loomulikus arengus. Huvitav, kas ka okupatsiooniperioodil alates 1940 kuni Eesti Vabariigi taasiseseisvumiseni aastal 1991 toimus kohalike kogukondade (siis külanõukogude ja täitevkomiteede koordineerimisel) areng loomulikku rada pidi!?

Arvestades ca 11. kuuks moodustatud koalitsiooni vähest tegevusvõimalust enne uue valitsuse moodustamist 2015. aastal tekib rida küsimusi: **milleks** oli vaja endisel peaministril Andrus Ansipil vaja juba 2014 algul tagasi astuda (väsinud?!, kas siis Euroopa Parlament on puhkekodu?); **kas** ta lahkus selleks, et oma isiklike ambitsioone Euroopa Liidus Brüsselis realiseerida ja oluliselt suuremat sissetulekut saama hakata (saadikuid Brüsselisse Euroopa Parlamenti valiti ju 2014. aasta kevadel, 2015. aasta kevadel kui on Eestis Riigikogu valimised, poleks enam õnnestunud Brüsselisse kandideerida; Brüsselis olles on ka võrreldes Eestiga võib-olla vähem peavalu, kuna Eesti meedia ja oponendid on suhteliselt tähelepanelikud ja sageli ka väga kriitilised)? ....

Esimene päev lõpetati Jäneda Mõisa hotelli kaminaruumes maitsva õhtusöögiga ning samal ajal ka Lehtse kammerkoori külakapelli rohkem kui tunnist esinemist kuulates ja pillimuusikast elamust saades.

Konverentsi teine päev (reede) oli juba otseselt konverentsi ettekannetele pühendatud ning toimus neli istungit. Esimest istungit juhatasid Claus-Friedrich Laaser ja Klaus Schrader (mõlemad Kieli Maailmamajanduse Instituudist, Saksamaa LV). Esimese istungi esimese ettekande tegi Roland Theis (Saarimaa Maapäev, Saksamaa LV), kes käsitles regionaalse majandus- ja tööstuspoliitika ajaliste struktuurimuutuste küsimusi tööstusregioonis, seda parlamentaarsetest nägemustest lähtudes. Teisena esines Valentin Holzer (Saarimaa Ehituse ja Maa Projektiühing, Saksamaa LV), kelle

ettekande sisuline pool oli sarnane esimese ettekandja teemaga, kuid seda valitsuse nägemustest lähtudes. Kolmanda ettekande tegid istungi juhatajad Laaser ja Schrader (töö kaasautoriks oli ka Janno Reiljan). Nemad olid Eesti näidetel uurinud majanduslike tasandusprotsesside takerdumise probleeme. Päeva esimese istungi viimase ettekande tegi Armin Rohde (Greifswaldi Ülikool, Saksamaa LV)<sup>3</sup>, käsitledes rahapoliitika tavapäraseid abinõusid ja nendega seotud probleeme.

Teist istungit juhatas Laivi Laidroo (Tallinna Tehnikaülikool).<sup>4</sup> Kahe kavandatud ettekandja puudumise tõttu toimus vaid kaks ettekannet, millest esimese pidas Tatiana Avdeeva (Kubani Riiklik Ülikool, Venemaa).<sup>5</sup> Tema arutles strateegilise plaanimise ja regioonide arengu küsimuste ning konkurentsi problemaatika üle globaliseerumise taustal. Teisena esines Laivi Laidroo teemal „Baltikumi börsiettevõtete teabe kvaliteet – kas teistest ees või maha jäänud?“.

Pärastlõunast ja kolmandat istungit juhatasid Maret Guldenkoh (Tallinna Tehnikaülikooli koosseisus olev Eesti Mereakadeemia) ja Uno Silberg (Eesti Sisekaitseakadeemia). Esimesena esines Jörg Dötsch (Budapesti Andrássi Ülikool, Ungari), kes oli uurinud kõrgkoolipoliitika mõju kui täiendust võistlus- ehk konkurentsipoliitikale. Teisena arutles Kulno Türk (Tartu Ülikool) akadeemiliste töötajate töösoorituse juhtimise üle Tartu Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna võrdlemisel. Kolmandana tegi ettekande Jelena Rootamm-Valter Tartu Ülikooli Narva kolledžist, käsitledes ülikoolihariduse vastavust tööandja ootustele ja selle mõõtmise probleemide lahendamise võimalusi oma kõrgkooli näitel.

Teise päeva viimast istungit juhatas Matti Raudjärv Tartu Ülikooli Pärnu kolledžist.<sup>6</sup> Esimesena esines Vilja Veebel (Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused, Eesti), käsitledes kasinuspoliitika rakendamise kogemusi Eestis aastatel 2008-2011 nii, et erakond ei kaotaks valimisi ega võimu. Teise ettekande raames andis Kalle Kallemets (Tallinna Tehnikaülikool) ülevaate Eesti põlevkivikompleksi majanduslikust jätkusuutlikkusest aastani 2030. Kolmas ettekandja Sirje Pädam (töö kaasautor Üllas Ehrlich) käsitles keskkonna maksustamise dilemmat Eesti näitel. Inga Vau (töö kaasautoriks doktoritöö juhendajana oli Üllas Ehrlich; mõlemad Tallinna Tehnikaülikool) viimase esinejana peatus oma uuringutel, mis hõlmasid meteoroloogilise prognoosi sotsiaalmajanduslikke aspekte ja seda küljest – milline on

---

<sup>3</sup> Armin Rohde (sündinud 1952) on meie majanduspoliitika konverentsidel, sageli koos oma doktorantidega, juba 15. korral osalenud.

<sup>4</sup> Kaasjuhtajaks oli teisele istungile kavandatud Viktor Trasberg (Tartu Ülikool), konverentsil mitteosalemise tõttu jäi ka tema ettekanne teemal „Eesti maksustruktuur“ paraku pidamata. Kolmas sama istungi ettekanne Olev Raju (Tartu Ülikool) poolt jäi tema haigestumise tõttu samuti ära.

<sup>5</sup> Tatiana Avdeeva oli meie konverentside seerias esimene osaleja Venemaalt.

<sup>6</sup> Neljanda istungi kaasjuhataja Üllas Ehrlich pidi pärast päeva esimest istungit oma töökohustuste tõttu konverentsilt lahkuma, et Tallinna Tehnikaülikoolis lõpuaktusel majandusteaduskonna dekaanina lõpetajaid õnnitleda ja teile diplomid kätte anda. Neljanda istungi viimaste ettekannete ajaks jõudis ta siiski Jänedale tagasi.

Eesti tarbijate maksevalmidus täpsema prognoosi eest. Ilmaennustused kui alati kõigi jaoks huvitavad küsimused tekitasid ka seekord elevust ja sisutihedat diskussiooni.

Konverentsi lõpetas lühikokkuvõttega ning esitas mõned perspektiivsed tulevikunägemused konverentsi peakorraldaja Matti Raudjärvi, tänades kõiki osalejaid ja ettekandjaid, retsensente ning kõiki neid, kes konverentsi läbiviimisele kaasa aitasid ja seda toetasid. Teine konverentsipäev lõppes spordi- ja terviseprogrammiga Jänedal mõisa ümbruses ja SPA-kompleksis.

Kolmanda päeva hommikupoolikul siirduti Jänedal lähedal asuvasse Kakerdaja rabasse<sup>7</sup>, kus toimus paaritunnine loodusretk matkajuhi-giidi huvitava informatsiooni saatel ja juhatusel. Looduse nautimisele aitas kaasa suurepärase soe ja päikesepaistelise ilm. Rabast väljudes oli kõigil osalejatel võimalus lõkkel keedetud teega end kosutada, mille järel tagasi Jänedale lõunalauda sõideti. Pärast lõunasööki lahkuti üksteisele sõbralikult kena suve ning järgnevat tööaastat soovides Jänedalt, et hakata järgmist konverentsi ette valmistama, uuringuid tegema ja vastavaid teadusartikleid kirjutama.

Majanduspoliitika konverentsi raames kohtutakse jälle loodetavasti juuli algul 2015. Jah, XXIII konverentsi ettevalmistused on juba alanud! Kutsutud on kõik, kes majanduspoliitilise temaatika vastu huvi tunnevad, nii majandusteadlased ja -õppejõud, kui ka majanduspraktikud, sh kohaliku omavalitsuse juhid ja spetsialistid ning samuti paljud teisedki, kel huvi kaasa mõtelda ja rääkida! Oodatud on ka üliõpilased vaatamata õppevormile ja edasijõudmisele!

Tere tulemast Jänedale 2.- 4. juulil 2015!

Tallinnas, juulis-augustis 2014

Matti Raudjärvi

Konverentsiseeria algataja aastast 1984 ja ning XXII konverentsi peakorraldaja-koordinaator

---

<sup>7</sup> Kakerdaja raba on maaliline rohkete laugastega raba Harjumaa ja Järvamaa piiril Albu vallas. See Tallinnast 60 km kaugusel olev raba asub eemal suurtest asulatest ja teedest. Kakerdaja on Eesti üks tuntumaid ja enim külastatavamaid rabasid ja seda teenitult. Kakerdajas leidub kõike, mis ühes korralikus rabas olema peab - maaliline laugastik, pehmed älved, rabasaar, järv ja legendid. See raba on Kõrvemaa üks suuremaid rabasid. Rabamassiivi suurus on ca 1000 hektarit. Rohkete laugastega maalilise kõrgraba omapäraks on raba kaheastmelisus ehk kahel erineval kõrgusel paiknev laukavöö. Kevadel ja sügisel peatub raba laugastikul tuhandeid veelinde. Keset raba lamab Kakerdaja järv. [<http://www.puhkaestis.ee>] 02.07.2014

## **DREISSIG JAHRE WIRTSCHAFTSPOLITISCHER WISSENSCHAFTSKONFERENZEN IN ESTLAND**

**(Die XXII. internationale wirtschaftspolitische Wissenschaftskonferenz  
fand schon das zweite Mal in Jäeneda statt)**

Die XXII. internationale Wissenschaftskonferenz über Wirtschaftspolitik wurde vom 26.-28. Juni 2014 schon das zweite Mal in Folge in Jäeneda ausgetragen. Die erste gleichartige Konferenz fand auf meiner Initiative im Mai 1984 statt. Damals trug die Veranstaltung den Namen „Konferenz junger Wirtschaftswissenschaftler Estlands“ und als Austragungsort diente das Passagierschiff „Vanemuine“, das auf den Binnengewässern wie der Fluss Emajõgi der Peipussee, der Pskower See und der Fluss Velikaja unterwegs war. Die erste Konferenz dauerte ebenso drei Tage und binnen dieser Zeit wurde die Route Tartu-Värka-Pskow-Värka-Tartu zurückgelegt. Die ersten zwei Tage der XXII. Konferenz waren ähnlich gestaltet wie auf der vorjährigen Konferenz 2013 in Jäeneda. Nämlich lag am ersten Tag (am 26. Juni) auch diesmal das Hauptaugenmerk auf dem Runden Tisch zu Themen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Estland<sup>1</sup> und der zweite Tag (Freitag) war den traditionellen Vorträgen und Diskussionen gewidmet. Zum Teilnehmerkreis der Konferenz gehörten Wirtschaftswissenschaftler, Politiker, Führungspersonal kommunaler Selbstverwaltungen und Fachleute aus vier Ländern – aus Estland, Deutschland, Ungarn und Russland.

Die Konferenz wurde am Nachmittag des 26. Juni mit einer Kurzübersicht über die Geschichte, Ziele und Traditionen der wirtschaftspolitischen Konferenzen in Estland eröffnet. Auf der darauffolgenden Plenarsitzung, die von Sulev Mäeltseemes (Technische Universität Tallinn) moderiert wurde, gab es zwei Hauptreferate. Das erste war von Peter Friedrich (Universität Tartu und Bundeswehruniversität München) zum Thema „Kommunale Selbstverwaltungen und Wettbewerb“ und dann sprach Janno Reiljan zum Thema „Die Auswirkungen der Zusammenlegungen auf die finanzielle Nachhaltigkeit der kommunalen Selbstverwaltungen.“<sup>2</sup>

Anschließend folgte der Runde Tisch, der ebenso von Sulev Mäeltseemes moderiert wurde. Am Tisch saßen und diskutierten außer den vorgenannten Referenten und dem Moderator noch Urmas Astel (Vorsteher der Gemeinde Palamuse), Liilia Kivirüüt (Finanzberaterin, Gemeinde Mäksa), Väino Kivirüüt (Vorsteher der Gemeinde Vara), Riivo Noor (Vorsteher der Gemeinde Aegviidu), Erich Petrovits (Vorsteher der Gemeinde Kadrina), Kaidi Randpõld (Vorsteherin der Gemeinde Tartu), Aivar Soop

---

<sup>1</sup> Auch 2007 in Värka war der erste Tag der Thematik der kommunalen Selbstverwaltungen gewidmet, aber dann basierten die Vorträge und Diskussion auf Beispielen aus dem Landkreis Põlva (weil die Gemeinde Värka zum Landkreis Põlva gehört). Die Referenten vertraten die Selbstverwaltungen des Landkreises und die Landkreisverwaltung.

<sup>2</sup> Der dritte Vortrag von Mikk Lõhmus, dem Vorsteher der Gemeinde Lääne-Nigula zum Thema „Erwartungen und vorläufige Ergebnisse bezüglich der Zusammenlegung von kommunalen Selbstverwaltungen in Estland am Beispiel der Gemeinde Lääne-Nigula“ musste leider wegen Erkrankung des Referenten ausfallen.

(Vorsteher der Gemeinde Tartu), Matti Raudjärv (Pärnuer College der Universität Tartu) und viele andere.

Die Bewertungen zu Entwicklungen in kommunalen Selbstverwaltungen fielen teils positiv, teils negativ aus. Im Großen und Ganzen kam man zur Meinung, dass sich die bloße Zusammenlegung von kommunalen Selbstverwaltungen als wenig ergebnisreich erweist. Das muss von der genauen Aufgaben- und Funktionenteilung zwischen dem Staat und den kommunalen Selbstverwaltungen, von mehr Präzision in der Finanzierung von Selbstverwaltungen und ihrem Zusammenhang mit den Funktionen und von der gleichberechtigten Partnerschaft der staatlichen Institutionen und kommunalen Selbstverwaltungen begleitet werden. Also alle Aspekte zusammenfassend: Es ist notwendig, eine sogenannte Staatsreform durchzuführen. Trotzdem wurde behauptet, dass im Moment die Selbstverwaltungen von der Durchführung der Gebiets- und Verwaltungsreform nicht besonders interessiert seien, weil die Lage unübersichtlich ist. Seit dem 26. März 2014 ist in Estland der neue Premierminister Taavi Rõivas im Amt. Die von ihm geführte Regierung kann weniger als ein Jahr regieren, denn die nächsten Parlamentswahlen finden am 1. März 2015 statt. Die Regierungskoalition hat über Jahre für die Reform kein Interesse gezeigt und ist auch jetzt nicht daran interessiert.

Bei der Diskussion kristallisierte sich heraus, dass die seit mehreren Jahren andauernde Tätigkeit der Regierung (eigentlich Widerstand und Untätigkeit) die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im wesentlichen Maße gebremst hat und das alles setzt sich fort, obwohl man sich früher oder später sowieso mit diesen Fragen beschäftigen muss! Aber die Sache wird hinausgezögert, es wird Zeit vergeudet und der Preis für das Ganze wird wesentlich höher sein. Die Reformpartei müsste seinem Namen nach ein großes Interesse für Reformen haben, aber bei der Verwaltungsreform ist davon keine Spur zu sehen. Der ehemalige Premierminister Andrus Ansip hat mal gesagt, dass man für kommunale Selbstverwaltungen keine Reformen braucht, weil sich unsere örtlichen Gemeinschaften im Laufe der Jahrhunderte und noch länger in einer natürlichen Entwicklung befunden haben. Interessant! Muss man das so verstehen, dass auch in der Periode der sowjetischen Besetzung – angefangen mit dem Jahr 1940 bis zur Wiederherstellung der Unabhängigkeit 1991 – die Entwicklung der örtlichen Gemeinschaften (d. h. koordiniert von Dorfsowjets und Exekutivkomitees) auf natürlichem Wege stattfand?! Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die neue Regierungskoalition nur für 11 Monate gebildet wurde und ihre Möglichkeiten zum Tätigwerden bis zur Bildung der neuen Regierung 2015 begrenzt sind, entstehen mehrere Fragen: **Warum** musste der ehemalige Premierminister Andrus Ansip schon Anfang 2014 zurücktreten? Er sei müde?! – Ist das Europäische Parlament ein Erholungsheim? Ist er **deswegen** zurückgetreten, um seine persönlichen Ambitionen in Brüssel bei der EU zu realisieren und um ein deutlich höheres Einkommen zu erzielen? Die Wahlen ins Europaparlament fanden im Frühling 2014 statt. Im Frühjahr 2015, wenn estnische Parlamentswahlen anstehen, wäre es nicht mehr möglich, nach Brüssel zu kandidieren. Gibt es im Vergleich zu Estland in Brüssel vielleicht weniger

Kopfschmerzen, weil estnische Medien und politische Opponenten aufmerksam und oft sehr kritisch sind?

Der erste Tag endete im Kaminraum des Gutshotel Jänedä mit einem schmackhaften Abendessen. Dabei konnten die Konferenzteilnehmer ein mehr als einstündiges Konzert der Dorfkapelle des Kammerchores Lehtse genießen.

Der zweite Tag der Konferenz (Freitag) war der Tag der Vorträge, die in vier Sitzungen aufgeteilt waren. Die erste Sitzung wurde von Claus-Friedrich Laaser und Klaus Schrader (beide Weltwirtschaftsinstitut Kiel, Deutschland) moderiert. Der erste Referent war Roland Theis (Landtag des Saarlandes), der über zeitliche Strukturveränderungen der regionalen Wirtschafts- und Industriepolitik in der Industrieregion aus der parlamentarischen Sicht sprach. Als zweiter trat Valentin Holzer (Saarland Bau und Boden Projektgesellschaft) auf. Die inhaltliche Seite seines Vortrages ähnelte sich dem Thema des Vorredners, aber er sprach aus der Sicht der Landesregierung.

Der dritte Vortrag war von den Moderatoren Claus-Friedrich Laasar und Klaus Schrader (Coautor Janno Reiljan). Die Autoren haben mit ihren Forschungen nach Gründen gesucht, warum wirtschaftliche Ausgleichsprozesse in Estland ins Stocken geraten sind. Den letzten Vortrag der ersten Sitzung hielt Armin Rohde (Universität Greifswald)<sup>3</sup>. Sein Thema behandelte die gewöhnlichen Instrumente der Geldpolitik und die damit verbundenen Probleme.

Die zweite Sitzung moderierte Laivi Laidroo (Technische Universität Tallinn).<sup>4</sup> Weil zwei geplante Referenten ausgefallen waren, wurden nur zwei Vorträge gehalten. Der erste Vortrag war von Tatiana Avdeeva (Staatliche Universität Kuban, Russland).<sup>5</sup> Sie ging auf die Problematik der strategischen Planung, der Entwicklung der Regionen und des Wettbewerbs auf dem Hintergrund der Globalisierung ein. Danach sprach Laivi Laidroo zum Thema „Die Informationsqualität der baltischen Börsenunternehmen – den anderen voraus oder hinter den anderen zurückgeblieben?“

Die dritte Sitzung am Nachmittag wurde von Maret Guldenkoh (Estnische Seefahrtsakademie bei der Technischen Universität Tallinn) und Uno Silberg (Estnische Hochschule für Sicherheitswissenschaften) moderiert. Der erste Vortrag war von Jörg Dötsch (Andrassi-Universität Budapest, Ungarn). Er nahm die Wirkung der Hochschulpolitik als eine Ergänzung zur Wettbewerbspolitik unter die Lupe. Als zweiter sprach Kulno Türk (Universität Tartu) zum Thema des Managements der Arbeitsprozesse von akademischen Mitarbeitern am Beispiel der Wirtschaftsfakultäten der Universität Tartu und der Technischen Universität Tallinn.

---

<sup>3</sup> Armin Rohde (geboren 1952) hat – oft zusammen mit seinen Doktoranden – schon fünfzehn Mal an unserer Konferenzreihe teilgenommen.

<sup>4</sup> Als Co-Moderator für die zweite Sitzung war Viktor Trasberg (Universität Tartu) geplant. Leider fiel wegen Nichtteilnahme sein Vortrag zum Thema „Estnische Steuerstruktur“ aus. Der Vortrag von Olev Raju (Universität Tartu) ist aus Krankheitsgründen ebenso ausgefallen.

<sup>5</sup> Tatiana Avdeeva ist die erste russische Teilnehmerin an unserer Konferenzreihe.

Den dritten Vortrag hielt Jelena Rootamm-Valter (College Narva der Universität Tartu). Ihre Fragestellung war, inwieweit die Hochschulbildung den Erwartungen der Arbeitgeber entspricht und wie man das messen kann. Als Vergleichsbasis diente ihre Hochschule.

Die letzte Sitzung des zweiten Tages moderierte Matti Raudjärv (College Pärnu der Universität Tartu).<sup>6</sup> Zuerst referierte Vilja Veebel (Estonisches College für Verteidigung) zum Thema der Austeritätspolitik in Estland in den Jahren 2008-2011 auf dem Hintergrund der Parteienpolitik. Der zweite Vortrag an der Reihe war von Kalle Kallemets (Technische Universität Tallinn). Er gab eine Übersicht über die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der estnischen Ölschieferindustrie bis 2030. Die dritte Referentin Sirje Pädam (Coautor Üllas Ehrlich) behandelte das Dilemma der Umweltbesteuerung am estnischen Beispiel. Inga Vau (Coautor Üllas Ehrlich als Betreuer der Doktorarbeit; beide Technische Universität Tallinn) war die letzte Referentin. Sie forscht zum Thema der sozialwirtschaftlichen Aspekte von meteorologischen Prognosen. Ihre Fragestellung lautete: Wie viel sind estnische Verbraucher für eine noch genauere Wettervorhersage zu zahlen? Damit ist sie auf großes Interesse gestossen. Wetterprognosen berühren uns alle und auch diesmal löste dieses Thema eine lebhaft und inhaltsreiche Diskussion aus.

Zum Schluss machte Matti Raudjärv, der Hauptveranstalter der Konferenz, eine kurze Zusammenfassung und trug auch einige Zukunftsvisionen vor. Ein herzliches Dankeschön galt an allen Teilnehmern und Referenten, Mitwirkenden und Unterstützern. Den zweiten Konferenztag ließ man mit Spaziergängen in der Gutshofumgebung und im Wellnesscentrum ausklingen.

Am Vormittag des dritten Tages stand eine geführte zweistündige Wanderung im Kakerdaja-Hochmoor<sup>7</sup> in der Nähe von Jäneda auf dem Plan. Die ausführlichen Informationen und das sonnige Wetter machten aus diesem Ausflug einen echten Naturgenuss. Am Hochmoorrand wartete der auf dem Lagerfeuer zubereitete Tee auf die Wanderer, die diese Erfrischung wirklich zu schätzen wussten. Nach dem Mittagessen in Jäneda hieß es dann Abschied nehmen. Es klangen gute Wünsche für den Sommerurlaub und für das nächste Arbeitsjahr, einschließlich für erfolgreiche Forschungen für neue Konferenzbeiträge.

---

<sup>6</sup> Der Co-Moderator der vierten Sitzung Üllas Ehrlich musste nach der ersten Sitzung wegen Arbeitsverpflichtungen die Konferenz verlassen, um auf dem Festakt an der Technischen Universität Tallinn als Dekan der Wirtschaftsfakultät den Absolventen das Abschlussdiplom auszuhändigen und ihnen zu gratulieren. Bis zur vierten Sitzung war er doch wieder in Jäneda zurück.

<sup>7</sup> Das Hochmoor Kakerdaja liegt von Tallinn 60 km entfernt in der Gemeinde Albu, an der Grenze von Landkreisen Harjumaa und Järvamaa, fernab von Siedlungen und Landstraßen. Im malerischen Hochmoor gibt es mehrere Moorteiche, eine Moorinsel und einen Moorsee. Zahlreiche Legenden ranken sich um diese Landschaft. Im Frühling machen hier tausende von Wasservögeln halt. Heute haben viele Naturtouristen dieses Hochmoor für sich entdeckt. (Referiert nach[<http://www.puhkaestis.ee>] 02.07.2014)

Hoffentlich trifft man sich 2015 im Rahmen der Konferenz für Wirtschaftspolitik wieder. Die Vorbereitungen für die XXIII. Konferenz sind schon im Gange! Eingeladen sind alle, die sich für wirtschaftspolitische Thematik interessieren - sowohl Wirtschaftswissenschaftler und Lehrkräfte als auch Wirtschaftspraktiker, Fachleute und kommunale Führungskräfte, Studierende verschiedener Studienformen und alle diejenigen, die bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik mitreden möchten.

Willkommen in Järeda vom 2.- 4. Juli 2015!

In Tallinn, Juli-August 2014

Matti Raudjärv

Initiator der Konferenzreihe seit 1984

Hauptveranstalter und Koordinator der XXII. Konferenz

## **THIRTY YEARS FROM THE FIRST SCIENTIFIC CONFERENCE ON ECONOMIC POLICY IN ESTONIA**

**(XXII International Scientific Conference on Economic Policy was held at Jänedä for the second year)**

The XXII International Scientific Conference on Economic Policy was held at Jänedä already for the second year, from 26 to 28 June 2014. However – the first conference on economic policy was held in May 1984 on the initiative of the undersigned in the form of a conference of young Estonian economists in three sections on board of passenger ship Vanemuine travelling along the Emajõgi River, Lake Peipsi, Lake Pihkva and the Velikaya River. The first conference was also held on three days and the ship travelled along the route Tartu-Värskä-Pihkva-Värskä-Tartu.

The two working days of the XXII Conference had an analogous structure this time to the previous conference, i.e. to the conference held at Jänedä in 2013 – namely, on the first day (Thursday, 26 June) the main emphasis was again on the round table on the subject of the administrative-territorial reform in Estonia,<sup>1</sup> and the traditional presentations and discussions were held on the second day (Friday). The economists, politicians and heads and specialists of municipalities participating in the conference represented four countries – Estonia, Germany, Hungary and Russia.

The conference was opened on the afternoon of Thursday, 26 June with an overview of the history, objectives and traditions of these scientific conferences on economic policy in Estonia by the author of this article. During the plenary session which followed and was chaired by Sulev Mäeltseemes (Tallinn University of Technology), two keynote presentations were delivered – the first one by Peter Friedrich (University of Tartu and the Bundeswehr University in Munich) on the subject „Local governments and competition“ and the second by Janno Reiljan on the subject „Impact of mergers on the financial sustainability of municipalities“.<sup>2</sup>

During the round table that followed the presentations (and was also chaired by Sulev Mäeltseemes), the above-mentioned presenters and the chairman of the round table and Urmas Astel (Palamuse Rural Municipality Mayor), Liilia Kivirüüt (Financial Counsellor of Mäksa Rural Municipality), Väino Kivirüüt (Vara Rural Municipality Mayor), Riivo Noor (Aegviidu Rural Municipality Mayor), Erich Petrovits (Kadrina Rural Municipality Mayor), Kaidi Randpõld (Tartu Rural Municipality), Aivar Soop

---

<sup>1</sup> Also at Värskä in 2007 the first day has been dedicated to the subjects of municipalities but then the presentations and discussions were above all based on case studies from the Põlva County (as the Värskä Rural Municipality is in the Põlva County) and presentations were made by representatives of the municipalities of that county and of the County Government.

<sup>2</sup> The third presentation had been planned from the Lääne-Nigula Rural Municipality Mayor Mikk Lõhmus on the subject „Expectations of municipalities from mergers and the first results in Estonia on the basis of the case study of the Lääne-Nigula Rural Municipality in Estonia“ but it was cancelled due to reasons related to the health of the presenter.

(Tartu Rural Municipality Mayor), Matti Raudjärv (Pärnu College of the University of Tartu) and several others participated, took the floor and commented on the local government issues discussed.

Assessments of developments of municipalities were based on both positive and negative examples. According to the opinion of the participants, the mere merging of municipalities is not very effective without a precise allocation of the mutual functions/duties between the state and the municipalities, considerably more transparent financing of municipalities and linking it with functions, equal partnership of state agencies with municipalities. Thus, considering all aspects – it would be necessary to carry out the state reform. On the other hand, the participants stated that municipalities are currently not very interested in carrying out an administrative-territorial reform as the situation is very vague (Taavi Rõivas has been the Estonian Prime Minister since 26 March and the new Government of the Republic has also been formed for a period of less than a year as the next elections to the Parliament (Riigikogu) will be held on 1 March 2015; the coalition government has not been interested in the reform for years and is not interested even now, etc.).

The conclusion drawn from the discussion was that the activities of the Government during many years (essentially opposition and inaction) has considerably inhibited the development of municipalities and this is going on also now, although these issues have to be tackled sooner or later anyway! Only with a delay, after a considerable waste of time and at much higher costs. Judging by the name of the Reform Party, it should be particularly interested in reforms but no interest has been observed with respect to the administrative reform. The former Prime Minister Andrus Ansip has stated that reforming of municipalities is unnecessary as our local communities have been naturally developing for centuries or even for a longer period. We may wonder whether the development of local communities proceeded (then under the coordination of village soviets and executive committees) along its natural path also during the period of occupation from 1940 to the re-establishment of the independence of the Republic of Estonia!? Considering the limited possibilities of the coalition set up for only approximately 11 months before forming the new Government in 2015, a number of issues have arisen: **why** did the former Prime Minister Andrus Ansip have to resign already at the beginning of 2014 (tired?!, is the European Parliament a convalescent home then?); **did** he leave in order to pursue his personal ambitions on the EU level in Brussels and earn a considerably higher salary (members of the European Parliament in Brussels were elected in spring 2014 and he would not have succeeded in standing for the elections for Brussels in spring 2015 when the elections to Riigikogu will be held in Estonia; there is also perhaps less headache in Brussels than in Estonia as the Estonian media and opponents are relatively observant and often also very critical)? ....

The first day was completed with a delicious dinner in the fireplace rooms of the Jäneda Manor Hotel and listening and enjoying at the same time the concert of the Village Music Band of the Lehtse Chamber Choir for more than an hour.

The second day of the conference (Friday) was already directly planned for conference presentations and four sessions were held. The first session was chaired by Claus-Friedrich Laaser and Klaus Schrader (both from the Kiel Institute for the World Economy, Federal Republic of Germany). The first presentation of the first session was made by Roland Thies (Saarland Landtag, Federal Republic of Germany) who treated the issues of structural changes of regional economic and industrial policy over time in an industrial region, proceeding from the position of the parliament. The second presenter was Valentin Holzer (Saarland Bau und Boden Projektgesellschaft mbH, Federal Republic of Germany) whose presentation had a similar content with the subject of the first presenter but from the position of the government. The third presentation was from the chairmen of the session Laaser and Schrader (also Janno Reiljan was one of the co-authors of the paper). They had studied the problems of economic levelling processes which have reached a deadlock, on the basis of case studies from Estonia. The last presentation of the first session of the day was made by Armin Rohde (University of Greifswald, Federal Republic of Germany)<sup>3</sup> who discussed traditional measures of monetary policy and the related problems.

The second session was chaired by Laivi Laidroo (Tallinn University of Technology).<sup>4</sup> Due to the absence of two presenters planned, only two presentations were made, the first one by Tatiana Avdeeva (Kuban State University, Russia).<sup>5</sup> She discussed the issues of strategic planning and regional development and the problems of competition in the situation of globalisation. The second presentation was by Laivi Laidroo on the subject „Quality of information on Baltic listed companies – ahead of others or lagging behind“?

The third, afternoon session was chaired by Maret Güldenkoh (Estonian Maritime Academy of the Tallinn University of Technology) and Uno Silberg (Estonian Academy of Security Sciences). The first presentation was by Jörg Dötsch (Andrássi University in Budapest, Hungary) who had studied the impact of establishments of higher education policy which complements competition policy. The second presentation was by Kulno Türk (University of Tartu) on the management of the performance of academic staff, comparing the faculties of economics of the University of Tartu and the Tallinn Technical University. The third presentation was by Jelena Rootamm-Valter from the Narva College of the University of Tartu who treated the conformity of university education with the expectations of employers and possibilities for solving problems related to measuring it, based on her establishment of higher education.

---

<sup>3</sup> Armin Rohde (born in 1952) has participated in our conferences on economic policy already for 15 times, often with his doctoral students.

<sup>4</sup> Viktor Trasberg (University of Tartu) had been planned as the co-chair for the second session; however, due to his absence, his presentation on the subject „Estonian tax structure“ was not delivered. The third presentation at the same session, by Olev Raju (University of Tartu), was cancelled as well, due to his health.

<sup>5</sup> Tatiana Avdeeva was the first participant from Russia in our series of conferences.

The last session of the second day was chaired by Matti Raudjärv from the Pärnu College of the University of Tartu.<sup>6</sup> The first presentation was by Vilja Veebel (Estonian National Defence College) who treated the experience gained from the application of the austerity policy in Estonia in 2008–2011 in order not to cause the political party to lose the elections or the power. In the second presentation, Kalle Kallemets (Tallinn University of Technology) gave an overview of the economic sustainability of the Estonian oil shale complex until 2030. The third presenter Sirje Pädam (co-author of the paper Üllas Ehrlich) described the dilemma of environmental taxation based on the example of Estonia. Inga Vau (Üllas Ehrlich was co-author of the paper as supervisor of the doctoral thesis; both from the Tallinn University of Technology) as the last presenter dwelt on her research on the socio-economic aspects of meteorological forecasts in terms of how much Estonian consumers are ready to pay for more accurate forecasts. Weather forecasts as an issue which interests everybody created also this time a lively and intense discussion.

The conference was closed with a brief summary by the main organiser of the conference Matti Raudjärv who presented some prospective visions of the future and thanked all participants and presenters, peer reviewers and everybody who had contributed to and supported the organisation of the conference. The second day of the conference ended in the sports and health programme around the Jäneda Manor and in the SPA building.

On the morning of the third day, the participants went on a walking tour in the Kakerdaja Bog<sup>6</sup> near Jäneda where they walked in the nature for a few hours listening to interesting information given by the tour guide. Wonderful warm and sunny weather contributed to the enjoyment of nature. After coming out of the bog all participants had an opportunity to refresh themselves with tea boiled on campfire and then they returned to Jäneda for lunch. After lunch the participants left Jäneda, having exchanged friendly wishes for a beautiful summer and a good working year that followed, in order to start preparations for the next conference, carry out research and write the respective research papers.

They will hopefully meet again at the conference of economic policy that will be held at the beginning of July 2015. Yes, preparations for the XXIII Conference have already begun! Everybody who is interested in the subjects of economic policy is invited, both economists and academics and also specialists of the practical area, including heads and specialists of municipalities and also many other people who are

---

<sup>6</sup> The Kakerdaja Bog is a picturesque bog with numerous bog pools in Albu Rural Municipality on the border of the Harju County and Järva County. This bog situated 60 km from Tallinn is away from larger towns and roads. Kakerdaja is one of the best known and most visited bogs in Estonia and this reputation is well deserved. Kakerdaja has everything a proper bog ought to have – picturesque bog pools, soft hollows, a bog island, lake and legends. This is one of the largest bogs in Kõrvemaa area. The area of the bog is ca 1,000 hectares. The peculiarity of the picturesque highmoor with numerous bog pools lies in the two-level landscape, ie. the bog pool belt lies at two different heights. In spring and autumn thousands of water birds stop on the bog pools. Lake Kakerdaja is in the middle of the bog. [<http://www.puhkaeestis.ee>] 02.07.2014

interested in thinking and talking on these issues! Also students are welcome regardless of their form and progress of studies!

Welcome to Jäeneda from 2 to 4 July 2015!

In Tallinn, in July-August 2014

Matti Raudjärv

Initiator of the series of conferences and main organiser/coordinator of the XXII conference

**MAJANDUSPOLIITIKA TEADUSKONVERENTSID  
EESTIS (1984-2014)**

**WISSENSCHAFTLICHE KONFERENZEN ÜBER  
WIRTSCHAFTSPOLITIK  
IN ESTLAND (1984-2014)**

**SCIENTIFIC CONFERENCES ON ECONOMIC  
POLICY IN ESTONIA (1984-2014)**

- |      |      |   |
|------|------|---|
| I    | 1984 | Ühiskondliku tootmise intensiivistamise probleemid<br>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<br>ja Eesti Vabariigis /I ja II/<br>Aktuelle wirtschaftspolitische Fragen in den Ländern der<br>Europäischen Union und in der Republik Estland /I und II/<br>Topical Problems of the Economic Policy in the Member States<br>of the European Union and the Republic of Estonia /I and II/ |
| V    | 1997 | Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja integreerumine<br>Euroopa Liiduga<br>Die Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die Integration<br>mit der Europäischen Union<br>Economic Policy of the Republic of Estonia and Integration<br>with the European Union  |
| VI   | 1998 | Eesti Vabariigi integreerumine Euroopa Liiduga –<br>majanduspoliitika eesmärgid ja abinõud<br>Die Integration der Republik Estland mit der Europäischen<br>Union – Ziele und Mittel der Wirtschaftspolitik<br>Integration of the Republic of Estonia into the European<br>Union – Goals and Instruments of Economic Policy                              |
| VII  | 1999 | Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit<br>Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die<br>Europäische Union<br>Economic Policy of the Republic of Estonia and the<br>European Union   |
| VIII | 2000 | Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit<br>Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik der Republik Estland und<br>die Europäische Union<br>Effectiveness of the Economic Policy of the Republic of Estonia<br>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  
13<sup>th</sup> Scientific Conference on Economic Policy
- XIV 2006 XIV majanduspoliitika teaduskonverents  
Die XIV wirtschaftspolitische Konferenz  
14<sup>th</sup> 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

- XXI 2013 Majanduspoliitika Euroopa Liidu riikides – aasta 2013  
Die Wirtschaftspolitik in den EU-Mitgliedsstaaten – 2013  
Economic Policy in the EU Member States – 2013
- XXII 2014 Majanduspoliitika Euroopa Liidu riikides – aasta 2014  
Die Wirtschaftspolitik in den EU-Mitgliedsstaaten – 2014  
Economic Policy in the EU Member States – 2014

**NB!** Järgmine majanduspoliitika teaduskonverents toimub / Die nächste wirtschaftspolitische Konferenz findet statt / The next scientific conference on economic policy will be held:

- XXIII 2.- 4.07.2015 (Eesti-Estland-Estonia):  
Majanduspoliitika Euroopa Liidu riikides – aasta 2015  
Die Wirtschaftspolitik in den EU-Mitgliedsstaaten – 2015  
Economic Policy in the EU Member States – 2015

Täpsem informatsioon / Genauere Informationen / More detailed information:  
[www.mattimar.ee](http://www.mattimar.ee)