

ESTONIAN DISCUSSIONS ON ECONOMIC POLICY

Developments in global economy wrought with tensions

Articles (CD-ROM) * Summaries * Chronicle

ESTNISCHE GESPRÄCHE ÜBER WIRTSCHAFTSPOLITIK

Entwicklungen in der angespannten Weltwirtschaftslage

Beiträge (CD-ROM) * Zusammenfassungen * Chronik

EESTI MAJANDUSPOLIITILISED VÄITLUSED

Arengud pingestunud maailmamajanduses

Artiklid (CD-ROM) * Kokkuvõtted * Kroonika

23rd year of issue * 23. Jahrgang * 23. aastakäik

1/2015

**Estonian Discussions on Economic Policy: Developments in global economy
wrought with tensions/
Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Entwicklungen in der
angespannten Weltwirtschaftslage/
Eesti majanduspoliitilised vätlused: Arengud pingestunud maailmamajanduses**

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 (Andrássy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest)
Armin Rohde (Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald)
Mart Sörg (Tartu Ülikool)

TOIMETAJAD / REDAKTEURE / EDITORS:
Sulev Mältsemees (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	mattir@hot.ee

TARTU ÜLIKOOOL UNIVERSITÄT TARTU UNIVERSITY OF TARTU
TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOOL TECHNISCHE UNIVERSITÄT TALLINN
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

KIELI RAKENDUSÜLIKOOOL FACHHOCHSCHULE KIEL
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES OF KIEL

Ernst Moritz Arndti GREIFSWALDI ÜLIKOOOL
Ernst Moritz Arndt UNIVERSITÄT GREIFSWALD
Ernst Moritz Arndt UNIVERSITY OF GREIFSWALD

MATTIMAR OÜ * GmbH * Ltd

ESTONIAN DISCUSSIONS ON ECONOMIC POLICY
Developments in global economy wrought with tensions

ESTNISCHE GESPRÄCHE ÜBER WIRTSCHAFTSPOLITIK
Entwicklungen in der angespannten Weltwirtschaftslage

EESTI MAJANDUSPOLIITILISED VÄITLUSED
Arengud pingestunud maailmamajanduses

1/2015



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-
VERLAG GmbH



MATTIMAR
anno 1993

BERLIN * TALLINN

Estonian Discussions on Economic Policy: Developments in global economy wrought with tensions, 2015, No.1

Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Entwicklungen in der angespannten Weltwirtschaftslage, 2015, Nr.1

Eesti majanduspoliitilised väitlused: Arengud pingestunud maailmamajanduses, 2015, nr.1

Berlin, Tallinn: BWV * Mattimar

23th year of issue / 23. Jahrgang / 23. aastakäik

BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, MATTIMAR OÜ, 2015

ISSN 1736-5597 (trükis)

ISSN 1736-5600 (CD-ROM)

ISSN 2228-1878 (pdf, online)

ISBN 978-9985-844-51-9 (trükis)

ISBN 978-9985-844-52-6 (CD-ROM)

ISBN 978-9985-844-53-3 (pdf, online)

ISBN 978-9985-844-57-1 (epub)

ISBN 978-3-8305-3520-1 (trükis)

ISBN 978-3-8305-3520-1 (CD-ROM)

ISBN 978-3-8305-2060-3 (pdf) e-book

Käesolevas publikatsioonis avaldatud artiklid on eelretsenseeritud anonüümsest sõltumatute doktorikraadiga retsententide 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, 2015

© Kirjastamine: BWV * BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
MATTIMAR OÜ, 2015

SISUKORD / INHALTSVERZEICHNIS / CONTENTS

Euroopa Keskpanga (EKP) madalate intresside poliitika. <i>Sissejuhatavaid mõteid hetkeolukorrast</i> (Manfred O.E. Hennies ja Matti Raudjärv).....	7
Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB). <i>Gedanken zur gegenwärtigen Situation</i> (von Manfred O.E. Hennies und Matti Raudjärv).....	14
Low interest rate policy of the European Central Bank (ECB). <i>Introductory thoughts on the current situation</i> (by Manfred O.E. Hennies and Matti Raudjärv)..	22

ARTIKLID / PUBLIKATIONEN / ARTICLES

Peter Friedrich, Janno Reiljan	The unfunded mandates in local governments financing crises experiences from Estonia.....	29
Matti Raudjärv	Economic and trade relations of Estonia as a EU member state, incl. with Russia and Ukraine	62
Janno Reiljan, Annika Jaansoo	Commuting as a factor in local publik finance in Estonia...	79
Klaus Schrader, Claus-Friedrich Laaser	Die Baltischen handels-beziehungen mit Russland: Pfad-abhängigkeiten trotz EU-Integration?	103
Viljar Veebel, Raul Markus	Die Wirtschaftssanktionen als die Mittel der internatio-nalen Druck während der russisch-ukrainischen Krise	131

KOKKUVÖTTED / ZUSAMMENFASSUNGEN / SUMMARIES

Peter Friedrich, Janno Reiljan	Finantskatteta ülesanded kohalike omavalitsuste finantsides: krisikogemused Eestist	155
Matti Raudjärv	Eesti kui Euroopa Liidu liikmesriigi majandus- ja kaubandussidemed, sh Ukraina ja Venemaaga	160
Janno Reiljan, Annika Jaansoo	Pendelrände kui Eesti kohaliku omavalitsuse finantside mõjutaja	168
Klaus Schrader, Claus-Friedrich Laaser	Challenging the Baltic states' trade relations with Russia: caught in path dependen-cies?	172

Viljar Veebel, Raul Markus	Majandussanktsioonid kui rahvusvaheline survemeede: kui suured on eduvõimalused Venemaa-Ukraina kriisi puhul	176
---------------------------------------	--	-----

KROONIKA / CHRONIK / CHRONICLE

A.

Tähelepanuväärsed Eesti majandusteadlased, majandusõppejõud ja teadusorganisaatorid	
Bedeutende estnische Wirtschaftswissenschaftler, Hochschullehrer für Wirtschaft und Wissenschaftsorganisationen	
Notable Estonian economists/ economic academics and scientific research organisers	

Professor Karl-Feliks Sauks (28.07.1915–3.11.1983)	
In memoriam (Aino Siimon).....	183
Professor Karl-Feliks Sauks (28.07.1915–3.11.1983). (Zusammenfassung)	192
Professor Karl-Feliks Sauks (28.07.1915–3.11.1983). (Abstract)	193

B.

Majanduspoliitika teaduskonverentsid	
Wissenschaftliche Konferenzen über Wirtschaftspolitik	
Scientific conferences on economic policy	

B1. Sotšis toimus teaduslik-praktiline konverents Venemaa arengutest ja perspektiividest (Matti Raudjärv)	194
Wissenschaftlich-praktische Konferenz in Sotschi über heutige Entwicklungen und weitere Perspektiven in Russland (von Matti Raudjärv).....	199
A scientific-practical conference on the developments and prospects of Russia was held in Sochi (by Matti Raudjärv).....	201
B2. Majanduspoliitika teaduskonverentside loetelu Eestis (1984–2015 ... 2017) Liste der wissenschaftlichen Konferenzen über Wirtschaftspolitik in Estland (1984–2015 ... 2017) List of scientific conferences on economic policy in Estonia (1984–2015 ... 2017).....	203

C.

Informatsioon ajakirja toimkonnalt	206
Information des Redaktionsteams	207
Information from the editorial team	208

EUROOPA KESKPANGA (EKP) MADALATE INTRESSIDE POLIITIKA

Sissejuhatavaid mõtteid hetkeolukorrast

Kuna andmete kogumise ebapiisavus hinnaindeksi väljaarvutamiseks on üldteada, pole EKP eesmärgiks enam saavutada statistilist hinnatõusu määra null protsentti aastas, vaid nüüd on sihikule võetud pisut kahest protsendist allapoole jäär aastane tõus. EKP ülesanne on sümmeetrilist laadi – tuleb vältida nii liiga kõrgeid kui ka liiga madalaid inflatsioonimäärasid. Tegelikult jääb kallinemise määri Euroopa Majandus- ja Rahaliidus juba mitme kuu jooksul tunduvalt soovitud tasemest allapoole ja selline areng jätkub. See kehtib ka inflatsiooni põhimäära kohta, niisiis energia ja toiduainete hinnaarenduguid arvestamata jätkedes. Põhjusteks on jätkuvalt stagneeruva töö tootlikkuse juures 2009. aastast alates vähenev majanduslik aktiivsus ja sellega seotult kahanev nõudlus – seda eriti euroala kriisiriikides –, liiga kõrgete hindade korrigeerimine mõnedes maades ning juba mõnda aega langenud naftahinnad ja odavnenud energiainport. Üha vähenev tahvelmaa nulljooneni, milleni jõudmisel – kui kasutada üldist kõnepruuki – nõndanimetatud disinflatsioonist saab deflatsioon, õhutab veelgi kohati ülivastakaid diskussioone EKP poolsetest hädavajalikest investeeringutest ja keskpanga osast valuuta valvurina.

Deflatsioon on kestev protsess, niisiis pole tegu ükses ajutiselt langevate hindadega. Selle tunnusteks on kahanevad sisemajanduse koguprodukti kasvumäärad, suurenev tööpuuudus, palgakärped ja kõige selle tulemusena hinnamutuste spiraal suunaga eelmainitud nulljoonest allapoole. Reaalintressid töösevad. Selline olukord on eriti probleemiline niisugustele ettevõtetele ja eramajapidamistele, kellel on suur võlakoormus lähteolukorrast alates. Kui leiab kinnitust hinnalanguse jätkumine, siis selle tulemuseks on nõndluse üha tugevnev ülekandumine tulevasse ajaperioodi (tulevikku) ja kasvav hinnasurve. Tendentsina mõjub see piiravalts niisuguste lepingute sõlmimisele, mille puhul hinnalangus tingib reaalkoormuste kasvu. Võlgade teenindamist ja personaalkulusid silmas pidades võib siinkohal näitena tuua laenu- ja töölepinguid. Disinflatsioon tähendab seevastu üksnes kahanevat hinnataseme tõusu (teine tuletus!), niisiis statistiliselt kindlakstehtud inflatsiooni vähemist.

Kui vaadelda Euroopa Majandus- ja Rahaliitu tervikuna ja jäta tähelepanuta erisituatsioonid mõnedes riikides, siis kõigipealt seisneb põhieesmärk disinflatoorse arengute peatamises, et juba eos välida majandussurutisse libisemist. Selleks rakendab EKP eelkõige allloetletud meetmeid, mis nii mõnigi kord on andnud põhjust tulisteks vaidlusteks:

- baasintressimäärade langetamine;
- kvantitatiivne leevedamine (**Quantitative Easing – QE**): siinkohal on tegu laenuude, hüpoteekvõlakirjade (kinnisvaraga tagatud võla(pandi)kirjade – ja varadega tagatud väärtpaberite (viimaseid nimetatakse ka *asset-backed securities (ABS)*) – kokkuostmisega EKP poolt. Kui nende operatsioonide objektiks on riigilaenud, mida EKP järelturgudelt omandab, räägitakse kvantitatiivsest leevedamisest (**QE**) rahapoliitiliste otsetehingute (**Outright Monetary Transactions – OMT**) abil. Kvantitatiivne leeven-

damine tuleb kõne alla siis, kui keskpank on baasintressimäärad viinud nulli või juba isegi allapoole seda ning konjunktuuri toetamiseks on vaja ka edaspidi kasutada ekspansiivset rahapolitiikat. Sellist laadi operatsioonid teenivad oma eesmärki siis, kui rahapolitiilise toimeahela toimimine on tagatud. Transimissiooniprotsessi häiritud funktsioneerimisvõime emissioonipankade, krediidiasutuste ja reaalmajan-duse vahel tuleb taastada. Ostude läbi muudetakse mitmesuguste võlakirjade seniste omanike nõuded, mis alles kunagi tulevikus kuuluksid väljamaksmisele, käesolevas ajas kasutatavaks likviidsuseks. Teisisõnu: seotud omakapital vabaneb. Kommertspankade krediidiandmisse potentsiaal tõuseb, nende rahahankimise võimalused avarduvad.

- sihtotstarbelised pikemaajalised refinantseerimisoperatsioonid (*targeted longer-term refinancing operations – TLTRO*), mille kestvus oli algselt kolm¹ ja nüüt neli aastat.

Peapõhjuseks, miks majanduse taastumist pole senini toimunud, on enamikes euroala riikides üldine ülemääranne võlakoormus. Paljud ettevõtted, eramajapidamised ja ka mõned Euroopa Liidu riigid on sihiks võtnud oma suuri võlgu vähendada. Ent sealbi kahaneb ka nõudlus ning ettevõtted saavad üha vähem tellimus. Teisest küljest on kommertspangad – silmas pidades omakapitali vähesust riskantsete aktivatega bilanssides – krediitide andmisel tagasihoidlikud. *Summa summarum* makstakse praegu võlgu rohkem tagasi kui uusi antakse. Sellevõrra on arusaadav, et EKP on baasintressimäärad viinud võimalikult madalale, kergendanud laenutingimusi ja pikendanud tagasimaksimise tähtaegu. Sellele lisaks on keskpank valmis laenude kokkuostmisse programme abil pankade bilansikoormust kergendama ja avama võimalusi uute krediitide andmiseks.

On küsitarv, kuivõrd üldse on võimalik praeguste majandustingimuste raames siiani rakendatud ja tulevikuks plaanitud rahapolitiiliste meetmetega reaalmajanduse kulgu sihipäraselt mõjutada. Pole sugugi kindel, et tänu ekspansiivsele rahapolitiikale Euroopa pangad rohkem laenu andma ning teiselt poolt ettevõtted innovatsiooni ja investeringute tarbeks rohkem laenu võtma hakkaksid, mille tulemuseks oleks konjuktuuri elavnemine. Põhimõtteliselt ei saa üksnes rahapolitiiliste vahenditega tekitada majanduse lisakasvu lihtsalt sellepärast, et finantseerimise areng on olnud soodne. Ilma laiaulatuslike reformideta (eelkõige paindlikud tööturud, bürokraatia vähendamine, majanduskasvule vastavad maksusüsteemid) ja ilma infrastruktuurile, haridusele, teadustööl ning innovaatilistele investeringutele, samuti interneriteenustele² suunatud reaalpoliitikata ei saa rahapolitiika püsivalt edukas olla.

EKP poliitika eesmärgiks on muuta senise hinnaarengu suunda nii, et nn inflatsioon oleks taas keskmise näitaja juures, milleks on pisut vähem kaks protsendi. Selleks langetas EKP juba juunis 2013 miinus 0,1 protsendile langetatud diskonto määra 5. juunil 2014 veelkord miinus 0,2-le protsendile. Negatiivne diskonto määr tähendab teatud mõttes trahviintresside võtmist EKP-s hoitavatelt hoiustelt. Põhimõtteliselt

¹ TLTRO-meetmeid, mida rakendati 2011. aasta lõpul ja 2012. aasta alguses umbes triljoni suuruses summas, nimetati I maailmasõja aegse mortiiri järgi Pakusuks Bertaks.

² Analoogselt Saksamaa 'Digitalen Agenda' – Digaalsele agendale.

sarnaneb see pangahoiustelt võetava maksuga. Niimoodi tahetakse panku sundida reaalmajandu-sele rohkem laene väljastama. See eeldab aga omakorda, et pangad suudavad kanda krediidivaljavõtmise riske ja on selleks ka valmis. Nõnda pole see aga mitte kõikjal euroalal. Samuti tahetakse saavutada seda, et ülemäärse likviidsusega pangad näitaksid senisest suuremat valmisoolekut pankadevahelise turu kaudu niisuguseid vahendeid ebapiisava rahaloome potentsiaaliga krediidiasutuste käsutusse andma.

On küsitav, kas praeguses situatsioonis pangad trahviintresse silmas pidades EKP soove üldse järgima hakkavad. Negatiivsed baasintressimäärad võivad pigem soovimatuid reaktsioone põhjustada – nimelt hakatakse keskpanga poolt võetud suunast kõrvale hiilima. Esiteks võivad pangad lisakulud kõrgemate laenuintresside (ja pangateenustasude) abil oma klientide kaela veeretada, mis praeguses majandusolukorraga sugugi ei sobiks. Teiseks võivad pangad näha väljapääsu kallite laenuude ennetähtaegsete tagasimakse abil oma keskpanga kontoseisu vähendada, selle asemel et uute laenuude väljastamisega käibes olevat rahahulka suurendada. Lisaks tuleks mõelda ka sellele, et negatiivsed hoiuseintressid võivad kahjustada kvantitatiivsete leevedamisprogrammide raames tehtavate rahapolitiiliste otsetehingute mõju. See juhtub siis, kui pangad riigi võlakirjade müügist saadavat tulu ei saa otsekohe nende vaatevinklist õigustatud laenuude väljastamiseks kasutada, vaid peavad tulud ajutiselt keskpanka „parkima“, mille eest neil tuleb trahviintresse siis tasuda.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 123 kohaselt on EKP-l keelatud tegeleda riikliku finantseerimisega. Selles mõttes ei tohi keskpank riiklike laene otse emitendilt üle võtta. Vastakaid diskussioone on põhjustanud küsimus, kas artikkel 123 vastu eksitakse ka siis, kui keskpank omandab riigi võlakirju järrelturgudel. Kuna niisugused rahapolitiilised otsetehingud riikide eelarvet koheselt ei suurenda, pole põhimõtteliselt tegu riikliku finantseerimisega. Otsetehingutega tahetakse saavutada üksnes seda, et vähendada vastavate riikide poolt makstavaid võlakirjade intresse ja nii hõlbustada neil uute laenuude võtmist kapitaliturgudel.

EKP tolleaegne president Jean-Claude Trichet andis 2010. aasta mais liikmesriikide survele järele ja teatas, et kui vaja, siis hakkab EKP kvantitatiivse leevedamise programmi abil kriisiriikide riiklike võlakirju piiramatu hulgal muude kolmandate turgude kaudu kokku ostma. Sellega taheti takistada rahandusliidu lagunemist. Üksnes sellise kokkuostuprogrammi teatavakstegemine alandas probleemsete riikide laenuude riskipreemiaid. Plaan sekkumisvahendeid selektiivselt rakendada ei meeldinud eriti aga riikidele, kes toetusprogrammi polnud kaasatud. Peale selle avaldati kartust, et kriisiriigid ei pruugi end enam survestatuna tunda ega nääe vaeva riigi-võlgnevuse vähendamise ja struktuurireformide järjekindla elluviimisega või vähemalt ei tunneta nad seda survet piisavalt tugevana. Just nende maade puhul oleks aga ülimalt vajalik läbi viia põhjalik saneerimine, et nad Euroopa Liidu raames taas majanduslikult järje peale saaksid.

EKP nõukogu võttis 22. jaanuaril 2015 vastu laiendatud kvantitatiivse leevedamise programmi. Selle kohaselt saab ajavahemikus märtist 2015 kuni esialgu septembrini

2016 lisaks juba käivitunud programmidele³ hea reitinguga riigilaene⁴ turult välja võtta, mille jaoks on igakuiselt kasutada 60 miljardit eurot keskpanga raha. Kogu ajaperioodi kohta teeb see ühtekokku 1,14 triljonit eurot. Kirjeldatud kava erineb 2010. aastal väljakuulutatud kontseptsionist oluliselt selle poolest, et tulevikus ei kasutata enam vahendeid selektiivselt hädasolevate riikide völakirjade ostmiseks. Selle asemel kaasatakse nüüd programmi kõik liikmesriigid. Järelikult tuli kõigepealt kindlaks määratada milliste kriteeriumide järgi turgudele **juurdepumbatavat** liikviidust üksikute riikide völakirjade vahel ära jaotada. Lõppude lõpuks määrab selline jaotusvõti ära, millised riigid kokkuostuprogrammist kõige rohkem kasu saavad või teisisõnu – milliste riikide valitsuste jaoks finantseerimistingimused *ceteris paribus* (samadel tingimustel) kõige soodsamalt arenevad.

Arutusel oli kaks jaotamise varianti: kas jaotamine iga liikmesriigi keskpanga osakute (osakapitali – Anteile) alusel EKP kapitalis – põhimõtteliselt siis liikmesriigi majandusliku võimekuse kohaselt – või siis jaotamine vastavalt turu abil kapitaliseeritavate veel tagastamata riigivõlgade kogumahu järgi ('turusügavus'). Otsustajatele pidi olema selge, et kas ühe või teise jaotusvõtme puhul võivad tekida kõrvalefektid, mis pole tingimata eesmärgile vastavad. EKP nõukogu otsustas jaotamisel kasutada osalust EKP kapitalis. Völakirjade ostmine ilma riikide spetsiifkat arvestavate ülempiirideta andnuks tulemuseks, et kõige suuremad osasummad programmimahust oleks läinud majanduslikult tugevatele liikmesriikidele, näiteks Saksamaale. Järelikult oleks nende riikide intressikoormus rohkem langenud kui majanduslikult tunduvalt nõrgemate kriisiriikidel. Selle tõkestamiseks ostab keskpank iga riigi veel kustutamata riigivõlast maksimaalselt 33 protsendi.

EKP valik lasta riiklike völakirjade kokkuostmist läbi viia liikmesriikide keskpankadel ja kahjumiriskid nende õlule veeretada, rikub ühise ja ühtse rahapolitiika reegleid. Selline poliitika baseerub nimelt ühtse vastutuse printsibil. Vastutusriskide 'renatlationaliseerimisega' läheneb rahapolitiika üha enam rahanduspoliitikale. Veelgi kaalukama mõjuga fakt on aga see, et ülemäärasates võlgades vaevlevad riigid – nende ümber kogu asi ju keerlebki – ei tunneta enam piisaval määral laenude riskitasude ohjeldavat efekti.

Et sellist soovimatut kaasnähtust vähemalt pisutki leevendada, kehitib EKP nõukogu otsuse järgi 20 protsendi vabadelt turgudelt ostetud laenuide kohta ka edaspidi ühine riskivastutus, milles EKP omakorda võtab enda kanda kaheksta protsendi ostumahust. Ülejää nud 80 protsendi suhtes lasub risk liikmesriikide keskpankadel. See tähendab seda, et lõppude lõpuks vastutavad iga antud liikmesriigi maksumaksjad, kuna neid võib pidada oma maa keskpanga 'passiivseteks omanikeks'⁵.

³ Nagu hüpoteekvõlakirjad ja krediiditagatisega väärtpaberid.

⁴ samuti Euroopa institutsioonide ja abiprogramme teostavad emitendid.

⁵ Seda mõttearendust vaata: Sinn, Hans-Werner, Europas Schattenbudget, Deutsches Handelsblatt, 09.02.2015, lk 48.

EKP nõukogu oleks võinud lisaotsusega, et laene ostetakse üksnes riikidel, kes Euroopa Liidu Komisjoni otsuse kohaselt oma lepingulisi kohustusi (*'Compliance'*) täidavad, selgemalt väljendada struktuurireformide hädavajalikkust ja seda manitsevat üleskutset veelgi energilisemalt rõhutada. See oleks kindlasti tõstnud könealuste riikide valmidust tulevikule orienteeritud meetmete elluviimiseks. Siinkohal kerkib aga küsimus, kas EKP oleks niisuguste mitte otseselt finantsvaldkonda puudutavate otsustuste mõjutamisega ületanud oma pädevuse piire? Hinnates EKP meetmete vastavust rahapolitiilistele alustödedele kerkib põhimõtteline küsimus: mis rahapoliitika üldse on ja kus on selle piirid?

Silmas pidades kvantitatiivse leevedamise programme tuleb selgeks rääkida veel üks eriti tähtis küsimus. Kas EKP-1 peab olema lubatud osta lihtsa tagatisega ja transparentsete võlakirjade kõrval ka varadega tagatud võlakirju (ABS)? Niisuguste võlakirjade aluseks on suurearvulised sarnast liiki laenud, millel on ülimalt erinevad tagatised. Laenupakkettide probleem seisnebki selles, et nende üksikosade tagatised on ebapiisavalt dokumenteeritud, mistõttu on neid raskelt hinnata. Sellised komplekssed finantsinstrumentid annavad võimaluse krediidiriske mitte üksnes hajutada, vaid neid ka varjata. USA päritolu ja rahvusvahelises ulatuses müüdud, ent halvasti dokumenteeritud ja vääralt hinnatud ülriskantsed hüpoteeginõuded vallandasidki aastal 2008 nõndanimetatud madalaklassiliste (*subprime*) laenuude katastroofi, mis omakorda kasvas üle kogu maailma hõlmanud rahandus- ja majanduskriisiks. Sellest ajast peale on niisuguste laenupakkettide vastu usaldus kadunud ja neil on küljes „mürgiste“ ehk „saatanlike väärtpaberite“ või koguni „massihävitusrélvade“ maine. Kuna neid saab igal ajal uue likviidsuse hankimise eesmärgil nii-öelda kuritarvitada, tähendab ABS-väärtpaberite kokkuostmine EKP poolt erilist riski Euroopa Liidule, kes EKP eest teadaolevalt vastutab. Nii jõuamegi lõpuks jälle kõiki liikmesriike hõlmava maksumaksjate kogukonnani. Seepäras tõhiks üldsuse huvides tegutsev EKP osta üksnes lihtsaid ja transparentseid, kõrgeima kvaliteedi ja madalaima riskiga väärtpabereid (nn '*Senior-Tranches*'). ABS-väärtpaberid on aga vastandina äärmiselt komplekssed ja läbinähtamatud, kuna neisse on koondatud suur hulk erineva boniteediga võlakirju. Niisuguste võlakirjapakkettide maksetõrgete tõenäosust oskab parimal juhul hinnata üksnes neid koostanud pank. Ja seda ka ainult juhul, kui pangale on teada paketiks koondatud krediitide vahelised kontsentratsiooni- ja korrelatsiooniriskid. Seetõttu on potentsiaalsetel ostjatel raske suure maksetõrke riskiga ABS-väärtpabereid (nn '*Mezzanine-Tranches*') kohe algusest peale ära tunda.

2011. aasta alguses alustati sihtotstarbeliste pikemaajaliste refinantseerimisoperatsioonidega (*TLTRO*), mille abil tahetakse saavutada seda, et pankadel muutuks lihtsamaks oma põhiülesande täitmine – nimelt ettevõtete võõrkapitaliga varustamine – üha enam piirkondi hõlmates. Eelkõige Lõuna-Euroopa kohalikele firmadele tuleb ohtralt krediite anda. See ei sõltu aga mitte ainult 'suutlik olemisest', st pankade rahaloome potentsiaalist, vaid ka nende 'soovimisest'. Pangad võtavad laenutaotlusi vastu ainult piisava maksevõimekusega laenutaotlejatelt. Maksevõimekuse tästmine ei ole rahapoliitika ülesanne. Selle globaalseteks mõjutamiseks on parimal juhul finantspoliitika suuteline majanduskeskkonda vajalikke muudatusi sisse tooma.

Praeguses majandusolukorras tundub paljudele krediidiasutustele olevat tulutoovam ja tunduvalt vähem riskantne oma tegevust pikaajaliste laenude (*TLTRO*) abil refinantseerida ja nii kõrgete intressidega riigivõlakirju osta või kalleid pangalaenu kustutada, selle asemel et majandusettevõtetele lisakrediite väljastada. Nii polegi midagi imestada, et sihtotstarbeliste pikemaajaliste refinantseerimisoperatsioonide (*TLTRO*) vahendamine esimeses 'raundis' 2011. ja 2012. aastal oma eesmärki ei saavutanud. Sel põhjusel on tulevikus sihtotstarbeliste pikemaajaliste refinantseerimisoperatsioonide laenud seotud tingimusega, et pangad töstaksid oma senist krediidimahtu määral, mis vastab väljastatud pikemaajaliste laenude mahule (*Funding for Lending*). Samaaegselt selle otsusega on taolistele keskpanga krediitide kestvust pikendatud kolmelt aastalt neljale aastale. See kehtib aga ainult siis, kui sihtotstarbeliste pikemaajaliste refinantseerimisoperatsioonide (*TLTRO*) abil suurendatud krediidimaht selle perioodi jooksul säilitatakse. Vastasel korral tuleb laenud juba kahe aasta pärast tagasi maksta.

Kas sel viisil kirjeldatud meetme eesmärki ka saavutatakse, on täiesti küsitarv. Pangad saavad nüüd nii nagu ennegi sihtotstarbeliste pikemaajaliste refinantseerimisoperatsioonide (*TLTRO*) vahenditega riiklike laene kokku osta ja siis kahe aasta mõödudes EKP-It saadud krediidid lihtsalt jälle tagasi maksta. Kui tahetakse meetme tegelikule eesmärgile vastutöötavat käitumist takistada, tuleks laenutaotluste rahuldamine siduda oluliselt karmimate piiravate tingimustega. Mõeldav oleks näiteks aktuaalne töendus vahendite sihipärase kasutamise kohta, milles rangelt kinni peetakse. Samuti võiks sisse nõuda trahviintresse. Kumbagi ettevaatusabinõud pole esialgu ette nähtud. Niisiis on oodata, et pangad ka tulevikus vähemalt üht osa oma likviidsusest ettevõtete ja eramajapidamiste käsutusse ei anna. Järelikult ei tasu ka eriti loota, et krediidimahu kahanemist euroalal suudetakse takistada EKP ootustele vastaval määral.

Kuigi raha välisväärthus ei kujuta endast keskpanga poliitika üht võimalikku eesmärki, võib tänu vahetuskursile EKP praegune poliitika ikkagi positiivse efekti tekitada. Kuna pankade eurolikviidsuse intressid on äärmiselt madalad või maksustakse see koguni trahviintressidega, suureneb pidevalt kapitali paigutamine eurolast väljapoole. Sellele järgnev ühisvaluuta langev vahetuskurss töstab aga üldjuhul kohalike ettevõtete konkurentsivõimet. Sellist tendentsi toetavad USA ja Suurbritannia ettevalmistused intresside arengumuutuse käivitamiseks käesoleva aasta jooksul. Kui see omakorda annab tõuke ekspordimahu suurenemisele, siis nii suudavad algatatud majandusaktsoonid hindu langetavaid tendentse ikkagi pidurdada.

Langevad intressid mõjutavad ettevõtete majanduslikku olukorda mitte üksnes samas suunas muutuva (*st langeva*) vahetuskursiga. Ka kulude ja omakapitali kvoodi kaudu on neil nii positiivne kui ka negatiivne mõju. Positiivselt mõjutavad langevad intressid võõrfinantseeringute kulusid siis, kui senised kõrgema intressiga laenud kustutakse uute madalama intressiga laenulepingute abil. Teisest küljest kahaneb koos langevate turuintressidega ka diskonterimisfaktor, mis määrab ettevõtte poolt finantseeritava pensioni teise samba jaoks vajalike pikaajaliste kohustuste nüüdisväärtsuse. Mida madalam selline faktor on, seda kõrgem on sissemaksete nüüdisväärthus, mida ettevõte teeb oma töötajate pensioni teise samba

finantseerimiseks. See omakorda sunnib ettevõtteid tunduvalt suuremaid bilansi-reserve moodustama, mille läbi väheneb nende omakapitali positsioon.

EKP nõukogu otsus 22. jaanuarist 2015 paisata finantsturgudele järgneva 19 kuu jooksul veel lisaks 1,1 triljonit eurot põhjustab varaliste väärustute kiiretempolist kasvu, nagu näitavad arengud USA-s, Suurbritannias ja Jaapanis. Neid arenguid toetavad EKP ostud, mistöttu atraktiivsed rahapaigutusvõimalused veelgi kahanevad. Niisugustest arengutest saavad kasu juba niikuinii jõukad elanikkonnakihid, kellel on suured kinnisvarad ja rikkalikult täidetud väärtpaberidepood. Seevastu silmas pidades reaalset raha väärtnuse kahanemist, satuvad madalate intresside tõttu halvemasse olukorda eriti niisugused eraisikud, kes oma tulevase vanaduspensioni jaoks hoiustavad raha eurovääringus. Võib karta, et pikemat aega kestva madalate intresside faasi korral sotsiaalsed lõhed üha süvenevad.

Madalad intressid mõjutavad ka panku, kes tegelevad põhiliselt klassikalise hoiustamise ja laenuandmisega.⁶ Vähenevad marginaalid kreeditori ja deebitori intresside vahel on põhjuseks, miks niisuguste pankade jaoks muutub üha raskemaks mõistlikku kasumit saada. See võib neid tulevikus ajendada oma tegevuse raskuspunkt'i investeeringispanganduse riskantsetesse valdkondadesse üle viima. Ka elukindlustusfirmadel, kes oma klientide sissemaksetest saadava tulu olid siiani suures ulatuses pikatähtajalistesse riigi völakirjadesse paigutanud, tekivad kauakestva intresside madalseisu korral üha rohkem raskusi oma klientidele atraktiivset kasumit pakkuda. Seetõttu tekib oht, et ka need firmad paigutavad neile usaldatud raha järjest riskialtimalt. Niisugust tendentsi tahetakse takistada kapitalistandardiga Solvency II, mis on juba praegu kehtivate rangete kapitalireeglite 73/239/EÜT edasiarendus ja hakkab aastast 2016 kehtima kogu Euroopas. Selle kohaselt tuleb kindlustusfirmadel riskantseid tehinguid veelgi rohkema omakapitaliga tagada.

Rahvusvaheliste Arvelduste Pank on mures, et äärmiselt madalad intressid võivad finants- ja kinnisvaraturgudel liialdusi põhjustada, ja manitseb keskpanku ülieks-panssiiivset rahapolitiika lõpetamist mitte edasi lükkama, vaid hakata seda ette valmistama ja võimalikult ruttu alustama. Kui sellega hiljaks jäädakse, siis tekib oht, et järgmises konjunkturi madalfaasis pole rahapolitiikale piisavalt mänguruumi fiskaalpoliitikat saatvateks vastumeetmeteks. Juba praegu olevat märgata, et vabaks lastud raha ei satu reaalmajandusse, vaid hakkab finantsturgudel „mulle“ tekitama. Olgu mis on, euroala silmas pidades võib siiski tödeda – praeguses olukorras, kui konjunktuur on üleüldiselt madal ja lootust hindade tõusuks eriti ei ole, siis põhimõtteliselt on ekspansiivne rahapolitiika esialgu *veel* õigustatud.

Aprill, 2015

Manfred O. E. Hennies
Kiel/Warder
Saksamaa

Matti Raudjärv
Tallinn/Pirita-Kose ja Pärnu
Eesti

⁶ Saksamaal on need eelkõige hoiukassad ja ühistupangad (Sparkassen und Genossenschaftsbanken).

NIEDRIGZINSPOLITIK DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK (EZB)

Gedanken zur gegenwärtigen Situation

Wegen der Unzulänglichkeiten bei der Datenerhebung zur Ermittlung des harmonisierten Verbraucherpreisindexes strebt die EZB eine jährlich berechnete Preissteigerungsrate nicht von null, sondern in der Nähe von plus zwei Prozent an. 2003 hatte sie das Inflationsziel zwischen 1,7 und 1,9 Prozent konkretisiert. Es ist symmetrisch: sowohl zu hohe als auch zu niedrige Inflationsraten gilt es zu vermeiden. Tatsächlich bewegt sich die Teuerungsrate in der Europäischen Währungsunion (EWU) seit geraumer Zeit deutlich unter dieser Zielmarge mit zunehmendem Abstand. Das gilt auch für die Kerninflationsrate, also ohne Berücksichtigung von Nahrungsmitteln und Energie in dem der Berechnung des Preisindexes zugrunde liegenden Warenkorb. Ein Grund für diese Entwicklung ist die zunehmende digitale Vernetzung von Leistungserstellung und Leistungsnutzung (Industrie 4.0) in vielen Bereichen der heute wissensbasierten Wirtschaft und die damit einhergehenden Produktivitätssteigerungen. Bei stagnierender oder gar rückläufiger Nachfrage sinkt folglich die Leistungserstellung und steigt die Erwerbslosigkeit. Das gilt vor allem für die Euro-Krisenstaaten. Weitere Ursachen sind seit geraumer Zeit sinkende Erdölpreise und billigere Energieimporte sowie Korrekturen überhöhter Preise in einigen Ländern. Der sich verringерnde Abstand zur Nulllinie, bei der nach allgemeinem Sprachgebrauch die sogenannte Disinflation in Deflation übergeht, lässt die zum Teil recht kontrovers geführten Diskussionen über notwendige Interventionen der EZB als Hüterin der Währung immer heftiger werden.

Deflation, wie sie in den 1930er-Jahren auftrat, ist ein Prozess nachhaltig, also nicht nur vorübergehend sinkender Preise. Kennzeichen dafür sind nach bereits zuvor einbrechenden Wachstumsraten des Bruttoinlandproduktes zunehmend rückläufige Wirtschaftsaktivitäten, steigende Erwerbslosigkeit und Lohnsenkungen. Verfestigen sich die Erwartungen weiterhin und dauerhaft fallender Preise, kommt es zu verstärkten Verlagerungen der Nachfrage in die Zukunft und zu einer Abwärtsspirale von Preisveränderungen unterhalb der zuvor zitierten Nulllinie. Die Realzinsen steigen. Das ist besonders problematisch für Unternehmungen und Haushaltungen mit hohen längerfristig gebundenen Schuldenständen. Der Preisverfall wirkt in der Tendenz restriktiv auf die Abschlüsse jener Verträge, bei denen durch sinkende Preise die realen Belastungen steigen, wie das beispielsweise bei Kreditverträgen und Arbeitsverträgen im Hinblick auf den Schuldendienst und die Personalkosten der Fall ist. — Disinflation dagegen bedeutet sinkende Preisniveausteigerungen (zweite Ableitung!), also Verminderungen der statistisch festgestellten sogenannten Inflation.

Betrachtet man die EWU insgesamt und sieht man von besonderen Situationen in einigen Ländern ab, dann geht es zunächst darum, disinflatorische Entwicklungen zu stoppen, um ein Abgleiten in die Depression zu verhindern. Dazu setzt die EZB vor allem folgende Maßnahmen ein, die zum Teil heftig umstritten sind:

- 1) Senken der Leitzinsen;
- 2) Quantitative Easing (QE): Dabei handelt es sich um den Ankauf von Anleihen, Pfandbriefen und Kreditverbriefungen – letztere Asset-Backed-Securities (ABS) genannt – durch die EZB. Sind Gegenstand dieser Operationen Staatsanleihen, welche die EZB auf Sekundärmarkten erwirbt, spricht man von 'Quantitative Easing durch Outright Monetary Transactions (OMT)'. Quantitative Lockerungen kommen dann in Betracht, wenn die Leitzinsen von der Zentralbank fast auf null oder möglicherweise bereits darunter gesetzt worden sind und zur Konjunkturstützung weiterhin eine expansive Geldpolitik erforderlich ist. Operationen dieser Art dienen ihrem Zweck nach der Aufrechterhaltung der geldpolitischen Wirkungskette. Die Funktionsfähigkeit des gestörten Transmissionsprozesses zwischen Notenbanken, Kreditinstituten und Realwirtschaft soll wiederhergestellt werden. Durch die Ankäufe werden bei den bisherigen Inhabern der Titel Ansprüche, die erst in der Zukunft fällig geworden wären, in gegenwärtig verfügbare Liquidität umgewandelt. Mit anderen Worten: Gebundenes Eigenkapital wird freigesetzt. Bei Geschäftsbanken erhöhen sich die Kreditgewährungspotenziale, ihre Geldschöpfungsspielräume erweitern sich.
- 3) Vergabe von Langfristkrediten an Geschäftsbanken zu einem Zinssatz nahe null (Targeted Longerterms Refinancing Operations, TLTRO) mit Laufzeiten von ursprünglich drei¹ und jetzt vier Jahren.

Der Hauptgrund für die bisher ausbleibende wirtschaftliche Erholung in den meisten Ländern der Euro-Zone ist das generelle Überschuldungsproblem. Viele Unternehmungen, private Haushaltungen und auch einige EU-Länder sind bestrebt, ihre hohen Schuldenbestände zu verringern. Dadurch sinken Nachfrage und Auftragseingänge bei den Unternehmungen. Andererseits sind die Geschäftsbanken angesichts ihres oft knappen Eigenkapitals in Relation zu den risikobelasteten Aktiva in ihren Bilanzen bei der Kreditgewährung zurückhaltend. Summa summarum werden gegenwärtig mehr Kredite getilgt als neu vergeben. Insofern ist es verständlich, dass die EZB die Leitzinsen auf Tiefstände gesenkt hat, die Konditionen ihrer Kredite lockert und die Laufzeiten verlängert. Darüber hinaus ist sie bereit, die Bilanzen der Banken durch Aufkauf-Programme zu entlasten, damit diese mehr Kredite vergeben können.

Fraglich ist, inwieweit unter den aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit den bisher ergriffenen und für die Zukunft geplanten geldpolitischen Maßnahmen die realwirtschaftlichen Abläufe zielgerichtet beeinflusst werden können. Es ist nicht sicher, dass durch eine expansive Geldpolitik die Banken in Europa mehr Kredite vergeben und andererseits die Unternehmungen mehr Kredite für Innovationen und Investitionen in Anspruch nehmen und damit die Konjunktur ankurbeln werden. Praktisch kann mit geldpolitischen Maßnahmen allein kein zusätzliches Wirtschaftswachstum bewirkt werden, wenn sich lediglich die Finanzierungsbedingungen verbessern. Ohne umfassende strukturelle und fiskalische Reformen (vor allem: flexible Arbeitsmärkte, weniger Bürokratie, wachstumsadäquate Steuersysteme) und

¹ Diese TLTRO Ende 2011/Anfang 2012 in Höhe von etwa einer Billion Euro wurden nach dem Mörsergeschütz aus dem Ersten Weltkrieg 'Dicke Berta' genannt.

eine auf Infrastruktur, Bildung, Forschung und innovative Investitionen sowie fortschrittliche Internetdienste² gerichtete Realpolitik kann die Geldpolitik auf Dauer nicht erfolgreich sein.

Ziel der EZB-Politik ist eine Richtungsänderung in der bisherigen Preisentwicklung in dem Sinne, dass die sogenannte Inflation wieder näher an das mittlere Ziel von knapp unter zwei Prozent herangeführt wird. Dazu hat die EZB den im Juni 2013 bereits auf minus 0,1 Prozent reduzierten Einlagensatz am 5. Juni 2014 noch einmal auf minus 0,2 Prozent gesenkt. Ein negativer Einlagensatz bedeutet gewissermaßen die Erhebung von Strafzinsen auf Bankguthaben bei der EZB. Im Grunde kommt das einer Steuer auf Bankeinlagen gleich. Dadurch sollen die Geldinstitute dazu gedrängt werden, mehr Kredite an die Realwirtschaft zu vergeben. Das setzt allerdings voraus, dass die Banken die Risiken der Kreditvergabe tragen können und dazu auch bereit sind. Das ist nicht überall in der Euro-Zone der Fall. Auch sollen Banken mit überschüssiger Liquidität bereitwilliger als bisher dazu veranlasst werden, diese Mittel über die Interbankenmärkte anderen Kreditinstituten mit unzureichendem Geldschöpfungspotenzial zur Verfügung zu stellen.

Ob in der gegenwärtigen Situation die Kreditinstitute auf Grund dieses Strafzinses den Wünschen der EZB generell entsprechen werden, ist fraglich. Negative Leitzinsen können eher zu unerwünschten Ausweichreaktionen führen. Zum einen können die Banken die Zusatzkosten über höhere Kreditzinsen (und Bankgebühren) auf Ihre Kunden überwälzen, was in der gegenwärtigen Wirtschaftslage nicht situationsgerecht wäre. Zum anderen können die Kreditinstitute sich veranlassen sehen, ihre Zentralbankguthaben durch vorzeitige Rückzahlungen teurer Anleihen zu senken, anstatt durch Kreditvergabe die umlaufende Geldmenge zu erhöhen. Außerdem ist zu bedenken, dass negative Einlagenzinsen die Wirkung von Outright Monetary Transactions im Rahmen von Quantitative-Easing-Programmen beeinträchtigen können. Das wird dann der Fall sein, wenn die Banken die Erlöse aus dem Verkauf der Staatspapiere nicht sofort wieder für die Vergabe von – aus ihrer Sicht – vertretbaren Krediten einsetzen können und zeitweise bei der EZB parken müssen, wofür sie dann Strafzinsen zu entrichten haben.

Nach Artikel 123 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist es der EZB verboten, Staatsfinanzierung zu betreiben. Insofern darf sie öffentliche Anleihen nicht direkt vom Emittenten übernehmen. Kontrovers wird die Frage diskutiert, ob sie gegen Artikel 123 auch dann verstößt, wenn sie die Staatstitel auf Sekundärmarkten erwirbt. Da solche OMT die Liquidität der Staatshaushalte nicht unmittelbar erhöhen, stellen sie – streng genommen – keine Staatsfinanzierung dar. Mit ihnen soll lediglich erreicht werden, dass sich die Zinsen für Schuldverschreibungen der betreffenden Staaten verringern und ihnen so die Aufnahme neuer Kredite am Kapitalmarkt erleichtert wird.

Im Mai 2010 gab der damalige EZB-Präsident, Jean-Claude Trichet, dem Drängen der Mitgliedstaaten nach und erklärte, die EZB werde – wenn nötig – über ein QE-Programm staatliche Schuldverschreibungen der Krisenländer in unbegrenztem

² analog der deutschen 'Digitalen Agenda'.

Umfang über Drittmarkte ankaufen. Damit sollte ein Auseinanderbrechen der Währungsunion verhindert werden. Allein die Ankündigung eines solchen Anleihenkaufprogramms senkte die Risikoprämien für Anleihen der Problemländer. Die vorgesehene selektive Verteilung der Interventionsmittel fand allerdings wenig Zustimmung bei jenen Ländern, die nicht in das Stützungsprogramm involviert waren. Darüber hinaus wurden Befürchtungen geäußert, die Krisenländer könnten sich nun nicht mehr oder zumindest nur noch in geringerem Maße veranlassen sehen, ihre Staatsschulden abzubauen und Strukturreformen konsequent durchzuführen. Besonders für diese Länder seien doch grundlegende Sanierungen zwingend erforderlich, damit sie in der Union wieder den wirtschaftlichen Anschluss fänden.

Am 22. Januar 2015 hat der EZB-Rat ein erweitertes QE-Programm verabschiedet. Danach werden zusätzlich zu den Papieren der bereits bestehenden Programme³ ab März 2015 zunächst bis September 2016 auch Staatsanleihen⁴ mit gutem Rating gegen Zentralbankgeld aus dem Markt genommen, und zwar in Höhe von monatlich 60 Milliarden Euro, über den gesamten Zeitraum also in Höhe von insgesamt 1,14 Billionen Euro. Es unterscheidet sich von dem im Jahre 2010 angekündigten Konzept im Wesentlichen darin, dass zukünftig die Mittel nicht mehr selektiv nur zum Ankauf von Bonds aus notleidenden Ländern eingesetzt werden. Vielmehr werden jetzt alle Mitgliedstaaten flächendeckend in das Programm einbezogen. Folglich war zunächst zu klären, nach welchen Kriterien die zusätzlich in die Märkte zu injizierende Liquidität auf die Bonds der einzelnen Länder aufgeteilt werden soll. Schließlich ist dieser Verteilungsschlüssel maßgebend dafür, welche Länder von dem Ankaufprogramm am meisten profitieren beziehungsweise für welche Regierungen der Mitgliedstaaten sich die Finanzierungsbedingungen ceteris paribus am günstigsten entwickeln werden.

Für die Verteilung kamen drei Varianten in Betracht: die Verteilung nach den Anteilen der nationalen Zentralbanken am EZB-Kapital⁵, die Verteilung nach den Gesamtvolumina der jeweils ausstehenden marktkapitalisierten Staatsschulden ('Markttiefe') oder nach deren Verzinsung. Die Entscheidungsträger mussten sich im Klaren darüber sein, dass bei Anwendung dieser oder anderer Verteilungsschlüsse Nebeneffekte auftreten können, die nicht unbedingt zielfunktionieren. Der Rat beschloss, die Verteilung nach den EZB-Kapitalanteilen vorzunehmen. Ohne länderspezifische Obergrenzen für den Ankauf der Schuldtitel hätte das aber zur Folge gehabt, dass die größten Teilbeträge des Programms auf die wirtschaftlich leistungsstärksten Mitgliedsländer – beispielsweise Deutschland – entfielen. Damit wäre die Zinsbelastung für diese Länder stärker gesunken als für die bedeutend leistungsschwächeren Krisenstaaten. Um dem entgegenzuwirken, wird die Zentralbank nur bis zu maximal 33 Prozent der bis dato entstandenen Staatsschulden des jeweiligen Euro-Landes aufkaufen.

³ wie Pfandbriefe und kreditgesicherte Wertpapiere.

⁴ sowie Anleihen von europäischen Institutionen und Emittenten mit Förderungsauftrag, wie zum Beispiel der EU-Finanzierungsinstitution (European Stability Mechanism, ESM) und der Europäischen Investitionsbank (EIB).

⁵ im Grunde genommen also nach der Wirtschaftskraft der einzelnen Mitgliedsländer.

Die Option der EZB, den Ankauf der Staatsanleihen durch die nationalen Zentralbanken durchführen zu lassen und die Verlustrisiken auf diese zu verlagern, verstößt im Grunde gegen die Regeln einer gemeinsamen, einheitlichen Geldpolitik. Denn diese basiert auf dem Prinzip der Gemeinschaftshaftung. Durch die 'Renationalisierung' der Haftungsrisiken nähert sich die Geldpolitik zunehmend der Fiskalpolitik. Was aber noch schwerer wiegt, ist die Tatsache, dass dadurch der mäßigende Effekt auf die Risikozuschläge der Anleihen hoch verschuldeter Staaten – und um diesen geht es ja schließlich – deutlich geringer ausfallen wird.

Um diese nicht zielgerechte Begleiterscheinung zumindest etwas abzuschwächen, werden nach dem Beschluss des EZB-Rates 20 Prozent der aufgekauften Staatsanleihen weiterhin der gemeinsamen Risikohaftung unterliegen, wovon die EZB acht Prozent übernehmen wird. Für die restlichen 80 Prozent tragen die nationalen Zentralbanken das Risiko. Das bedeutet letztendlich, dass die Steuerzahler der jeweiligen Mitgliedsländer haften, weil sie gewissermaßen⁶ als 'stille Eigentümer' ihrer Zentralbanken anzusehen sind.

Der EZB-Rat hätte mit einem ergänzenden Beschluss, dass nur Anleihen von Ländern gekauft würden, die nach dem Urteil der EU-Kommission ihre vertraglichen Verpflichtungen ('Compliance') erfüllen, die Notwendigkeit von Strukturreformen verdeutlichen und der mahnenden Aufforderung dazu mehr Nachdruck verleihen können. Das hätte sicherlich die Bereitschaft der Länder zur Durchführung dieser in die Zukunft gerichteten Maßnahmen stimuliert. Hier stellt sich allerdings erneut die Frage, ob die EZB mit der Beeinflussung solcher nicht unmittelbar auf den Finanzbereich gerichteten Entscheidungen ihre Kompetenzen überschritten hätte. Im Prinzip geht es bei der Beurteilung der Vereinbarkeit von EZB-Maßnahmen mit geldpolitischen Grundsätzen um die Frage: Was ist Geldpolitik, und wo liegen ihre Grenzen?

Nach internationalen Kapitalregeln des Baseler Bankenausschusses dürfen Banken einem einzelnen Schuldner summa summarum nicht mehr Kredite als höchstens ein Viertel ihres jeweiligen Eigenkapitals gewähren (Artikel 395 'Capital Requirement Regulation, CRR). Im QE-Ankaufprogramm vom 22. Januar 2015 werden Staatsanleihen europäischer Mitgliedsländer generell als risikolose Anlagen eingestuft und insoweit keinen Ankaufbeschränkungen unterworfen. Aus stabilitätspolitischen Gründen sollten aber auch dem Ankauf von Bonds 'Großkreditgrenzen' gesetzt werden, so wie für jeden anderen Kredit auch. Da die Euro-Zone aus 19 Mitgliedstaaten besteht, gibt es genug Spielraum für das erweiterte QE-Programm.

Im Hinblick auf die QE-Programme ist noch eine besonders wichtige Frage zu klären. Soll es der EZB erlaubt sein, neben einfach abgesicherten, transparenten Schuldverschreibungen auch ABS-Papiere zu erwerben? Diese Papiere sind mit einer großen Zahl jeweils gleichartiger Anleihen mit höchst unterschiedlichen Sicherheiten unterlegt. Das Problem dieser Anleihenpakete besteht darin, dass die

⁶ Im Sinne von: Sinn, Hans-Werner, Europas Schattenbudget, in: deutsches *Handelsblatt* vom 09.02.2015, S. 48.

Dokumentation der zugrunde liegenden Sekuritäten oft unzureichend ist und diese deshalb schwer zu bewerten sind. Mit diesen komplexen Finanzinstrumenten lassen sich Kreditrisiken nicht nur streuen, sondern auch verschleieren. 2008 waren international veräußerte ABS-Papiere aus den USA, die mit schlecht dokumentierten und fehlbewerteten hochbrisanten Hypothekenforderungen unterlegt waren, Auslöser des 'Subprime-Desasters' und in der Folge einer weltweit eskalierenden Finanz- und anschließenden Wirtschaftskrise. Seitdem gelten diese gebündelten Anleihen als diskreditiert und haben den Ruf, 'Giftpapiere', 'Teufelspapiere' oder 'Massenvernichtungswaffen' zu sein. Da sie zur Liquiditätsbeschaffung jederzeit erneut missbräuchlich eingesetzt werden können, bedeutet der Ankauf von ABS-Papieren durch die EZB ein besonderes Risiko für die Europäische Gemeinschaft, die für die EZB haftet. Das ist letztendlich die Gesamtheit der Steuerzahler in den Mitgliedsländern. Insofern sollte eine der Öffentlichkeit verpflichtete Zentralbank nur einfache und transparente Papiere höchster Qualität, also Papiere mit dem geringsten Risiko ('Senior-Tranches') kaufen dürfen. ABS-Papiere sind im Gegensatz dazu äußerst komplex und undurchsichtig, weil in ihnen eine sehr große Zahl von Obligationen unterschiedlicher Bonität gebündelt ist. Die Ausfallwahrscheinlichkeit dieser Schuldverschreibungen kann allenfalls die kreierende Bank einschätzen. Und das kann sie nur dann, wenn sie die Konzentrations- und Korrelationsrisiken zwischen den zusammengefassten Krediten kennt. Deshalb ist es für potenzielle Käufer schwierig, die ABS-Papiere mit hohem und höchstem Ausfallrisiko ('Mezzanine-Tranches' oder gar 'Equite-Tranches') von vornherein zu erkennen.

Durch die Anfang 2011 begonnenen Langfristkredite (Targeted Longerterms Refinancing Operations, TLTRO) soll erreicht werden, dass die Banken ihre Kernaufgabe, nämlich die Versorgung der Unternehmungen mit Fremdkapital, breitflächiger erfüllen. Vor allem in den südeuropäischen Ländern sollen die dort ansässigen Firmen großzügig mit Krediten versorgt werden. Das hängt aber nicht nur vom 'Können', das heißt dem Geldschöpfungspotenzial der Kreditinstitute ab, sondern auch von deren 'Mögen'. Kreditanträge werden von den Banken nur bei ausreichender Bonität der Antragsteller angenommen. Diese zu verbessern ist nicht Aufgabe der Geldpolitik. Allenfalls die Finanzpolitik kann durch Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen global Einfluss darauf nehmen.

In der gegenwärtigen Wirtschaftslage erscheint es zahlreichen Kreditinstituten lukrativer und weitaus weniger riskant, wenn sie sich über TLTRO refinanzieren und – anstatt zusätzliche Kredite an die Wirtschaft zu vergeben – hochverzinsliche Staatsanleihen erwerben oder teure Bankanleihen ablösen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass TLTRO-Interventionen in der ersten Runde 2011 und 2012 ihr Ziel verfehlten. Deshalb sind zukünftig TLTRO-Kredite an die Bedingung geknüpft, dass die Banken ihr bisheriges Kreditvolumen um das Ausmaß der in Anspruch genommenen Langfristkredite erhöhen ('Funding for Lending'). Gleichzeitig mit diesem Beschluss ist die Laufzeit dieser Zentralbankkredite von drei auf vier Jahre heraufgesetzt worden. Das gilt aber nur dann, wenn das durch die TLTRO erweiterte Kreditvolumen für diese Zeit aufrechterhalten wird. Andernfalls sind die Kredite bereits nach zwei Jahren zurückzuzahlen.

Ob damit das Ziel dieser Maßnahme erreicht werden kann, ist fraglich. Denn die Banken können nach wie vor mit den TLTRO-Mitteln öffentliche Anleihen kaufen und dann nach zwei Jahren die EZB-Kredite einfach wieder zurückzahlen. Wollte man ein solches dem eigentlichen Zweck dieser Maßnahme zuwiderlaufendes Verhalten verhindern, müssten die Kreditgewährungen mit wesentlich strengerem Auflagen versehen werden. Zu denken wäre dabei an einen strikt einzuhaltenden zeitnahen Nachweis der zielgerichteten Mittelverwendung. Auch Strafzinsen könnten erhoben werden. Beide Vorkehrungen sind vorerst nicht getroffen worden. Insofern ist zu erwarten, dass die Banken auch in Zukunft zumindest einen Teil dieser Liquidität nicht an Unternehmungen und private Haushaltungen weitergeben werden. Der Rückgang des Kreditvolumens in der Euro-Zone wird folglich kaum im Ausmaß der EZB-Erwartungen aufgehalten werden können.

Obwohl der Außenwert einer Währung keine Zielvariable der Zentralbankpolitik ist, kann über den Wechselkurs durch die gegenwärtig von der EZB verfolgte Politik ein positiver Effekt resultieren. Weil die bei den Banken in Euro gehaltene Liquidität außerordentlich niedrig verzinst oder gar mit Strafzinsen belegt wird, kommt es verstärkt zu Kapitalverlagerungen in das Euro-Ausland, soweit die dort erzielbaren Erträge über den bewerteten Risikoerwartungen liegen. Der daraufhin sinkende Wechselkurs der Gemeinschaftswährung erhöht in der Tendenz die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen in den Euro-Ländern. Vorbereitungen in den USA und Großbritannien, im weiteren Verlauf des Jahres eine Zinswende einzuleiten, unterstützen diesen Effekt. Durch steigende Exporte können die induzierten Aktivitäten Wirtschaftswachstum fördern, den preissenkenden Tendenzen entgegenwirken und so zur Preisstabilität im Sinne der EZB-Zielsetzung beitragen. Zielführend sind auch die mit sinkendem Wechselkurs sich verteuernden Importe.

Sinkende Zinsen beeinflussen die wirtschaftliche Situation der Unternehmungen nicht nur über den in gleicher Richtung sich verändernden Wechselkurs. Auch über die Kosten und die Eigenkapitalquote haben sie sowohl positive als auch negative Wirkungen. Positiv wirken sinkende Zinsen auf die Kosten der Fremdfinanzierungen, sobald bisher bestehende, höher verzinsten Verbindlichkeiten durch erneut abgeschlossene Kreditverträge mit niedrigeren Zinsen abgelöst werden. Andererseits vermindert sich mit sinkenden Marktzinsen der Abzinsungsfaktor, der die gegenwärtig bewertete Höhe der langfristigen Verpflichtungen zu Betriebsrenten bestimmt. Je niedriger dieser Faktor ist, umso höher ist der Gegenwartswert der betrieblichen Versorgungszusagen. Das zwingt die Unternehmungen zu deutlich höheren bilanziellen Rückstellungen, wodurch deren Eigenkapitalposition gemindert wird. Während Großunternehmungen die zusätzlichen Rückstellungen aus den Gewinnen eher umbuchen können, stehen kleinere Unternehmungen oft vor existenziellen Problemen.

Die QE-Interventionen auf Grund des Beschlusses des EZB-Rates vom 22. Januar 2015 werden die Märkte für handelbare Anleihen zunehmend einengen, attraktive Anlagemöglichkeiten verknappen und die ohnehin schon hohen Preise an den Finanz- und Immobilienmärkten voraussichtlich weiter in die Höhe treiben. Andererseits ist zu erwarten, dass Banken, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung der

vorgeschriebenen Kapitalpuffer haben, sich kaum mit den in ihren Bilanzen stehenden Staatsanleihen (Level-1-Assets) an dem EZB-Programm beteiligen werden. Es ist zu befürchten, dass Engpässe, steigende Kurse und folglich sinkende Renditen zu Marktverwerfungen führen und die Finanzstabilität gefährden. Nutznießer dieser Entwicklungen sind wohlhabende Bürger mit angereicherten Wertpapierdepots und umfangreichem Immobilienbesitz. Benachteiligt sind demgegenüber durch Niedrigzinsen unter Berücksichtigung des realen Geldwertschwundes vor allem jene Privatpersonen, die ihre Einkommen für die zukünftige Altersversorgung in Eurowährung sparen. Bei länger andauernder Niedrigzinsphase können sich die sozialen Diskrepanzen zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungsschichten verschärfen.

Von Niedrigzinsen betroffen sind auch Banken, die überwiegend klassische Einlagen- und Kreditgeschäfte betreiben.⁷ Für sie wird es durch die sinkenden Margen zwischen Kreditor- und Debitorzinsen immer schwieriger, angemessene Erträge zu erzielen. Das kann diese Kreditinstitute dazu veranlassen, das Schwergewicht ihrer Aktivitäten zukünftig auf die risikanteren Geschäftsfelder des Investmentbankings zu verlagern. Auch Lebensversicherungsgesellschaften, die ihre Beitragseinnahmen bisher in großem Umfang in langfristigen Staatsanleihen angelegt haben, werden bei länger andauernden Zinstiefständen zunehmend Schwierigkeiten haben, ihren Kunden attraktive Renditen zu bieten. Daher besteht die Gefahr, dass auch sie die ihnen anvertrauten Gelder immer risikoreicher anlegen werden, um wenigstens noch vertretbare Renditen zu erzielen. Das soll mit dem risikobasierten Kapitalstandard Solvency II verhindert werden. Dieser ist eine Weiterentwicklung der bereits heute vorgeschriebenen strengen Kapitalregeln 73/239/EWG und wird 2016 in Europa allgemeinverbindlich. Danach müssen die Versicherer riskante Geschäfte zukünftig mit noch mehr Eigenkapital unterlegen.

In der Sorge, dass vor allem die extrem niedrigen Zinsen zu Übertreibungen an den Finanz- und Immobilienmärkten führen könnten, ermahnt die **Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)** die Zentralbanken, den Ausstieg aus der stark expansiven Geldpolitik nicht länger aufzuschieben, sondern vorzubereiten und baldmöglichst damit zu beginnen. Sollte das zu spät geschehen, dann bestehe die Gefahr, dass in der nächsten Konjunkturflaute für die Geldpolitik nicht genügend Spielraum für gegensteuernde, die Fiskalpolitik eskortierende Maßnahmen bestehe. Es sei bereits heute zu erkennen, dass die Geldschwemme in der Realwirtschaft nicht ankomme, sondern an den Finanzmärkten Zeichen für Blasenbildungen setze. – Dennoch, für den Euroraum kann festgestellt werden: In der gegenwärtigen Situation allgemein schwacher Konjunktur und weiterhin gedämpfter Preisaussichten ist eine expansive Geldpolitik vom Grundsatz her vorerst *noch* gerechtfertigt.

April 2015

Manfred O. E. Hennies
Kiel/Warder
Deutschland

Matti Raudjärv
Tallinn/Pirita-Kose und Pärnu
Estland

⁷ In Deutschland sind das vor allem die Sparkassen und Genossenschaftsbanken.

LOW INTEREST RATE POLICY OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK (ECB)

Introductory thoughts on the current situation

As the lack of sufficient information for the calculation of the price index is generally known, the ECB no longer sets the objective of achieving the statistical annual rate of zero per cent of price increase but aims for an annual increase of slightly less than two per cent. The task of the ECB is symmetrical by nature – both too high and too low inflation rates should be avoided. In reality, the rate of appreciation has remained considerably below the desired level for several months in the European Economic and Monetary Union and this development is continuing. The same also applies to the base inflation rate, i.e. without taking into consideration developments in energy and food prices. The reasons are besides the continuing stagnation of labour productivity also the decline in economic activity since 2009 and the related decrease in demand – particularly in the euro zone countries affected by crisis – adjustment of excessively high prices in certain countries and the continuing decline in oil prices and cheaper energy imports. The decreasing distance to the zero level at which – generally speaking – the so-called disinflation becomes deflation, is stirring up the sometimes very controversial discussions on urgently necessary investments that the ECB should make and on its role as the guardian of the currency.

Deflation is a continuous process, so the issue is not just about temporary falling prices. Its characteristic signs are decreasing GDP growth rates, increase in unemployment, salary cuts and the resulting spiral of price changes heading below the above-mentioned zero level. Real interest rates are increasing. Such a situation is particularly problematic for such enterprises and households which have a high debt burden to begin with. If the continuation of the decrease in prices is confirmed, the demand will be increasingly put off to future periods and the pressure on prices will increase. This trend will restrict the conclusion of contracts according to which the decrease in prices will lead to an increase in real burdens. For instance, loan contracts and contracts of employment, considering the servicing of loans and personnel expenses. Disinflation, on the other hand, only means a decreasing rate of price increases (second derivative!), i.e. a statistically established decrease in inflation.

When looking at the European Economic and Monetary Union as a whole without taking into account special situations in certain countries, the main objective first of all is to stop disinflationary developments in order to prevent the first signs of sliding into an economic depression. For that purpose, the ECB takes above all the following measures which have given rise to quite a few heated disputes:

- lowering of base interest rates;
- quantitative easing (QE): it consists in the purchasing of loans, mortgage-backed notes (real estate backed notes and also asset-backed securities (ABS)) by the ECB. If these transactions are performed with government loans acquired by the ECB in trading markets, it is called quantitative easing through outright monetary transactions (OMT). Quantitative easing can be

used when the central bank has reduced base interest rates to zero or an even lower level and needs to continue expansive monetary policy to support the economic situation. Transactions of this type serve their purpose when the functioning of the chain of monetary policy is ensured. The impaired functioning of the transmission process between issuing banks, credit institutions and real economy has to be restored. Through purchases, the claims of the current holders of different notes that would be payable sometime in the future are turned into liquidity that can be used now. In other words: tied-up equity is released. Commercial banks are able to issue more loans and have more opportunities to acquire funds;

- targeted longer-term refinancing operations (TLTRO) with the initial duration of three years¹ and now four years.

The main reason why economic recovery has not been achieved until now is the excessive loan burden in most countries of the eurozone. Many companies, households and also certain EU Member States have set themselves the goal of reducing their high debt burden. But this also reduces the demand, and enterprises tend to receive less orders. On the other hand, commercial banks – bearing in mind the lack of equity in balance sheets with risky assets – are issuing less loans. *Summa summarum*, more debts are currently repaid than acquired. Thus it is understandable that the ECB has lowered base interest rates as much as possible, made borrowing conditions easier and uses longer repayment periods. In addition, the central bank is ready to reduce the loan burdens in the balance sheets of banks and open possibilities for issuing more loans through programmes for purchasing of loans.

It is questionable to what extent it is possible at all to direct the development of real economy in the current economic conditions with measures of monetary policy implemented so far and planned for the future. It is not certain at all that expansive monetary policy would induce European banks issue more loans and encourage enterprises, on the other hand, to borrow more for innovation and investments to enliven the economic situation. In principle, additional economic growth cannot be created by only measures of monetary policy just because of favourable development of financing opportunities. Monetary policy cannot remain successful without comprehensive reforms (above all flexible labour markets, reduction of bureaucracy, taxation systems favouring economic growth) or government policy focused on infrastructure, education, research and innovative investments, also online services².

The aim of the ECB policy is to change the current direction of price developments to bring the inflation rate back to an average level of a little less than two per cent. Therefore the ECB lowered on 5 June 2014 again to minus 0.2% the discount rate it had lowered to minus 0.1 per cent already in June 2013. Negative discount rate means in a sense charging penalty interest on funds deposited with the ECB. This is in principle similar to a tax charged on bank deposits. This is intended to encourage banks to issue more loans to real economy. This, however, assumes in its turn that

¹ The TLTRO measures applied at the end of 2011 and beginning of 2012 in the amount of approximately one trillion were called „Big Bertha“ according to a large cannon used in World War I.

² Similar to Digital Agenda (Digitalen Agenda) in Germany.

banks are able to bear the risks related to issuing of loans and are ready for that. But this is not the case everywhere in the eurozone. Another objective is to induce banks with excessive liquidity to display more readiness for transferring such funds through interbank market to the disposal of credit institutions with insufficient potential for deposit creation.

It is questionable whether banks will comply with the ECB wishes in the current situation, bearing in mind penalty interest rates. Negative base interests rates may lead to undesirable responses instead – banks will namely begin to avoid the direction set by the central bank. Firstly, banks may transfer the extra costs to their clients in the form of higher loan interests rates (and bank charges) which would not be appropriate at all in the current economic situation. Secondly, banks may see the way out in early repayment of expensive loans to reduce their balance with the central bank, instead of increasing the funds in circulation by issuing new loans. In addition it should be born in mind that negative deposit interest rates may affect the impact of direct transactions performed for monetary policy reasons within quantitative easing programmes. This will happen when banks are unable to use the revenue earned from the sale of government notes for issuing loans which are justified in their opinion but have to “park” the revenues temporary at the central bank, paying penalty interest rates for that.

According to Article 123 of the Treaty on the Functioning of the EU, the ECB is not allowed to perform national financing. In that sense, the central bank is not allowed to take over national loans directly from the issuer. The issue of whether the central bank violates the provisions of Article 123 also by acquiring national debt from aftermarkets has caused controversial discussions. As such direct transactions of monetary policy do not directly increase national budgets, this is in principle not regarded as national financing. The aim of direct transactions is just to reduce the interest rates paid on notes by the respective governments and thus to help them to acquire new loans from capital markets.

In May 2010 the then President of the ECB Jean-Claude Trichet gave in to the pressure of the Member States and declared its intention to purchase the national debt of countries in crisis through the quantitative easing programme through third markets in unlimited amounts. The aim of this measure was to stop the disintegration of the Monetary Union. Already the announcement of such a purchase programme lowered the risk premiums of loans of problematic countries. The countries which were not included in the support programme did not, however, particularly like the planned selective implementation of the intervention measures. Besides there was some apprehension that countries in crisis may no longer feel the pressure or make efforts to reduce the national debt or implement systematic structural reforms or at least do not perceive a sufficiently strong pressure. However, it would be absolutely necessary to carry out thorough adjustments in such countries to achieve their economic recovery within the European Union.

The Governing Council of the ECB adopted the expanded quantitative easing programme on 22 January 2015. According to this programme, in addition to other

programmes already started,³ government loans with good rating⁴ can be taken off the market from March 2015 to initially until September 2016, using 60 billion euros of the ECB funds monthly. The total amount for this period is 1.14 trillion euros. The plan described is considerably different from the conception declared in 2010 as funds will not be used selectively any more for the purchasing of government debt of countries in crises. Instead, all member states are involved now in the programme. Consequently, it was necessary to determine first the criteria for the distribution of the liquidity **added to the market** among government notes of different countries. The key to such distribution will eventually determine which countries will benefit most from the purchase programme, or, in other words – the national governments for which the financing conditions are most favourable *ceteris paribus* (other conditions being equal).

Two methods of distribution were discussed: either distribution on the basis of shares of each member state in the ECB (equity) – in principle, according to the economic capacity of each Member State – or distribution according to the total volume of outstanding government debt capitalised through the market (market depth). Decision-makers must have seen clearly possible spillover effects of one or the other key of distribution that would not necessarily contribute to the achievement of the objective. The Governing Council of the ECB decided to follow the participation in the ECB capital in the distribution. Purchasing of notes without any upper limits which would take into account the specific situation in different countries would have led to the payment of the largest parts of the programme volume to Member States with strong economy, such as Germany. Consequently, the interest burden of these countries would have decreased more than that of economically much weaker countries. In order to avoid that, the central bank will purchase no more than 33 per cent of the outstanding national debt of each country.

The decision of the ECB to allow central banks of the Member States to purchase government notes and have them bear the risk of losses violates the rules of common monetary policy. Such policy is namely based on the principle of joint liability. With the renationalisation of liability risk the monetary policy is increasingly approaching financial policy. However, the fact that countries suffering from excessive debt burden – which is the whole point of the matter – no longer sufficiently perceive the controlling effect of loan risk charges, has an even more important impact.

In order to alleviate such unwanted effect even to some extent, according to the Governing Council of the ECB, 20 per cent of loans purchased from open markets will still be subject to joint liability, and ECB in its turn will assume 8 per cent of the risk for the volume of purchases. The central banks of the Member States will bear the remaining 80 per cent of the risk. This means that the taxpayers of each Member State eventually take the responsibility as they can be regarded as the 'passive owners' of the central bank of their country⁵.

³ Such as mortgage-backed notes and credit-backed securities.

⁴ Also issuers implementing programmes of EU institutions and support programmes.

⁵ See this train of thought in: Sinn, Hans-Werner, Europas Schattenbudget, Deutsches Handelsblatt, 09.02.2015, p. 48.

With an additional decision that loans would only be purchased from countries which comply with their contractual obligations according to the decision of the Council of the EU, the Governing Council of the ECB could have expressed more clearly the absolute necessity of structural reforms and lay an even stronger emphasis on this admonishing appeal. It would surely have increased the willingness of the countries concerned to implement measures oriented to the future. This, however, raises the issue that the ECB could have exceeded the limits of its competence by influencing such decisions which do not directly concern the financial area. Evaluating the conformity of the ECB measures with basic principles of monetary policy, a fundamental issue arises: what is monetary policy and what are its limits?

Bearing in mind the quantitative easing programmes, we have to clarify another particularly important issue. Should the ECB be allowed to purchase also asset-backed securities (ABS) besides notes with ordinary guarantees and transparent notes? Such notes are based on numerous loans of similar type which have very different guarantees. The problem with loan packages is that the guarantees of their different parts have been insufficiently documented and are therefore difficult to assess. Such complex financial instruments make it possible not only to diversify but also to hide the risks. Extremely risky U.S. mortgage claims sold internationally but poorly documented and wrongly assessed led to the catastrophe caused in 2008 by subprime loans, which grew into the global financial and economic crisis. Since then such loan packages are no longer trusted and have acquired the image of “toxic securities” or “securities from hell” or even “weapons of mass destruction”. As they can be abused, so-to-say, to obtain new liquidity at any time, purchasing ABS securities by the ECB means a special risk for the European Union which is known to be liable for the ECB. Thus we will reach again the community of taxpayers from all Member States. Therefore the ECB which acts in public interests should be allowed to purchase only simple and transparent premium securities with the lowest risk (senior tranches). ABS securities, on the other hand, are extremely complex and untransparent as they contain a large number of notes of different quality. The probability of default risk of such security packages can be assessed at best only the bank which has compiled them. And this only in case the bank is aware of the concentration and correlation risks between the loans within the package. Therefore it is difficult for potential buyers to recognize the ABS securities with a high default risk (mezzanine tranches).

At the beginning of 2011 the targeted longer-term refinancing operations (TLTRO) started with the aim of facilitating the performance of the main duties of banks – namely supplying enterprises with external capital – in increasingly more regions. Local companies of Southern Europe in particular require generous loans. This depends not only on the capacity, i.e. the ability of a bank to create deposits, but also on its willingness. Banks accept loan applications only from applicants with sufficient payment capacity. Improvement of payment capacity is not the task of monetary policy. It can be globally influenced through financial policy at best through making the respective changes in the economic environment.

In the current economic situation it seems to many credit institutions more profitable and considerably less risky to refinance their activities with long-term loans (TLTRO) and thus to purchase national debt with high interest rates or repay expensive bank

loans instead of issuing additional loans to enterprises. So it is not surprising that the first “round” of intermediation of loans of targeted longer-term refinancing operations (TLTRO) in 2011 and 2012 did not achieve its objective. Therefore the loans of targeted longer-term refinancing operations will be issued in the future with the condition that banks should increase their existing volume of loans according to the volume of long-term loans issued (funding for lending). In parallel with this decision the periods of such loans of the central bank have been extended from three to four years. This, however, applies only if the volume of loans increased through loans of targeted longer-term refinancing operations (TLTRO) is retained during that period. Otherwise the loans will have to be repaid in already two years.

It is quite questionable whether the objective of the measure will also be achieved this way. Like before, banks can use funds of targeted longer-term refinancing operations (TLTRO) for purchasing government debt and simply repay to the ECB the loans two years later. If it is intended to stop the behaviour countering the actual objective of the measure, much tougher conditions should be imposed on the granting of loans. For instance, one possibility would be to require actual evidence on the purposeful use of the funds according to strict requirements. Also penalty interest rates could be imposed. Neither precaution has been planned for now. Thus banks will not be expected to provide at least a part of the liquidity to the disposal of enterprises and households. Consequently we cannot very much hope that the decrease in the volume of loans in eurozone could be stopped according to the expectations of the ECB.

Although the external value of currency is not among the possible objectives of the central bank policy, the exchange rate may contribute to the positive effect of the current ECB policy after all. As the euro liquidity interest rates of banks are extremely low or even penalty interest rates are applied, the investment of capital outside the eurozone is constantly increasing. The subsequent decline in the exchange rate of the common currency generally increases the competitiveness of local enterprises, however. Such trend is supported by the preparations of the U.S.A. and U.K. for starting changes in the development of interest rates during this year. If this in its turn boosts export volumes, the economic measures initiated can still stop the price decrease trends.

Decreasing interest rates have an impact on the economic situation of enterprises not only in the same direction with the change (i.e. decrease) in exchange rates. They have a both positive and negative impact also through costs and equity quota. Decreasing interest rates have a positive impact on the costs of external financing also when existing loans with higher interest rates are repaid with new loan contracts with lower interest rates. On the other hand, also the discount rate is lower with decreasing market interest rates, and this determines the present value of long-term obligations required for the second column of the pension programme financed by enterprises. The lower is this rate, the higher is the present value of payments made by an enterprise for the financing of the second pension column of its staff. This in its turn forces enterprises to form considerably larger reserves in the balance sheet and this reduces the position of the equity.

The decision of the Governing Council of the ECB of 22 January 2015 to bring additional 1.1 trillion euros to the financial markets within the next 19 months will lead to fast appreciation of assets as we see according to the developments in the U.S.A., U.K. and Japan. Such developments are also supported by the ECB purchases and therefore there will be even less attractive investment opportunities. Such developments will benefit segments of the population who are already wealthy and have a lot of real estate and rich security resources. On the other hand, bearing in mind actual decrease in the value of money, low interest rates are a disadvantage for individuals who have deposited euros for their old age pension. A long period of low interest rates may increasingly aggravate social gaps.

Low interest rates have also an impact on banks which are mainly engaged in classical deposit and loan activities.⁶ Decreasing margins between the interests of creditors and debtors are the reason why it becomes increasingly difficult for such banks to earn reasonable profits. This may induce them to focus more on the risky areas of investment banking in their future activities. Also life insurance companies which had earlier invested the insurance premiums paid by clients largely in long-term government debts, have increasing difficulties with providing attractive profit to their clients during a longer period of low interest rates. Therefore also such companies may become increasingly venturesome in investing the funds entrusted to them. It is planned to stop such a trend with the Solvency II capital standard which is a development of the currently effective strict capital rules of 73/239/EEC and will enter into force in the whole Europe in 2016. This will require insurance companies to secure risky transactions with more capital.

The Bank for International Settlements is worried that extremely low interest rates may cause excesses in financial and real estate markets and admonishes central banks not to delay stopping their expansive monetary policy but start preparations for it and start it as soon as possible. If this is started too late, there may be not enough scope for monetary policy during the next recession for countermeasures accompanying fiscal policy. It has been noticed even now that the funds released are not used in real economy but are starting to create “bubbles” in financial markets. Be that as it may, we can still state about the eurozone – in the current situation where we have a general economic recession are there is no particular hope for the rise in prices, the expansive monetary policy is in principle *still* justified for now.

In April, 2015

Manfred O. E. Hennies
Kiel/Warder
Germany

Matti Raudjärv
Tallinn/Pirita-Kose and Pärnu
Estonia

⁶ In Germany these are above all savings banks and cooperative banks (Sparkassen und Genossenschaftsbanken).

THE UNFUNDED MANDATES IN LOCAL GOVERNMENTS FINANCING: CRISES EXPERIENCES FROM ESTONIA¹

Peter Friedrich, Janno Reiljan²
University of Tartu, Estonia

Abstract

In many countries occur problems from unfunded mandates related to a shift of a function by an upper tier of government to lower rank governments without providing the lower one with financial means to perform these functions. The authors **define the unfunded mandates** and clarify how they relate to functions, uncovered costs and financial means of municipalities. Then they discuss the connexity principle in order to avoid unfunded mandates and respective functions variations in crises to avoid unfunded mandates. They point to conflicts which stem from allocation, stabilization and distribution activities. In Estonia the development of revenues and expenditures of central and local governments reflect **tendencies to cause unfunded mandates** especially in the period of crisis from 2009 to 2011. To fight unfunded mandates the connexity principle should be applied for municipal performance of central state functions and compulsory municipal functions. The central and local government finances should vary according to the **principle of parallelism**. If the total tax revenues vary the changes of block grants have to be parallel to the disposable incomes of the tiers of government.

Keywords: fiscal equalization, municipal finance, unfunded mandates, connexity, principles of parallelism, Estonia,

JEL: H27, H70, H77, R10

Introduction

In Estonia the public sector is still in a late phase of transformation to a democratic one. Estonia shows a central government and municipalities as the sub-national jurisdictions. All municipalities perform a broad range of functions, very often under conditions of fiscal stress. In fiscal crises the dependency of the municipalities on the intergovernmental fiscal policies of the central government has grown. As the task distribution between the central government and municipalities is not tightly fixed, tasks are still shifted to municipalities. Unfunded mandates may appear. They force municipalities to substitute local tasks fulfilment by the newly received tasks.

¹ The authors acknowledge the support of the Estonian Science Foundation's grant 8580 and target financing of the Estonian Ministry of Education and Research 0180037s08.

² Authors: Professor Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich, Senior Researcher, University of Tartu, Narva Road 4, 51009 Tartu, Estonia; E-mail: Peter.Friedrich@ut.ee; Janno Reiljan, PhD. DSc (econ), Professor of International and Public Economy, Faculty of Economics and Business Administration, University of Tartu, Narva Rd 4, 51009 Tartu, Estonia. E-mail: Janno.Reiljan@ut.ee

Municipalities' loose fiscal means for task achievement or they have to turn to debt finance. The intergovernmental relation policies of the central government between the years 2008 to 2011 point to the need to **regulate unfunded mandates practices**. This regulation might be oriented to the connection principle (Konnexitätsprinzip) as it is named in German that deals with the finance of so-called unfunded mandates according to the English terminology.

Therefore, this study primarily aims at dealing with the following **research topics**:

- (1) How can the connection principle to avoid unfunded mandates be interpreted and what is the theoretical basis of this principle?
- (2) Do unfunded mandates occur in Estonia and how are they practiced by Estonian central government in times of fiscal crises? Did the Estonian government consider this principle in his treatment of municipality tasks and local finance?
- (3) What institutional framework in intergovernmental fiscal relations would make the connection principle work sufficiently in Estonia also in times of crises?
- (4) Could the application of the principle of parallelism lead to fair block grants in times of crises?

The first question concerning interpretation of the connection principle is debated in the second section. The authors discuss the appearance of unfunded mandates in fiscal crises in the third section whereas some improvements to avoid unfunded mandates are mentioned in the fourth and fifth section. The final section briefly summarizes the major findings.

The Problem of Unfunded Mandates and the Connexity Principle

An unfunded (or underfunded) mandate occurs when a government performs certain functions or activities for which it has no (or inadequate) funds, and that are not included in the powers and functions allocated to them by the Constitution or legislation (Steytler, Visser, R. Williams 2012). The policy decisions are made at higher jurisdiction level and result in lower rank jurisdictions facing underfunded or unfunded mandates. The reasons for unfunded mandates are sometimes historical ones, when in the past were functions performed, which have continued into a new constitutional era. In some transformation countries developed a weak, incomplete or confused allocation of functions as a result of poor policy-making, or a central government caused unfunded mandates by implicit or explicit choice. Unfunded mandates have implications for intergovernmental fiscal relations, the sharing of nationally collected revenue and the delivery of services.

Unfunded Mandates are defined in different ways: In **Canada** they are related to **downloading of service responsibility** from a higher level government to lower level ones, e.g. to a municipality, mostly not accompanied by sufficient compensatory funding (Slack, Bird 2006; McMillan, Melville 2006). In the **USA** they are named unfunded mandates, but also described as **Federal induced costs**. They concern the types of activities of higher level jurisdictions (Federation and states) that are related to statutory direct orders, total and partial statutory preemptions, grant-in-aid conditions on spending and administration, including

matching requirements, federal income tax provisions, Federal court decisions, and administrative rules issued by federal agencies, including regulatory delays and non-enforcement (ACIR 1994; Beth, Dilger 2013). In **Australia** they are characterized as **cost shifting** (Dollery, Crase, Johnson 2006; Samson 2009). In **South Africa** also the term **unfunded mandate** is in use (Financial and Fiscal Commission 2011).

In **Germany** unfunded mandates appear as well (Zimmermann 1999; Henneke 2003). The assignment of tasks to the Federation, the states and the municipalities in the constitution (G.G. Art. 28, Paragraph 2) is relatively complete but there are still possibilities to transfer tasks that create additional financial burdens to municipalities (Trapp 1997) although this is now not allowed according to articles 84, 85 of the constitution. According to the state constitutions a Land should assign or reallocate public activities to municipalities only if it offers **sufficient financial resources** to them required to execute new local functions (Trapp 1997; Hennecke 2003). This obligation corresponds to the connexity principle³. An imputation of a new function or a reallocation of functions from the central government or higher level government to municipalities is only allowed if the higher government provides the municipalities with necessary means to perform the function successfully (Zimmermann 1999). The situation becomes even more complicated as the **EU** can introduce regulations that cause additional costs to municipalities, which might not be introduced through federal law by an EU-directive but might stem from a direct EU regulation stipulating some standards and quality requirements for municipal services.

In **Estonia** unfunded mandates appear as well (OECD 2011). Some unfunded mandates developed in the transition process (Kirz 2008). They exist also in Switzerland (Schmitt 2012), in Argentine (Asenso 2012) and in Italy (Buglione 2012; Pola 2012).

The definitions used in public finance literature and the juridical debate are also differing with respect to the **functions** involved. In the USA the definition of unfunded mandates is rather broad. It includes even the shift of functions to private economic units. However the shift of tasks, which enforce constitutional rights of individuals, prohibit discriminations, are required for receiving grants, are necessary for national security, and to realize international treaties, are designed as emergency legislation, or relate to some social insurance issues (Steytler, Visser, Williams 2012) are not considered as reflecting unfunded mandates. In other countries unfunded mandates concern switches or introduction of **new functions**, (Dollery, Crase, Johnson 2006), and Australia (Financial and Fiscal Commission 2011). The content of what is considered as unfunded mandates depends rather from the prevailing order of intergovernmental fiscal relations, which exists in a country.

A rather **restrictive interpretation** is used in Germany (Lohse 2005). In Germany the assignment of tasks to the EU, the Federation, to the states (Länder) and to municipalities to a large extent fixed. Moreover, the competences for law

³ The principle is named Konnexitätsprinzip (Zimmermann 1999), connectivity or connection principle (Friedrich, Gwiazda, Nam 2004).

formulation and their administration and realization are tightly fixed by Federal and state constitutions. The main actors for formulating laws on functions are the EU and the Federation and the execution of laws is mainly due to the states (Länder) and their municipalities (Becker 1999). Therefore, the scope of functions that can lead to unfunded mandates are restricted to some functions (Göring 2012) and more or less exceptional. Unfunded mandates primarily concern new functions. The assignment of tasks occurs according to the Federal constitution and the states' constitutions according to **two principles**. (Göring 2012). The first one concerns the principle of law enforcement. The jurisdiction, which is responsible for law enforcement has to cover the related expenses. It reflects the assignment of federal, state and municipal tasks according to the constitution. This occurred following the traditional view in public finance of the congruency of the service providing jurisdiction with the deciding inhabitants of the jurisdiction, which are going to be served. According to the principle of causality for law or regulation, the jurisdiction that has created the task has to finance the expenses. This is related to shifts in tasks from state to municipalities governed by the connexity principle. Not many opportunities for unfunded mandates exist.

Moreover there are **regulations** how to apply connexity principle (Kluth 2009) if they shift a burden to the municipalities. These shifts may stem, from the Land's own power to stipulate conditions of goal fulfilment or from their power to change a respective law or to create a new law when municipalities administrate for the state (Land) or if compulsory municipality tasks⁴ get changed. The tasks of self administration freely chosen by the municipality are not considered as functions to be shifted. Therefore, the states transfer under the heading of fulfilling the connexity paradigm sometimes an compensation amount, which is only about 6% in relation to other grants paid in the framework of vertical fiscal equalization of a state to the municipalities of a Land, (e.g. 131.5 millions € to 1872.9 millions € in Rhineland-Palatine. (Göring 2012).

To receive cost compensation the mandate has to lead to **municipal costs**. Average full cost should be considered such as staff costs, materials, investments, etc. identified by the accounting system of the communities (North-Westphalia 2004; Rhineland-Palatine 2005; Baden-Württemberg (2008); Kluth 2009; Göring 2012). Costs of overheads not identified correctly or those, which are related to limiting production factors like management or installations, get not compensated. Savings due to the new tasks shifted should be deducted and additional revenues also, which are difficult to detect. However, higher and municipal expenses and smaller revenues due to indirect economic effects and even changes of block grants get not compensated. Defining the costs to be compensated represents a problem in case of **investments** already realized or if no reinvestment is planned. Then additional costs may consist only of the marginal costs of delivery. With investment one may refer to long term marginal costs according to the marginal cost principle (Nelson 1964; Dehne, Friedrich, Nam 2009; Friedrich 1969, 2014). Further difficulties occur as the

⁴ They concern self administration, which is obligatory for the municipalities.

economic public units of a jurisdiction are not defined clearly. Moreover, the choice of **municipal cost accounting** schemes is under municipal autonomy. No uniform cost centre accounting, unit accounting and kind of cost accounting of the municipalities is available for verifying costs. There are difficulties to assess calculative costs such as calculative interests, calculative depreciations and calculative entrepreneurial mark ups. The choice of **production function and techniques** is due to the municipalities if the law concerning the function is not determining totally the mode of production of services. In Sachsen-Anhalt and Thüringen the so-called **municipal interest share** should be considered. This quota could express some synergy effects or an incentive for the municipalities to save costs (Kluth 2009). It also points to the possibility to relate the cost compensation issue with the social benefits and social costs that can be attained by the transfer of function to the municipality. Then the analyst encounters the lack of a **social net benefit oriented accounting** for public units and the difficulties to develop instruments to identify the social net benefit for the municipal inhabitants (Friedrich 1971). According to the laws on connexity (North-Westphalia 2004; Rhineland-Palatine (2005); Baden-Württemberg (2008) the state (Land) has to estimate the cost consequences. In the version of the strict connexity principle it has to estimate the costs and in the version: “relative connexity principle” it is enforced to regulate the compensation (Ammermann 2007). For both cases the state (Land) has no cost accounting available to identify the costs occurring to the municipality, which produces the quantities of services at low costs.

Therefore, the state (Land) embarks to its own cost experience or to the costs of a similar function. To ease this procedure the definition of categories of cost situations may be defined (Kluth 2009). The laws on connexity stipulate **consultation procedures** to identify costs between the state and the municipal associations in a state (Land) (Baden-Württemberg (2008)). They define also bagatelle cases and require that the compensation payments and shift of function should be timely co-ordinated. First court cases have been decided (Beckehoff, Bender 2011). The state (Land) has to provide a reliable cost estimation and adequate compensation payments have to be made in time (Beckehoff, Bender). The identification of the compensation amount remains a problem.

In cases where the Land has no influence on the performance conditions the shift to municipalities does not lead to compensations⁵. Experts assume enough scope of decision making if the Land can choose whether the function can be performed by own public offices or through municipal public offices (Meffert, Müller 2008). Under discussion are cases when a municipal voluntary self administration task is changed to a compulsory self administration task. With tasks that were shifted before the last functional reform in Germany the connexity solution is applicable only if the task could be able to be reshifted to the state (Land) (Göring 2012). Some flexibility exists as the compensated costs have to be checked after a specified

⁵ Example may refer to new EU directives transmitted into federal law or through regulation creating a new task for the states to be performed on the municipal level where the Land has no own scope of decision making to vary the quality, amount and conditions of service.

period whether they really cover the costs and whether the solution found should be prolonged. The German solution is well specified, avoids unfunded mandates but turns out restrictive from the point of view of municipalities⁶.

Other problems cause the **finance and kind of compensation**, which should be provided to avoid unfunded mandates. In Germany there are several ways to provide the municipality financial means to compensate for additional costs according to the connexity principle (Mückl 2006). The Land can enable the municipalities to collect fees for the services in question, it can provide special grants, or it can combine such measures⁷. Compensations can consist also of a costs decrease related to the services. A government recommendation to finance through selling municipal property or taking on more municipal debts forms no compensation. The introduction of new urban taxes or tax rate changes are also no mean of compensation, and shares of tax participations are fixed by law⁸. The amount to be financed depends also on service volume quantity and quality, which is sometimes fixed by law. But in many laws there is a goal statement instead of a detailed description of services to fulfil the function. Then the costs and the performance size are different from the point of view of the state (Land) and the municipality. Therefore, a principle of reasonableness is to be followed, which means that an appropriate amount of function performance should be applied as cost basis (Kluth 2009). However, it might be sometimes open what appropriateness means in concrete situations. The usual economic or juridical treatment of the unfunded mandates assumes that a stable performance of functions exists. How to tackle unfunded mandates in times of **financial crises**, an extreme business cycle, a crises of currency and foreign trade, a change in order of economics, a change in economic structure and sector crises, a crises because of changes in attitudes and values of the economic and public agents, a climate change, natural disaster, diseases, an extreme income and wealth distribution situation, migration problems, political upheavals, wars, etc? Then the **public functions change** for three main reasons. The principal assignment of functions may be kept the same and a parallel policy or a policy of tax increases is chosen. Another one is no variation of function assignment, but trying to apply the policy of deficit spending to overcome a recession (or budget surplus in boom times). The third attempt includes the introduction and reshuffling of functions that combined with deficit spending or budget surplus policies.

⁶ That is not the case in other countries like **South Africa**, where provinces sometimes shift functions without consultation of municipalities, do not stick to the constitutional amendments and to laws on intergovernmental relations, do not sign management and service performance contracts and do not keep to their promises and agreements. Unfunded mandates are caused by the Federal government to the South African provinces with regard to many functions, too. Unfunded mandates occur more easily and concern a broader range of functions, Financial and Fiscal Commission 2011).

⁷ If a voluntary self administration task is switched to a voluntary self administration task the former grants to promote the voluntary task can be part of the compensation amount (Kluth 2009).

⁸ The legal chances are few and among municipalities prevails competition to attract firms or inhabitants.

In the first case the function performance will vary. In a recession when the central state follows a balanced budget policy leads to expenditure cuts with the central state, a drop of grants and expenditure cuts with the municipalities. However, the functions shifted to the municipalities will not vary when the connectivity principle holds. There could not be caused unfunded mandates with municipalities as the central state has to supply the fiscal means to finance the adequate expenses. As the central state has to squeeze its expenditures even more its expenditures have to be reduced additionally. There will be a tendency to reduce grants. Therefore, the finance of the shifted functions takes place also on account of the non-shifted own municipal functions. As most of the functions cannot be renounced completely, if the central state, the municipalities and the economy want to survive, results a lower boundary of function performance characterized by no extensions of performance and capacity (just maintenance), a performance to satisfy minimum necessary service times and staff requirements. Transfers get restricted to the minimum sums guaranteed by law. Such a **minimum barrier** also depends on the laws on employment conditions, e.g. tenure of public officials, long term fixed salaries, on long term leases, and contractual service obligations, etc. The barriers may be due to public laws and binding principles of public administration. An **upper limit** might be defined as well where function performances may also hamper the survival of the central state, the municipality and the economy. Examples concern extensions of secret service, unlawful extensions of public services, volumes and kinds of administrative acts and services that correspond to the prohibition of excessiveness of public administration, abolishing the market economy, etc. Determining upper limits is not easy, but in times of many crises' not necessary as the adaptation policy becomes mostly applied in kinds of recessions. Function variations barriers correspond to **spending limits** that the jurisdictions should fall below. There will be a **difference** between the expenses of the jurisdictions before the recession and the minimum level just defined. For the central state results the following possibility of expenditure variation:

- (1) Normal level of central state expenditures – expenses to perform minimal levels of central state functions – expenses for shifted functions to municipalities – grants necessary to enable the municipalities to perform their minimal levels of functions.
- (2) The variation possibilities for municipalities encounter: The normal level of expenditure – their minimal expenditures + the grants which are necessary to keep the minimal level of functions + the expenses for shifted functions.

With respect to functions there is the question whether the shifted **functions are variable** too? That depends much on the legal situation in a country. In Germany as long as the laws and regulations for the functions are not changed the tasks shifted since 2004 are fixed and no unfunded mandates are allowed. If detailed laws exist that fix the performance conditions in detail the reduction of services can be legally not possible unfunded mandates result. Sometimes the public offices of the jurisdictions apply marketing instruments enabling service reduction not violating the existing law such as opening times of offices, queues and waiting times, bureaucratic procedures, levels of fees, location assignments etc. For democratic laws changes the needed voting majorities have to be found, especially if tasks fixed

in the constitution should be changed. Moreover, the kind of crises, the political conditions, etc. might decrease the scope of action to vary the functions.

How much the variation spaces become used depends also on the **development of revenues**. With a strict balanced budget policy crediting (mid and long term public debts policy)⁹ should not be used. If tax increases allow to finance the normal expense volume in the first round there is no need to vary the functions and for unfunded mandates. However, negative tax multipliers prevent the equality of tax receipts and expenses in coming periods and the necessity to vary functions occurs later. Negative effects on investments get expected. If tax revenue reductions get accompanied by cuts of expenditures the functions vary at once and the negative multipliers are even higher than the first ones. Investments are affected as well. One should also consider the other fiscal policy means. Increases in fees might enable higher revenues, which under some conditions increases the revenues connected to a decrease in function performance. Another policy to increase revenues is the sale of property and real estate, which is more or less a one time measure. Profits from public enterprises deteriorate because of demand drops in crises and a function decrease. With special grants negotiations between central government and municipalities occur (Courty, Marschke 2003; Grout, Stevens 2003; Friedrich, Gwiazda, Nam 2004). These grants may vary and reduce the function performance of municipalities. If there are shifted functions that are fixed the respective special grants cannot be shortened otherwise unfunded mandates would occur. The grants in need to balance budgets get higher in crises situations. The block grants depend mostly on a mechanism, which considers fiscal needs (expenditure need indicator) and fiscal strength (tax capacity indicator) of municipalities and the equalization funds the central state reserves for block grants. Grants policy serves to reduce function performance of municipalities and to balance the budgets through grants between the jurisdictions. In the course of strict budget balance policy functions are appropriately reduced to avoid municipal unfunded mandates. To what extent this parallel policy is possible depends on the function variation gap defined above.

The second option is to keep the principal assignment but to **fight the crises actively**. The scope of function variation might be similar but the anti-crises policy might cause to increase the performance of some functions necessary to induce demand. Those activities concern increasing public services connected to building activities, infrastructure investment even to increase transfers and subsidies to increase demand or to increase incomes of public officials, etc. This could be done by a deficit budget financed by credits a deficit without spending would leave the functions and expenses at the former level and fill the budget gap by public credits¹⁰. The policy might be possible if the above mentioned credit limits are not reached. The multiplier effects are in tendency positive as in crises many times the crowding out effects concerning private investments are assumed to be low. The central state

⁹ Crediting from the central bank in the European Union or the debt limits defined by the Maastricht criteria or debt brakes or debt ceiling may make additional debts not possible.

¹⁰ The deficit with spending gets financed by credit from private sector banks, if the access to the central bank is blocked as in the EU.

may try to increase its function performance especially concerning infrastructure, which are very investment and building intensive, may be with a focus on sectors that employ many regional factors in order not to loose the expansive effects through EU public procurement regulation to other European countries. Public works of maintenance etc. may assist too as well as transfer programs for which the central state is responsible like welfare and unemployment benefits. The municipalities might also increase some functions concerning infrastructure. Finance could be managed through special grants from the central state or through block grants and budget need grants to enable municipalities hold to their function performance level¹¹. Shifting functions to the municipalities will require long term finance by the central state to diminish the danger of unfunded mandates. Therefore, central state could shift functions temporarily when the central state provides the finance through special grants. To avoid unfunded mandates the central state has to provide financial means in such a way that the municipalities finance by public debts only that part of their budget deficit, which is due to keep the normal performance of their own functions. The policy details are also influenced by the kind of tax revenue losses they suffer from the crises. Keeping some function performance and revenues at the former level is not easy because of demand drop for public services, e.g. with respect to profits of public enterprises and fee collection for public services. Revenue and profit losses can follow and the budget deficit increases.

Another variant of stabilization policy is to **increase some function** performance and to **decrease some task realizations**. This can be managed with respect to own functions by the central state. The central state can try to increase the government expenditures for services and investment and reduces the expenses for transfers. That causes positive effects and keeps his former budget level constant. The same can be true for the municipalities for their own tasks. Both may strengthen the demand increasing performances additionally. Additionally the central state might manage through special grants or other grants to enable the municipalities to stabilize. To avoid unfunded mandates for municipalities he has to finance the main part of the stabilization policy through his budget.

In the framework of the third policy the actors create **additionally new functions** to fight the crises. As far as they should be carried out by the central state because they relate to the constitutional catalogue of central state functions it is his task to finance them perhaps by public debt. If it shifts the new function to the municipalities the central state should finance the municipal function performance through special grants to avoid unfunded mandates. Problematic is the case if the new function is related to the constitutional catalogue of the municipalities. Then it is due to them to perform the function. If they do not, but the central state is convinced that these functions are necessary to stabilize then it might be necessary to support this function performance through special grants to avoid an unfunded mandate.

¹¹ They may use public debt too if they have not reached their debt limits.

A further problem relates to the **optimal mix of functions** in relation to stabilization, allocation and distribution (Timm 1974; 1983; Musgrave 2006, Musgrave, Musgrave 1989). The above reasoning was more or less assuming that an optimal mix of functions was realized and crises needed to act and redistribute the functions especially in favour of stabilization to come up nearly to the mix which was prevailing before. As the additional functions and actions may increase the volume of central state and municipal activities through higher expenses the share of the public sector grows. Then the optimal allocation between the public and private sector is disturbed and the former optimal mix gets not attained. Also the income distribution might have been changed through public demand intervention in favour of entrepreneurs and their profits. The best income distribution is not achieved again. We are also lost if the former mix of functions seems not to be the best one. Then one needs a sophisticated welfare function of an omniscient actor, which gives us a yard stick where to find an optimal mix and whether we improve or worsen our mix if we decrease, increase and shift function performances. This should be applied whether to judge if unfunded mandates should be avoided or how they should be financed. An alternative would be a public choice model which gives information on solutions the actors achieve in the framework of the political exchange, decision and voting system. The lack of both instruments prevents from determining optimal function mixes. However, on basis of experience experts in public law, in public management and in public finance recommend to avoid unfunded mandates in order not to undermine the political, justice and economic coordination procedures stipulated in the constitution (Beth, Dilger 2013).

Unfunded Mandates in Estonia during Crises

In Estonia all municipalities have to perform a broad range of functions (Reiljan, Ramcke, Ukrainski (2006); Friedrich, Nam, Reiljan (2010). Moreover, new European Union task requirements have to be met, for which the municipalities are responsible according to the Estonian constitution. The same is true with social and population development (Friedrich, Ülper, Ukrainski 2014). This causes conflict potentials because the power to regulate fiscal affairs¹² is mostly in the hands of the central government, while the regulatory competence of the municipalities has remained rather weak. Estonian local government functions are relatively similar across counties.

In Estonia, local government's responsibility areas are determined by the **Local Governments Organization Act** (KOKS, RT I 1993, 37, 558). Yet, the functions of local governments are not always explicitly described. According to a survey conducted by the Ministry of Internal Affairs, local government responsibilities have already been regulated in the mid-1990s by almost 450 different laws and legal acts that had assigned over 400 different tasks (De Mollo 2000). 2003 was implemented a reform of local government tasks and their financing where issues of avoiding unfunded mandates played a role.

¹² E.g. to fix conditional grants and/or the size of the funds to be transferred to municipalities.

The revenue distribution developed very much in favour of the central government. The share of municipalities of **all revenues, of revenues without social contributions, of personal tax income, and of grants**¹³ shrank especially in the times of crises from 2009 to 2012 (see Annex 1 - 5). The municipalities depend heavily on **grants**. They increased until 2008 and fell in 2009 and 2010 not reaching the former level until 2014. The development of public debts shows in particular in the period of crises increases of that of central government, but also that of municipalities. Between 2001 and 2007 the fiscal situation of the municipalities gradually improved, but during the last economic and financial crisis the central government of Estonia introduced cuts of municipal support funds and of local participation in tax receipts to safeguard the central government budget.

Total **expenditures** of municipalities increased until 2008 and decreased especially in 2009 and 2010 not reaching the former level until 2012. The share of municipal expenditures of all public expenditures which was 30.9% in 2003 declined to 21.73%. Similar tendencies show education, investments (capital formation), intermediate consumption, health, recreation, culture, and general public service expenditures. The shares of municipalities' expenditures went down in particular during the years of crises.

The figures show that the central government tried to keep his revenues and expenditures during crises stable and the **adaptation** was to a considerable extend due to the municipalities. Many unfunded mandate issues appeared this way, because many public services are mandatory tasks where the service conditions are heavily influenced by the central government. At least they should be according to the connexity principle financed by the central government directly or through specified conditioned grants to cover costs and to avoid a severe reduction of non-compulsory self administration tasks, if the laws do not determine performance reductions with shifted tasks. The reductions of free self administration task performances are also signalled by the shrinking block grants.

The problems become even more severe, because the **fiscal strength of municipalities differs** considerably (see Friedrich, Nam, Reiljan 2010). For some municipalities the danger to suffer from unfunded mandates is much more probable as municipal self revenues, shares of tax revenues, conditional grants, and block grants vary between municipalities in different regions and of different type. Unfunded mandates occur especially in South Estonia, the Eastern regions and on the Islands. There is no clear cut delineation of the central state and the municipal tasks and the central government likes to intervene in the administrative actions of

¹³ The share of grants to municipalities of total central revenues has fallen from 17.9% (2003) to 10.39 %. The share of state budget grants of total municipal revenues increased remarkably, from 25% in 1997–2002 to 35% in 2003–2006. Since the equalization fund resources (with the share of approx. 7%) remained stable, this fact in turn indicates that the share of **conditional grants** grew also steadily, from 18% to 28% in municipal total expenditures. The share of **unconditional grants** (block grants) of the total volume of central government grants to municipalities dropped from 28% in 1997–2002 to 21% in 2003–2006.

the municipalities, but on the other hand hesitates to take over the finance of the function performance it tries to manage. In terms of the strict connexity principles most of the tasks are compulsory and should be totally funded by the central government through cost covering payments at best outside the fiscal equalization process.

However, the financial needs of Estonian municipalities have not been directly analytically assessed. In the year 2000 an international research group elaborating the so-called „Danish project“ tried to assess the lack of municipal financial resources. It stressed that first of all investments for maintaining the real estate value and for developing the **infrastructure of local life** gets insufficiently financed. The tasks of the Central Government and the municipalities are not clearly cut and too much interwoven. Estonian central government ministries try to use the municipalities like their low rank administrative offices. The Ministry of Finance concludes that the European Charter of Local Self-Government does not exclude the option of control over the rationale of municipal activities, when this is balanced with the importance of interests that need to be protected. This is also expressed in the Law of Municipal Financial Management that says the state can intervene in municipal activities, including the prescription of ways how local issues should be managed¹⁴. The central government stabilizes its performance on the cost of municipal possibilities to finance the truly municipal tasks of self administration. §154 of the Estonian Constitution stipulating that the municipalities decide and organise all elements of life in the local area protects the self administration of the municipalities not sufficiently.

The legal stipulations about **legal relations between the central budget and the municipal budgets** point to this situation as well¹⁵. The share of conditional grants to finance municipal total expenditures grew steadily, from 18% to 28% and shows the dependencies of municipalities and the growing influence of central government in performing municipal functions. As central government does not cover all expenses of function performance tendencies to unfunded mandates develop more and more. Conditional grants have primarily been provided in the fields such as salaries for teachers, family doctors, the social tax and unemployment insurance tax connected to those salaries; investments and expenditure connected with the public responsibilities of municipalities to “complement budget revenues”. The block grants available for self administration are much determined by central state actions

¹⁴ Seletuskiri kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu jurideseletu 2008

¹⁵ Paragraph §5 on “Revenues of Budget” of the „Law of Rural Municipal and Municipal Budgets provides a list of municipal revenue sources (Valla ja linnaelarve seadus 1993): (1) taxes; (2) sales of goods and services (including user charges); (3) (one-time) sales of material and immaterial assets; (4) income from assets; (5) financial supports including foreign aids; and (6) other revenues including fines. The other revenues concern in Paragraph §8 the public debts of municipalities, that underlies strict restrictions. An important source of finance is according to Paragraph §9 of the State Budget Law: grants from the state budget passed to the municipal budget via (1) the equalization budget fund (block grants, Riigieelarve seadus 1999); or (2) specific purpose-oriented (conditional) grants”. Remarkable municipal revenues come from the state budget.

through fixing the size of the equalization funds devoted to block grants and fixing the need indicators (so-called normative expenditures). Following §9 of the Law of Municipal Financial Management, there is a support fund in the state budget to cover revenue deficits in rural municipal and town budgets. But also the size of this fund is determined by central government.

The Estonian Constitution does not provide an essential own **independent tax** base for the municipalities. The personal income tax is shared between the central state and the municipalities where central government takes over some responsibilities for non-fiscal taxation measures. It has the dominating influence in fixing the share of municipal share of personal income tax revenues.

The fiscal conditions of Estonian municipalities are to a large extent fixed by the block grant, special grant and tax share policy of the central government. A vast volume of **unfunded mandates** have developed. They are caused by the general insufficient finance and the many functions that are municipal functions by constitution. The self finance revenues and block grants are not high enough to cover the costs of non-compulsory self administration. The appropriate mandates fixed by constitution get not sufficiently financed. Moreover, there are compulsory self administration activities where the tasks and service conditions are strongly influenced by the central government, which are not sufficiently funded by the central government through special grants. Duties to perform central government tasks exist for municipalities, where costs are not exactly compensated by the central government. As there was no precise definition of tasks and the fiscal resources from the very beginning of the post soviet Estonian Republic problems of unfunded mandates appeared since 1994. New tasks were shifted to the municipalities and in fiscal crises the central government caused new unfunded mandates by cuts of the fiscal means available to the municipalities. Formally stipulations in §4 of Law of the Relationship between Towns or Rural Municipalities and the State Budget and in §9 of the State Budget Law assist to balance the interests of the central government and the municipalities. Balancing fiscal means will be determined by **negotiations** between a state institution appointed by the central government and the municipalities or their unions. However, in the case that an agreement is not reached, the size of that sum and the equalization procedures and criteria get yearly determined by the government in the state budget accordance with Paragraph §9. Therefore, the conditions change and the municipalities are not protected against unfunded mandates.

Unions of municipalities are weak institutions with only a few officials, and cannot analyse or dispute the rules governing municipal budget supplements or the calculation methods developed by ministries with hundreds of civil servants. Currently, legally fixed methods or obligatory conventions to assess the expenditures for function performance legally designated to the municipalities are not available.¹⁶. Research based conventions to determine the expenditure needs,

¹⁶ Only a calculation of normative expenditure based on general characteristics of a municipality exists.

which would serve to fix compensation amounts to avoid unfunded mandates are lagging as well. There is no basis for assessing the different opinions during the negotiations. **Investment support** is due to the free political choice of the parliament and the central government, which in turn means that the municipalities are directly dependent on the central government's decision. Against resulting unfunded mandates municipalities are not protected. Estonian municipalities were characterised as being insufficiently funded, having a dependant mentality, struggling to obtain a larger share of the state budget grants and lacking in motivation to find alternative measures for revenue growth.

During the year 2003 was implemented the **reform of local government tasks** and their financing. To rise municipal independency and responsibility municipalities got a fixed share of personal income tax revenues (11.4% from 21%) paid by their inhabitants as a budget revenues base¹⁷. Central government has also allocated some important tasks to municipalities concerning general education, subsistence support of inhabitants at risk of poverty, maintenance of local roads etc. As there was no direct task wise compensation municipalities end up with unfunded mandates in general.

From 2004 on exist **protocols of official negotiations** between central government commission and local government union's commission about financial state guarantees to perform municipal tasks. These protocols reveal the municipal revenues need to perform different tasks and of financial support by central government of efforts to avoid unfunded mandates.

In the final negotiation protocol from 15.09.2004 are fixed **the principles of negotiations** on funded and unfunded mandates, on which were referred in all negotiation protocols in following years:

- The central state guarantees to municipalities the **covering of the expenditures** for fulfilling the tasks given by laws, and perform the investments needed for local development;
- The negotiations of **shift of local functions** from central government to municipalities should continue. A shift of functions has to be accompanied by handing over the resources to cover municipal expenditures to fulfil these functions.

For all **new appearing functions** and tasks the municipal revenues base has to be increased with resources needed to perform these.

Following these principles turned out problematic because the function distribution was not precise enough, assessment methods and precise kinds of compensation were not fixed, and in the crisis time the negotiations have been replaced by dictate of central government. If an agreement was not achieved, the central government

¹⁷ At that time these revenues make up to 50% of total municipal revenues. Conditional and unconditional grants from state budget got fixed that made up to 35% of total municipal revenues.

has made the decisions alone. In times of fast growth it was possible to find distribution of budget resources satisfying both partners. The crisis has revealed that municipality's interests and rights are not guaranteed in Estonia and that they are not protected against unfunded mandates.

For negotiations 2004 the municipalities have argued that through the **implemented reforms** they have in year 2004 lost 200 million Estonian crowns (EEK) from unfunded mandates and requested the compensation of this sum. The loss was obvious and the central government agreed to raise the municipalities share in personal income tax from 11.4% to 11.6%. However, that was not a precise compensation of costs. The municipalities argued also that they need for the equalisation of salaries for teachers and for employees in cultural activities additional 324 millions of Estonian crowns, however, they got as one-shot transfer of 100 millions. Then in 2006 they got 115 millions crowns by increasing the municipal share of personal income tax by 0.1% which brought about 60 millions crowns and an increase in the equalization funds by 55 millions of crowns. In 2007 the municipalities got 0.1 % and an increase in equalization funds by 28.5 millions of crowns. This was less than the municipalities claimed. The municipalities have assessed a **fiscal resource shortage** of 384 millions crowns. This examples show that there was no regulation how long the function should be executed and how high the compensation payments should lastly be, considering inflation, etc. the amount was not assessed exactly. The demand of the municipalities might have been to high and the offer of the central government to low. An unfunded mandate is probable.

Municipalities have announced that for fulfilling **new tasks shifted** to them by laws; they need additionally 357 millions crowns. The municipalities have requested to strengthen their share of personal income tax by 0.4% to 12% in 2005 and also for 2006. The central government did not agree. It also shows that the municipalities did not insist on an exact expenditure compensation of shifted or lately allocated functions. They should have requested full cost compensation by extra payment through special grants and should have brought a case before the constitutional court. Unfunded mandates occurred.

Unfunded mandates occurred also with respect to **maintaining local roads**. In year 2003 municipalities requested 315 millions crowns (15% of state total expenditures for roads), but they got only 117 millions crowns (about 5%). For the followings years the municipalities requested the raising of financing for local roads maintenance. In the years 2006 they wanted 20%, of all roads expenditures for municipal roads. For 2007 they claimed for 25% and in the year 2008 for 30%. This request was not satisfied by central government, although certain growth occurred in boom years. During negotiations for budget 2006 the municipalities requested 380 millions crowns and have got 265 millions crowns (about 10% of total state expenditures for roads). For the year 2007 the municipalities got nearly the requested amount (15% of total spending for roads). The sum was— 429 millions crowns. Unfunded mandates occurred.

The central government has handed over to communities the **provision of general education** and accepted to finance by targeted grant the covering of teachers' salaries and schooling, expenditures for teaching materials and the investments need for development the teaching environment. The municipalities have assessed that the financing offered do not cover the expenditure needs in 2006. Municipalities asked to raise special grants by 10% compared to 2005 to perform the tasks as fixed in laws. This request was not satisfied by central government. The municipalities were left with unfunded mandates.

In 2006 a **shift** of the payment of custodians of **disabled people** to municipalities took place concerning 186.5 millions crowns. To compensate the municipal share in personal income tax was raised by 0.1% to 11.7% which brought 60 millions crowns and the equalization fund was raised by 126.5 millions crowns. This example shows too that no exact compensation with respect to shifted mandate was elaborated. The negotiations reflect more a general finance game and not a precise compensation to protect the performance of non-compulsory self administration.

Central government shifted to municipalities the payment of subsistence support to **people at risk of poverty**, but it did not provide fiscal resources to cover expenditures for administration of these activities. For this purpose municipalities wanted for budget 2007, 38 millions crowns that means 15% of the expenses to be paid. Instead, the financing of subsistence support payments decreased in 2007 in comparison with 2006 by 68 million crowns, a difference of 106 millions crowns remained as unfunded mandates.

In the negotiations end-protocol of central government and municipality unions commissions from 26.09.2006 we find that the central government decided that municipalities have to carry **all preparation costs of introducing the euro**. It might be questionable whether this task is one of the central state functions, a shifted one to the communities or whether both have to bear the introduction costs related to their administrative activities. But as the communities had to perform this task during crisis in the years 2009 and 2010 unfunded mandates occur because of budget cuts.

In autumn 2008 it became obvious to political decision makers that the **economic situation turned unfavourable**. The end-protocol of negotiations from 19.09.2008 shows the negotiation position of municipalities. Municipality unions pointed to the urgent need to improve the financing of municipalities, but postponed their requests one year to the negotiation round on the budget of 2010. The central government and the municipalities agreed that the revenues base and the financing current municipal spending supported by conditional grants stays at the level of the year 2008. Therefore, existing unfunded mandates got not reduced.

The central government decreased the **investments support** to municipalities for education from 250 million crowns in 2008 to 50 millions crowns in 2009, for culture from 126 millions to 26 millions, and in social care from 21 millions to zero. The financing of the local roads maintenance got reduced from 633 millions crowns

in 2008 to 378 millions in 2009. Thus the performance decreased and some unfunded mandates have additionally occurred because of repairs, which could not be postponed. About the central government support of **music**, **art** etc schools and associations fixed in law, has been formulated in the protocol “according to the possibilities of budget”. Here again some unfunded mandates arose if the laws enforce performance without conditional grants.

A remarkable role in municipality finance played **EU grants**, making up over 10% of total municipal revenues in 2009. Unfunded mandates may occur if the municipalities have to finance their contributions to expenses and if the projects or activities are necessary to fulfil European requirements. Although the worsening of economic situation was perceived, tax estimations were positive. However, at the beginning of 2009 the central government realized the drastic economic turn down. The next meeting of the central government and municipal unions' commissions on 11.02.2009 was not for negotiations. The delegates of municipality union complained that they were not treated as partners, did not receive adequate information and were not given time for analysis and consulting. The minister for regional affairs pronounced total municipal budget cut-backs by over 875 millions crowns and that already decided was the decrease of local roads maintenance financing by 200 millions crowns. The Municipal delegates were allowed to choose what **cuts** they prefer. The decision had to be made urgently because the draft budget had to be introduced to an extraordinary meeting of parliament. The municipalities declared that the central government should cut the central government conditional grants and it is not acceptable to cut the municipal revenues base concerning the share of personal income tax and the equalization fund. Although the municipalities have made the decision requested, the “flexible” central government decided in the opposite way.

It decreased the municipal share in **personal income tax** by 0.53% from 11.93 to 11.4 and the equalization fund was decreased by 278 million crowns from 1.43 billion crowns to 1.152 billion crowns. Moreover, the revenues base has until 2014 not been recovered. Therefore, this policy caused a lot of unfunded mandates in compulsory self administration. It created also unfunded mandates and a decrease of free self administrative activities. Unfunded mandates already existing with respect to municipal performance of central government tasks did not disappear. Compared to the planned budget of 2009 of 24.5 billion crowns, the real **municipal budgets** have fallen by 5.3 billion crowns to the level 19.5 billions crowns¹⁸. The municipal revenues reached the nominal level of 2008 only in 2013, and for the 2014 it shows a small growth. Considering inflation the real revenues are far from the level of 2008. The municipal gap in revenues will increase more and more and the problem of unfunded mandates as well.

¹⁸. The municipal budgets of 2008 with a volume of 22.7 billion crowns fell in the year 2009 by 3.2 billion crowns. The municipal revenue loss from personal income tax realized in 2009 was 1.53 billion crowns. Compared to 2009 the loss got 2.31 billion crowns.

A Policy to Avoid Unfunded Mandates in Estonia

The example of Estonia shows that constitutionally unprotected municipalities suffer easily from an unfunded mandate policy in crises. In countries where the public sector is still in transition from a centrally planned socialist state to a market or social marked economy and democratic political order the function competences are not separated enough between central state and municipalities and in a small country with many small and administratively weak municipalities central state ministries and municipalities get interwoven. A country like **Estonia still shifts functions**. During the next five years must be finally decided about the **distribution and separation of functions** and which functions of central state should be executed by the own administration of the central state and which central state functions should be performed by municipal public offices. The EU functions have to be considered as well. Without a clear cut separation of functions between free self administrations, compulsory self administration and municipal execution of central state tasks the identification of possible unfunded mandates becomes difficult. Additionally the legal competences for the functions must be clearly separated and or at least precisely determined. The central government should not have the opportunities to intervene or act against statutes and municipality laws as far as they are in accordance with the constitution referring to the local community. The example of Estonia also shows that the municipalities should have **sufficient municipal self revenues**. In future the municipalities should have an **own important tax** or addition to it, e.g. an own income tax, business tax, or excise (turnover)tax, where the municipalities are able to determine the tax rates themselves in order to be more independent from central state tax sharing policies. The non-compulsory self administrative municipal functions should be financed by this way and by block grants and municipal debt if allowed. The performance of true government functions by municipalities should be really financed through conditional grants (compensations) from the central state separated from the fiscal equalization mechanism. The cost assessment has to include also indirect burdens of administration management such as costs of general municipal offices (overhead costs). The connexity principle should be applied after the final function assignment for **new upcoming central state functions** to be shifted to the municipalities. With the compulsory municipal self administrative functions a minimum function performance and the related costs with respect to current performance and capacities should be evolved and financed through conditional grants out of the central state budget. A rest, which results if the municipalities want a higher activity level, should be financed through the municipal self revenues. If the central state wants to increase the compulsory self administrative activities or if he is going to introduce new ones the connexity principle should be applied as well.

A legislation concerning the avoidance of unfunded mandates through strictly applying the **connexity principle** has to concern the procedure of cost estimations, the rights of central government and municipality union to determine the costs involved, the estimation of costs in advance, the kinds of costs to be considered, and the checks of realized costs and activities after a specified period to decide whether the shift of function should continue. Procedures for administrative and

constitutional court cases have to be introduced and sanctions against decision makers not respecting the constitution or the constitutional court decisions.

There remains still the problem how to avoid unfunded mandates in times of crises especially when in the European Union¹⁹ central bank crediting is no revenue source for the jurisdictions. A total protection of the municipal activities from budget cuts would shift the adaptation totally on the central state. During the last crises in Estonia the adaptation burden was partly shifted to the municipalities leading to large unfunded mandates and protection of central state budget. **Both situations** should be avoided. Therefore, a legislation has to be developed how to act in case of crises. Undoubtedly the task fulfilments should be variable that means they performances should be reduced without running into unfunded mandates.

As mentioned above one of the problems is to determine the scope of decreasing or increasing the **function performance** (see page 7). Particular research should find out reasonable minimum levels and upper levels of functions. This has to be adapted to city sizes, administrative districts, and population and central functions of the municipality with respect to the perspective functions. For the municipal functions concerning the execution of central government functions the decision of function reduction or extension should be made by the central government but under strict connexity principle. The conditional grants for that purpose can only be cut if the function performance is cut as well. That deals with current conditional grants and investment funds. With respect to compulsory municipal functions there might be a reduction possible down to the minimum standards and therefore also a proportional reduction in conditional grants. If the municipality likes to offer a higher activity level it is its decision and does not lead to an unfunded mandate. Difficulties arise with the <**non-compulsory municipal self administrative functions** and the central state function executed by the respective central state public offices. For both groups of tasks again minimum activity levels might exist as well as upper levels, which define the scope of possible variability. When the municipality loose self revenues then they also have to reduce their non-compulsory self administration activities and its free share of compulsory activities. To the upper limit there are restrictions of possibilities of self revenues. For the central state the same happen with his functions which could be decreased in fiscal stress or enlarged in times of growing revenues. For the central state, there is also the need to assist and supplement the financial means for non-compulsory municipal functions and the part of compulsory functions, which are not financed through conditional grants by block grants. For this task we need a rule and principle of justice to allocate fiscal adjustment between the central state and the municipalities. In the light of such a rule the existence of unfunded mandates will be not very probable as the variations are accompanied by adequate revenue corrections. Such a rule which might be helpful could be the rule of parallelism.

¹⁹ At present the European court decides on the open market policy and the security procurement policy of the ECB.

Such changes in fiscal relations considering the **connexity principle** to avoid unfunded mandates are very important for Estonia if the advantages of local and municipal activities should be realized. The battle for the budget between the central government and manipulates have to come to an end.

Application of the Principle of Parallelism

If Estonia achieves a balanced distribution of functions and an appropriate assignment of fiscal means among tiers of government and a block grant system unfunded mandates could be avoided in steady growth or non growth situations. But in real situations occur business cycles – also in growth – where the financial means available for the public sector jurisdictions increase and decrease. Then there is a yard-stick necessary to distribute and assign theses changes to the central state and the municipalities. In the framework to avoid unfunded mandates as elaborated above, balancing would be achieved through the variation of functions accompanied by special grants for compulsory self administrative functions, for varying compensations (special grants) for performing central state functions and by varying central state finance of its own performed functions. But the problem remains to steer the assignment of block grants between central government and the municipalities, e.g. example to size the equalization funds for block grants thus reducing or increasing the finance and performance for free self administrative tasks? The experience of Estonia shows that an overwhelming powerful central state shifts the adaptation burden of a crisis to the municipalities in the framework of a principle agent relation between the central government and the municipalities. A **principal agent solution** results (Friedrich, Nam, Reiljan 2010).

If on the other hand the municipalities get extraordinarily protected in order to avoid unfunded mandates with the municipalities, e.g. by guaranteeing an unchanged equalization funds, the adaptation to the crises and the burden is primarily with the central state. In the field of conditional grants there might be a negotiation solution, which in crises might reduce the performance standard to some extend, therefore not leading to unfunded mandates. Such solutions could be modelled according to a negotiation model between the central government and the municipalities leading to Nash bargaining solutions (see Friedrich, Nam, Reiljan 2010). The compensations keep unchanged and coincide with the connexity principle as long as the laws of function performance keep unchanged stable.

Such extreme solutions correspond to normative evaluations of **social welfare** that refer to the performance of the central state functions and municipalities function with high social evaluation of central state functions or with high evaluation of municipal functions. This might be reflected in a positive “**public choice sense**” by a politically fixed strong power of the central state (the present situation in Estonia) or by high power of municipalities in the course of protection from unfunded mandates). However such a social welfare function is not available and the amendments of the constitution and the prevailing laws do not allow delineating such a welfare function.

Therefore a principle is needed to balance the importance of the central and municipal functions. After ending the transition and having achieved a clear cut function and finance assignment in the constitution, there might result a proportion between both groups of functions. A division of finance and of all revenues between central state and the municipalities will result as well. One simple idea of reaction of assignment of changes in total revenues to crises would be to promote a **principle of parallelism** as underlying the fiscal equalization in the state of Saxony (§2 SächsFAG). It says that there should be a parallel development of the “disposable income” of the central state minus the block grants and the “disposable income” of the municipalities plus the block grants (Nam, Pasche, Steinherr 2001; Friedrich, Gwiazda, Nam 2004; Friedrich, Nam, Reiljan 2010). The block grants are the main mean to change the fiscal endowment of the central state and the municipalities. Therefore, the adaptation would lead to a block grant variation through the variation of the related equalization fund. Such kind of variation would then not lead to unfunded mandates supposed the variation of the free self administrative functions of the municipalities and the central state functions and the municipal functions to execute state functions keep in the scope of performance variances discussed above. Politicians should be obliged to consider such a parallelism when they determine the equalization funds for block grants. Exemptions from this principle should only be allowed according to the specifications in the law concerning war, epidemics, deep economic crises, natural disasters, serious demographic difficulties, etc.

The **choice of the parallelism relation** turns out problematic. A one to one relation would imply that the size of tasks of both levels is the same. Especially if investments are included it might be more in favour of the municipalities. In reality there exists not a rule to define the relation of parallelism. Even in Germany there is only a responsibility of a Land to guarantee self-administration of municipalities (Kirchhoff 2002). Practically there is a priority of state tasks which is now restricted by connexity principle. One solution would be to take a relation value of a year when the actual relation was acceptable for both partners. That is for Estonia not easy as the transformation process has not come yet to an end. The block grant development differs if the proportion of 1997 would have been chosen. Then the block grants in the following years would have been lower than the actual ones but in the years 2002 to 2008 higher than the actual ones (Friedrich, Nam, Reiljan 2010). If in table 1 one takes the relation of 2003 the block grants would be more between 2004 and 2007, less during the crises and higher again from 2011 on.

If the year 2004 after the finance reform of 2003 is taken as a basis the development is similar. Much is depending on the kind of relation and year, which is going to be chosen.

The parallelism result depends much on the size and consistency of the “**disposable income**”. Should fiscal revenues from taxes, custom duties, grants, fees, profits from public enterprises, sanctions, sales of property, and donations from private economic units be included to measure the revenues a state or municipalities can dispose? The discussion of the possible components shows that those components, which do not increase the fiscal scope such as customs to be transferred to the EU, and those

revenues which are related to charged services should be excluded (Friedrich, Gwiazda, Nam 2004; Friedrich, Nam, Reiljan 2010) thus following the traditional approach to fiscal equalization. Also for sake of data availability we take as disposable income measure the tax revenue of central state and of the municipalities. One empirical difficulty is not to avoid. When the Estonian central state has changed the **tax share** of the municipalities he influences the parallelism proportion and the size of the equalization fund under the parallelism perspective.

By introducing the principle of parallelism into the block grant equalization formula (see Friedrich, Nam, Reiljan 2010) used in Estonia one achieves the results in table 1. We learn that the policy to avoid unfunded mandates to protect the municipalities has two sides. There may result also “**unfunded mandates**” on the side of central state. They occur if the central state tasks have to be shortened more than the parallelism requires. On the one hand the central state caused unfunded mandates for municipalities in crisis times because of its conditional grant policy with respect to compulsory self administration and municipally executed central tasks, which could not be reduced adequately, and because of his investment policy with respect to municipalities. On the other hand he kept the equalization funds higher than according to parallelism needed.

There must be a **match of opinions** with respect to the correct parallelism relation, which is not easy to agree upon central government and municipalities, especially under consideration of political circumstances. The investigation shows that a referee to fix parallelism is necessary. One solution might be to formulate a corridor for such a constant of parallelism, to give within this corridor the central government the say, and to let the constitutional court decide short term whether such a corridor is violated by the equalization fund fixation.

Table 1. Parallelism calculations of Estonian central government block grants to local governments on 2003 and 2004 basis (millions Euro)

	EL	EG	SZ	EL+EG	EG+SZ	EL-SZ	(EG+SZ)/(EL+EG)	(EL-SZ)/(EL+EG)	Parallelism 2003 basis	Parallelism 2004 basis
2003	1379	348	72	1727	419	1308	0,243	0,757	X	X
2004	1500	390	61	1890	451	1439	0,239	0,761	69	X
2005	1730	446	61	2177	507	1670	0,233	0,767	82	73
2006	2092	543	73	2635	616	2019	0,234	0,766	97	86
2007	2522	676	91	3199	768	2431	0,240	0,760	101	87
2008	2296	794	91	3090	886	2204	0,287	0,713	-44	-57
2009	2288	693	70	2981	764	2218	0,256	0,744	31	18
2010	2294	653	70	2947	723	2224	0,245	0,755	63	51
2011	2485	698	72	3183	770	2413	0,242	0,758	75	62
2012	2716	740	72	3456	813	2644	0,235	0,765	99	85

Total tax revenues without social security contributions (millions Euro)

EL - Central government tax revenues

EG - Local government tax revenues

SZ - Block grants from CG to LG

Conclusions

In many countries such as USA, South Africa, Australia, Germany, Estonia, occur problems from unfunded mandates related to a shift of a function by an upper tier of government to lower rank governments without providing the lower one with financial means to perform these functions. In Estonia these governments are the municipalities. Unfunded mandates become a special problem in times of fiscal crises. The authors **defined the unfunded mandates** and how they relate to functions, uncovered costs and financial means of municipalities. Then the connection principle was elaborated and applied to avoid unfunded mandates. The necessity to vary functions in crises to avoid unfunded mandates got debated and suggestions for general limits of function reduction or increase were mentioned. Conflicts with respect to allocation, stabilization and distribution activities when leaving an optimal mix of function performance were pointed too.

In Estonia the development of revenues and expenditures of central state and municipalities point to **tendencies to cause unfunded mandates** also reflected by the shares of municipalities in revenues, debts and expenditures in the period of crisis from 2009 to 2011. Estonian municipalities are affected by these developments unevenly. Especially municipalities in South Estonia, the islands and in the North east are touched by unfunded mandates. Unfunded mandates from shifting of functions and fiscal reforms that happened in the boom period and the times of crises. Although the fiscal equipment should be debated and decided in negotiations by the central government and the union of municipalities the solution finding turned to dictate in the times of crises. Conditional grants, needed investments, compensations for execution of central state tasks and the municipal share of personal income tax were cut. The connexity principle was not applied.

To avoid unfunded mandates Parliament should clarify the **constitutional function assignment and the fiscal responsibility** between central state and municipalities under considering a trend to balanced budget policies of municipalities. The connexity principle should be applied for municipal performance of central state functions and compulsory municipal functions. The free administrative functions should be influenced by block grants and municipal self revenues. Investments related to those functions should be financed according to the same connection principle. The recommendations to avoid unfunded mandates refer to a basic task assignment as well as to varying functions within the scope of function variation mentioned.

To vary the block grants and to influence the free self administrative functions the Estonia should apply the **principle of parallelism**. It concerns the relation between disposable income expressed in tax revenues of the central state minus the block grants and the disposable income also in terms of tax revenues of the municipalities plus the received block grants. If the total tax revenues vary the changes to both tiers of government are according parallel to this proportion by adapting block grants.

Problems cause the determination of such a relation as no welfare function is available. The politicians may choose an acceptable relation size directed to a satisfactory year of fiscal assignment. After having achieved a specified constitutionally satisfying distribution of functions for Estonia a corridor of higher and lower parallelism relations should be defined in the constitution and protected by the constitutional court. The **choice of a base year** to fix the relation of parallelism influences the size of the equalization funds. Equalization funds referring to different reference years were accounted. In times of boom the actual equalization funds was bigger than those under parallelism. In times of crises it would have been even smaller than the actual ones. These facts point to possible **unfunded mandates for the central state**, although unfunded mandates for the municipalities may occur at the same time. The unfunded mandates for municipalities result when the central, state does not compensate enough for the municipal performance of central state functions or the special grants for compulsory get shortened but the laws determine a level of function performance that is not covered by the central state finance. The mentioned scopes of function variations mentioned have to be considered.

References:

1. **ACIR (1994)**, Federally Induced Costs Affecting State and Local Governments, M-193, Washington, DC
2. **Ammermann, Th. (2007)**, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Haushaltsrecht, Baden-Baden: Nomos
3. **Asenso, M.A. (2012)**, Constitution and Fiscal Constitution. Central Government Influence on the Federal System in Argentine, in: G. Färber (ed), Governing from the Center: the Influence of the Federal/Central Government on Subnational Governments, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer, 157-174
4. **Baden-Württemberg (2008)**, Gesetz zu einem Konsultationsverfahren zur Kostenfolgenabschätzung nach Artikel 71 , Gesetzesblatt von Baden-Württemberg, vom 6.5. 2008, Gesetzes und Verordnungsblatt Baden Württemberg 2009, Nr. 4, 119-121
5. **Beckehoff, J. and F. Bender (2011)**, Das Konnexitätsprinzip aus Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung des Landes Nordrhein- Westfalen in der aktuellen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, Bonner Rechtsjournal, Vol. 4, 53-57
6. **Becker,B. (1989)**, Öffentliche Verwaltung, Percha: Schulz
7. **Beth, R.S. and R.J. Dilger (2013)**, Unfunded Reform Act: History, Impacts, and Issues, CSR Report for Congress, Congress Research Service, no. 7-5700, Washington, www.crs.gov
8. **Buglione, E (2012)** Central Government Influence on Sub-Central Governments: The Case of Italy, in: G. Färber (ed), Governing from the Center: the Influence of the Federal/Central Government on Subnational Governments, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer, 215-230
9. **Courty, P. and G. Marschke (2003)**, Dynamics of Performance Measurement Systems, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 19, 268-284
10. **Dehne, A., Friedrich, P and C.W. Nam (2009)**, Determination of Fees for Local Services under the Consideration of Public and Management Objectives, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Vol. 32, 1-18
11. **De Mello, L. R. (2000)**, Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-country Analysis, World Development, Vol. 28, 365-380
12. **Dollery, B. Crase, L. and A. Johnson (2006)**, Australian Local Government Economics, Sydney: University off South Wales Press

- 13. Financial and Fiscal Commission** (2011), The impact of Unfunded Mandates in Southern African Fiscal Relations, Policy Briefs, Vol.3, 1-3
- 14. Friedrich, P.** (1969), Investitionskriterien für Gemeindeunternehmen, Tübingen: Mohr
- 15. Friedrich, P.** (1971), Die Nutzen-Kosten-Analyse als Entscheidungshilfe für Industrieansiedlungen aus der Sicht der Maximierung der isolierten Wohlfahrt, in: H. K. Schneider (ed.), Nutzen-Kosten-Analysen bei öffentlichen Investitionen, Münster, 163-224: Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster
- 16. Friedrich, P.** (2014), Marginal Cost Pricing of Public Enterprises in Competition, Innovation, Psychology, Economics, Vol.2, (in publication)
- 17. Friedrich, P., Gwiazda J. and C. W. Nam** (2004), Strengthening Municipal Fiscal Autonomy through Intergovernmental Transfers, in: R. Cappelo, P. Nijkamp, Urban Dynamics and Growth, Amsterdam et al., 691-728: Elsevier
- 18. Friedrich, P., Nam, C.W., Reijan, J.** (2010), Local Fiscal Equalization in Estonia: Is a Reform Necessary? Review of Urban and Regional Development Studies, Vol. 22, 165 – 180
- 19. Friedrich, P., Ülper, A., Ukrainski, K.** (2014), Shrinking Cities and Processes in Estonia, in: C.W. Nam, H.R. Richardson, Shrinking Cities a Global Perspective (forthcoming)
- 20. Göring, U.** (2012), Das Konnexitätsprinzip im System kommunaler Finanzausstattung, paper presented at a conference on: Neue Aufgabenverteilung in Ländern und Kommunen, 16.2.-17.2. 2012 at Speyer, Speyer: <http://www.dhv-Speyer.de/Kuhlmann/Mitarbeiter/Kuhlmann/Weiterbildung/Verflechtung> von Funktionalreform/G%C3%BChring.pdf (last access 1.2. 2014)
- 21. Grout, P.A. and M. Stevenson** (2003), The Assessment: Financing and Managing Public Services, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 19, 215-234
- 22. Henneke, H.G.**(2003), Darf der Bund bestellen, wenn er bezahlt, oder soll der bezahlen müssen, wenn bestellt darf, Landkreistag, Vol. 73, 137-148
- 23. Kirchhof, P.** (2002), Die Reform der kommunalen Finanzausstattung, Neue juristische Wochenztschrift, Vol. 55, 1549-1553
- 24. Kirz, K.A.** (2008) Local Government finance in Estonia, in: Zeljko Sevice, (ed.) Local Public Finance in Central and Eastern Europe, Northampton: Elgar, 161-182
- 25. Kluth, W.** (2009), Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtssprechung, landes- und Kommunalverwaltung, Vol.8, 337-384
- 26. Local Government Organisation Act, KOKS.** (1993), Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud 02.06.1993, a seadusega (RT I 1993, 37, 558).
- 27. Lohse, F.** (2005), Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip, Baden-Baden: Nomos
- 28. McMillan and L. Melville** (2006), Municipal Relations with the Federal and Provincial Governments: A fiscal Perspective, in: R. Young and CH. Leuprecht (eds.) Canada: the State of the Federation 2004: Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada, Montreal, Kingston: McGill-Queen's University Press, 45-82
- 29. Meffert, H. and W. Müller** (2008), Kommunaler Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart: Kohlhammer
- 30. Musgrave, R.** (2006), Public Finance and the Three Branches Model, in: A. Ott, R. J. Cibula (eds.), The Elgar Companion to Public Finance, Cheltenham, Northampton: Elgar, 3-8
- 31. Musgrave, R. and P. Musgrave** (1989), Public Finance in Theory and Practice, New York et al.: McGraw-Hill
- 32. Nam, C.W., Pasche, R. and M. Steinherr** (2001), The Principles of Parallel Development of State and Municipalities as Useful Benchmarks for the Determination of Intergovernmental Grants in Germany, European Planning Studies, Vol. 9, 525-537
- 33. Nelson, J.R.** (1964), Marginal Cost Pricing in Practice, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall

- 34. Mückl, St. (2006)**, Konnexitätsprinzip in der Verfassungsordnung von Bund und Ländern, in: H. Henneke, H. Pünder, Ch. Waldhoff (eds.), Recht der Kommunalfinanzen, München, 33-39: Beck
- 35. Nordrhein-Westfalen (2004)**, Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.), Ausgabe 2004 Nr. 23 vom 9.7.2004, 359- 374
- 36. OECD (2011)**, Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews: OECD publishing and <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en>
- 37. Pola, G. (2012)**, Italy: Financial Implications of the Transition to Fiscal Federalism. Fears and Hopes, in: G. Färber (ed), Governing from the Center: the Influence of the Federal/Central Government on Subnational Governments, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer, 201-214
- 38. Protocols of official negotiations** between central government commission and local government union's commission about financial state guarantees to perform municipal tasks, 2004 – 2010
- 390. Reiljan, J., Andresson, K. and K. Ukrainski (2006)**, Spatial Disparities in Central Governmental Grants to Local Governments, in: Liu, G.V. (ed.), Perspectives on International, State and Local Economics, 85 - 114, Nova Science Publishers
- 40. Rheinland-Pfalz (2005)**, Landesgesetz zur Ausführung des Artikels 49 Abs.5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Konnexitätsausführungsgegesetz – KonnexAG –) Landtag Rheinland-Pfalz – 14. Wahlperiode Drucksache 14/4675
- 41. Samson, G. (2009)**, Commonwealth in Australia, in: N. Steytler (ed), Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems, Montreal, Kingston,7-36: McGill-Queen's University Press
- 42. Scherf, W. (2009)**, Öffentliche Finanzen, Stuttgart: Lucius and Lucius
- 43. Schleswig Holstein (2012)**, Gesetz zur Regelung eines Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahrens nach Artikel 49 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Konnexitätsausführungsgegesetz-KonnexitätsAusfG) Vom 27. April 2012, Gesetz- und Verordnungsblatt 2012 Schleswig-Holstein, Nr [8](#), 450-451
- 44.Schmitt, N. (2012)**, The Role of the Political Culture of Non-central Government for the Vertical (Lack of) Influence of the Federation and How It Affects Catones and Communes in Switzerland, in: G. Färber, Governing from the Center: the Influence of the Federal/Central Government on Subnational Governments, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer, 175-199
- 45. Slack, E. and R.M. Bird (2006)**, Cities in Canadian Federalism, paper presented at a conference on Fiscal Relations and Fiscal Conditions, Georgia State University Atlanta, 20.4.-21.4. 2006: BirdSlack-Cities%20in%20Canadian %20Federation 2006 [1] pdf (last access 28.1.20149
- 46.Steytler, N.,Visser J.d. and R. Williams (2012)**, Unfunded mandates: Directing subnational governments, in: G. Färber (ed), Governing from the Center: the Influence of the Federal/Central Government on Subnational Governments, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer
- 47. Timm, H. (1974)**, Finanzwissenschaft, Manuscript, Institut für Finanzwissenschaft der Universität Münster, Münster
- 48. Timm, H. (1981)**, Finanzwirtschaftliche Allokationspolitik, in: F. Neumark (ed.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Vol., Tübingen, 135-255: Mohr
- 49. Trapp, G. (1997)**, Das Veranlassungsprinzip in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Duncker und Humblot
- 50. Zimmermann, H. (1999)**, Kommunalfinanzen, Baden-Baden: Nomos

Annexes

Central Government and Municipalities Revenues and Expenditures in Estonia 2003-2012

(Source: Estonian statistics, authors' compilation)

Annex 1. Total revenues including social security contributions

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Central government, Mill €	2640	2985	3525	4336	5240	5423	5476	5610	5890	6427
Local government, Mill €	747	822	937	1157	1288	1454	1292	1270	1324	1411
Share of local government	28.31	27.52	26.59	26.68	24.57	26.81	23.59	22.64	22.48	21.96

Annex 2. Revenues without social security contributions

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Central government, Mill €	1730	1980	2366	2947	3498	3423	3681	3913	4088	4494
Local government, Mill €	747	822	937	1157	1288	1454	1292	1270	1324	1411
Share of local government, in %	43.22	41.50	39.62	39.27	36.82	42.48	35.09	32.46	32.39	31.40

Annex 3. Grants to local governments

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Central government, Mill €	1730	1980	2366	2947	3498	3423	3681	3913	4088	44944 63
Grants to local governments, Mill €	297	292	330	384	428	470	417	432	441	48454 8
Share of grants to local governments, in %	17.19	14.76	13.93	13.05	12.23	13.73	11.34	11.04	10.79	10.78

Annex 4. Total tax revenues without social security contributions

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Central government, Mill €	1379	1500	1730	2092	2522	2296	2288	2294	2485	2716
Local government, Mill €	348	390	446	5431	676	794	693	652	698	740
Share of local government, in %	25.20	26.03	25.80	25.96	26.81	34.60	30.30	28.45	28.07	27.26

Annex 5. Personal income tax revenues

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Central government, Mill €	583	646	688	832	973	1121	1017	994	1053
Local government, Mill €	340	408	439	515	592	685	598	565	574
Share of local government, in %	58.29	63.15	63.81	61.86	60.88	61.12	58.80	56.91	54.52

Annex 6. Debt burden of municipalities

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Net revenues of municipalities, Mill €	677	744	856	1044	1162	1317	1166	1140	1184	
Total debts of municipalities, Mill €	217	232	281	358	420	549	593	569	565	
Net debt burden of municipalities, Mill €		198	216	247	325	456	541	499	476	469
Total debts burden in %	32	31.2	32.8	34.3	36.1	41.7	50.8	49.9	47.7	
Net debts burden in %		26	25	25	27	34	45	43	39	37

Annex 7. Total expenditure

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Central government, Mill €	2520	2873	3370	4132	4860	5759	5426	5393	6121	6567
Local government, Mill €	780	836	960	1141	1305	1518	1359	1249	1296	1427
Share of local government, in %	30.97	29.10	28.48	27.60	26.85	26.35	25.04	23.17	21.18	21.73

Annex 8. Expenditure on General Public Services (administration costs)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Central government, Mill €	529	485	571	692	789	800	775	755	816
Local government, Mill €	76	74	69	93	94	143	121	117	111
Share of local government, in %	14.30	15.34	12.15	13.44	11.90	17.91	15.62	15.55	13.65

Annex 9. Expenditure on education

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Central government, Mill €	584	646	688	832	973	1121	1017	994	1053
Local government, Mill €	340	408	439	515	592	685	598	565	574
Share of local government, in %	58.29	63.15	63.81	61.86	60.88	61.12	58.80	56.91	54.52

Annex 10. Expenditure on gross capital formation

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Central government, Mill €	384	365	443	636	814	892	726	556	679
Local government, Mill €	123	141	148	244	336	347	254	153	197
Share of local government, in %	32.07	38.53	33.45	38.30	41.24	38.92	35.02	27.52	28.97

Annex 11. Expenditure on recreation, culture and religion

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Central government, Mill €	189	222	269	305	346	396	336	310	318
Local government, Mill €	83	87	117	145	155	195	153	133	136
Share of local government, in %	43.79	39.03	43.49	47.59	44.74	49.37	45.43	42.76	42.59

Annex 12. Expenditure on health

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Central government, Mill €	258	274	329	416	528	633	565	553	598
Local government, Mill €	106	122	149	187	227	251	236	232	269
Share of local government, in %	41.10	44.43	45.27	44.94	43.04	39.56	41.82	41.95	45.07

Annex 13. Expenditure on social protection

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Central government, Mill €	789	905	10110	1166	1375	1710	1862	1910	1945
Local government, Mill €	69	65	80	71	96	113	117	116	123
Share of local government, in %	8.76	7.17	7.91	6.12	6.97	6.60	6.29	6.08	6.33

Annex 14. Expenditure on compensation of employees

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Central government, Mill €	889	985	1104	1242	1527	1830	1775	1707	1771	1837
Local government, Mill €	363	410	458	507	611	736	703	662	682	702
Share of local government, in %	40.83	41.64	41.49	40.80	39.99	40.22	39.61	38.78	38.53	38.23

Annex 15. Intermediate consumption

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Central government, Mill €	685.13	679.60	766.60	868.10	991.40	1134.00	1044.30	1068.60	1131.00
Local government, Mill €	259.14	277.60	323.30	360.00	416.50	477.10	418.20	421.00	455.10
Share of local government, in %	37.82	40.85	42.17	41.47	42.01	42.07	40.05	39.40	40.24

Annex 16. Final cosumption expenditure

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Central government, Mill €	1489	1583	1784	2013	2443	2890	2750	2704	2825
Local government, Mill €	605	672	760	842	1007	1182	1097	1065	1118
Share of local government	40.66	42.47	42.61	41.82	41.20	40.90	39.89	39.38	39.55

ECONOMIC AND TRADE RELATIONS OF ESTONIA AS A EU MEMBER STATE, INCL. WITH RUSSIA AND UKRAINE

Matti Raudjärv¹
University of Tartu, Estonia

Abstract

This paper examines the economic relations of Estonia and trends in its exports and imports with the most important countries globally in 2008–2014, and presents its export and import transactions in the main commodity groups in 2009–2014.² Considering the many different tensions that have appeared in world economy and in politics in the recent years, the aim of this paper is to describe their possible impacts on the Estonian economy. The research tasks set are studying of economic and trade relations with Ukraine as one of the largest countries in the EU Eastern Partnership Programme. Also the range of problems and developments related to signing the association agreement between Ukraine and the European Union, as well as the new complicated trade relations arising from economic policy, and developments both in the European context and that of other countries are examined. Also economic and trade relations with Russia are discussed. All this is treated on the background of the relations between Ukraine and Russia in the recent years and their impact on the behaviour of Estonia, the EU, USA and other Western countries. The above-mentioned issues are also viewed in relation to imposing economic sanctions due to relations between Ukraine and Russia.

Keywords: economic and trade relations; Estonian export-import turnovers with EU Member States, also with Ukraine and Russia; attitude of the USA and the European Union towards the Russian-Ukrainian conflict and relations; economic sanctions.

JEL: F, F02, F13, F2, F21, F4, O.

Introduction

Economic and trade relations of Estonia with other countries, above all with geographically closer countries and also larger countries of the world depend above all on the economic situation of these countries themselves. After the accession of

¹ PhD Matti RAUDJÄRV, University of Tartu (regional Pärnu College), c/o Kose tee 79, 12013 Tallinn, Estland-Estonia; founder of the first Chair of Economic Policy in Estonia after its regaining of independence (in the Faculty of Economics of the Tallinn University of Technology in 1992), its first Head of Chair and Professor. E-mail: mattir@hot.ee; matti.raudjarn@ut.ee; www.mattimar.ee

² The statistics are partly limited to 2013 as statistics on all parts studied had not been published yet for the full year of 2014 at the time of writing this paper (such as Estonian export-import with Ukraine; also economic relations with Russia – trade, investments, tourism).

Estonia to the European Union in 2004 its economic, including trade relations with all EU Member States have increased. The objective of this paper is to provide an overview of trends in the economic and trade relations of Estonia by comparing the situation before the economic crisis with the situations during the crisis and after overcoming the crisis. In parallel, it is important to consider the development of economic relations of the EU, including Estonia, with Eastern Partnership countries, particularly with its largest partner – Ukraine. Proceeding from the complicated relations between Ukraine and Russia it is also important to examine economic and trade relations with Russia. These relations have an impact also on the economic relations of Estonia, the whole European Union and many other countries in comparison with 2014 and earlier years, particularly 2013. After all, 2013 (particularly its second half) was a critical turning-point to relatively unexpected non-positive and rather ill-omened economic and political communication between countries.

This paper covers the following research tasks and central problems, in order to:

- Examine trends in Estonian exports and imports with countries of the world, incl. with Ukraine and Russia.
- Examine Estonian export and import transactions in the most important commodity groups.
- Examine the steps taken by the EU and Ukraine on their way to signing the association agreement.
- Examine the relations of the EU and other Western countries with Russia in connection with the events in Ukraine in the recent years.
- Examine the economic relations between Estonia and Russia.

This paper has above all an empirical orientation and is based on both Estonian and EU statistics, also on the evaluations of several other researchers and experts. The role of both Ukraine and Russia but also that of other countries in the development of Estonian economic and trade relations is characterised on the background of general economic communication and political behaviour. It should also be noted that some of the information on 2014 was unavailable as it had not always been published yet and also the Statistical Yearbook of Estonia 2015 had not been published yet.

1. Trends in Estonian imports and exports

In the Statistical Yearbook of Estonia 2014 the Estonian export volumes for 2013 have been presented for 50 countries, among which Singapore ranks the 50th with 10.4 million euros. The top ten countries accounted for 9379.2 million euros, i.e. 76.4% of the Estonian export volume. The volume of exports to other countries (167 countries) was 2895.6 million euros, incl. 148.8 million euros to countries unspecified in the yearbook (Statistical Yearbook ...2014; calculations of the author). 2014 can be regarded as a year of decline and slowing down for Estonia in several areas of economic activities largely particularly because of relations with Russia.

Estonia's most important trading partner in 2013 was Sweden (table 1). In 2013 Estonia exported goods to 177 countries and imported goods from 122 countries. A positive foreign trade balance was recorded in case of 133 countries. The biggest surplus was recorded in trade with Sweden (679 million euros), followed by Russia (617 million euros) and Norway (347 million euros). The biggest deficit was recorded in trade with Germany and Poland (883 and 877 million euros, respectively). A large deficit was also registered in trade with Lithuania (503 million euros) and China (360 million euros). Sweden accounted for the biggest share of Estonia's total exports (17%). Exports to Finland accounted for 16% and exports to Russia for 11% of total exports. Compared to 2012, there was an increase in exports to several important partner countries. The largest increase was recorded in exports to Latvia (up 170 million euros or 15%) and Finland (up 162 million euros or 9%). The largest decrease was recorded in exports to the USA, Nigeria and Russia. (Statistical Yearbook ... 2014: 242)

Table 1. Exports to main partner countries, 2008 – 2014 (million euros) *

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1.	Sweden	1169,5	816,5	1364,8	1876,4	1997,8	2060,9	2173,6
2.	Finland	1557,9	1201,4	1487,6	1811,3	1823,3	1979,6	1848,1
3.	Russian Federation**	880,4	601,1	844,4	1312,5	1515,4	1404,1	1187,3
		10,4%	9,3%	9,7%	10,9%	12,1%	11,4%	9,8%
4.	Latvia	843,9	613,3	776,8	957,8	1096,8	1273,3	1294,7
5.	Lithuania	479,9	308,4	437,2	549,6	675,3	717,4	636,9
6.	Germany	429,1	395,4	454,6	550,5	565,9	560,2	589,7
7.	Norway	279,9	205,8	299,8	360,8	419,7	447,5	469,3
8.	USA	407,4	274,0	330,9	750,0	584,6	358,3	452,3
9.	United Kingdom	226,6	131,2	171,9	241,6	263,8	294,7	285,0
10.	Denmark	275,3	225,4	217,7	306,9	297,7	283,2	316,8
	Total Top 10	4772,5	6385,9	8717,4	9240,3	9379,2	9259,7	
	Total Top 10, %	73,6%	73,0%	72,6%	73,6%	76,4%	76,6%	
18.	Ukraine (2013) ***	141,0	72,3	88,4	105,7	118,6	101,4	...
		1,7%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	0,8%	...
...	TOTAL	8470,1	6486,9	8743,0	12013,9	12549,6	12274,8	12084,9

* Statistical Yearbook ... 2013: 250; Statistical Yearbook ... 2014: 254; Eesti eksportis ... 2015; Eesti ja ÜK suhted ... 2015; compiled by the author.

** In addition to the volume of exports the calculation also shows the proportion of exports to Russia in Estonian total exports in percentages in the respective years.

*** Ukraine ranked the 18th in 2013. Besides the volume of exports this calculation also shows the proportion of exports to Ukraine in Estonian total exports in percentages in the respective years. There was no information on 2014 concerning Ukraine at the time of writing this paper.

Although Russia has been on the important third position in Estonian exports for years, its proportion has still considerably declined in 2013 and 2014 (Table 1). This was surely largely influenced by the attitude and behaviour of Russia in Ukraine and towards the opinions of Western countries on Ukrainian-Russian relations.

In 2013, Ukraine ranked the 18th among Estonian export partners by volume among all countries of the world (Table 1), which was less than in 2008, 2011 and 2012, however. Compared to 2008, which was before the start of the economic crisis, the volume in 2013 accounts for only 71.9% of volume of Estonian exports to Ukraine. Only during the years of crisis, 2009 and 2010, the volume of exports was lower than in 2013. Time will show what will happen next, although preconditions for increasing the volume of exports from Estonia to Ukraine should be rather realistic (considering also the events between Russia and Ukraine, and the responses of the EU, USA and other countries to Russia, also counter-reactions of Russia to Western countries).

In 2014 the value of goods exported from Estonia was 12.1 billion euros in current prices and the value of imports to Estonia was 13.7 billion euros. The balance of trade deficit was 1.6 billion euros, which was 126 million euros more than in 2013. The export of goods decreased 2% in 2014 compared to 2013 and the import of goods decreased 1%. The annual comparison of trade flows was influenced most by a single transaction with vessels performed in 2013, and leaving this out of trade volumes, the trade levels of 2014 remained on the same levels as in 2013. (Eesti eksportis ... 2015)

The main countries of export destinations in 2014 were Sweden (18% of total Estonian exports), Finland (15%) and Latvia (11%). Mainly electrical equipment and timber and timber products were exported to Sweden, mainly electrical equipment and metals and metal products to Finland, and mainly agricultural and food products and mineral products to Latvia. Exports to Russia decreased most (by 216 million euros), followed by Finland (by 138 million euros) and Lithuania (by 81 million euros). The export of mechanical machinery and agricultural and food products to Russia decreased. Fewer vehicles were sold to Finland and less mineral products to Lithuania. Exports to Sweden and to the USA increased most. (Eesti eksportis ... 2015)

Also the statistics on import volumes have been presented in the 2014 Yearbook for 50 countries for 2013, among which Vietnam ranks the 50th with 6.5 million euros. The top ten countries accounted for 10,729.3 million euros, i.e. 78.6 % of the Estonian import volume. The total share of the remaining countries (112 countries) was 2,919.5 million euros. In total, goods were imported to Estonia from 122 countries in 2013. (Statistical Yearbook 2014: calculations of the author)

The biggest share of goods imported to Estonia came from Finland which accounted for 15% of Estonia's total imports (table 2). Finland was followed by Germany (11%), Sweden (10%) and Latvia (10%). Compared to 2012, the biggest increase in

2013 was recorded in arrivals from Poland (up 202 million euros or 23%) and Lithuania (up 61 million euros or 5%). The largest decrease occurred in imports from Russia, Belarus and Ukraine. (Statistical Yearbook ... 2014: 242)

In 2013 European Union (EU) countries accounted for 71% of Estonia's exports and for 83% of Estonia's imports. The trade deficit with EU countries totalled 2.7 billion euros – compared to 2012 the deficit decreased by 119 million euros. The trade with EU countries increased: exports by 5% and imports by 3%. The trade balance with non-EU countries was in surplus in 2013 – exports to those countries exceeded imports by 1.3 billion euros. The trade with non-EU countries decreased – exports by 692 million euros and imports by 556 million euros. Exports to the euro-area countries accounted for 30% of Estonia's total exports in 2013, while imports from these countries made up 38% of Estonia's total imports – these figures are bigger than in 2012.

The trend of exports in Estonia was similar to the EU average. According to Eurostat, the growth rate of exports fell in all EU countries in 2013 and the average growth rate was 1%. Export growth started to slow down in 2012, when the exports in EU countries grew only 3%. 2011 was the last time that there was a big increase in exports – 12% on average in EU countries (37% in Estonia). (Statistical Yearbook ... 2014: 242)

According to Eurostat, the biggest increase in exports occurred in non-euro-area countries: the United Kingdom (11%) and Romania (10%). In the euro area, the decrease in exports was the biggest in Malta, Luxembourg and Ireland. The slower growth rate of exports in the euro area and EU as a whole was related to the economic slump in big countries. In Germany and Italy, exports remained at the level of 2012. Exports decreased in the Netherlands (-2%) and France (-1%). Belgium (2%) and Spain (4%) were the only industrial superpowers where exports increased. (Statistical Yearbook ... 2014: 242)

The average decrease in imports compared to 2012 was -3% in EU countries (-2% in Estonia). Imports decreased in most EU countries. The biggest increase was in Lithuania (7%). Among euro-area countries, imports increased only in Ireland (1%), Portugal (1%), Slovenia (2%) and Slovakia (2%). Among the most important euro-area countries, imports decreased in Germany (-1%), Belgium (-1%), France (-2%), Spain (-3%), the Netherlands (-3%) and Italy (-5%). The biggest decrease occurred in Cyprus (-18%) and Malta (-14%). Among non-euro-area countries, imports decreased the most in the United Kingdom (-8%) and Sweden (-6%). In Estonia, exports amounted to 9,261 euros and imports to 10,318 euros per capita in 2013. These values are higher than the EU average (9,037 and 8,787 euros per capita, respectively). Exports per capita were the smallest in Cyprus, Croatia and Romania. Exports include not only the country's own output but also the mediation of goods produced in other Member States through the given country (i.e. re-exports). This has the biggest impact on trade in Belgium and the Netherlands, where exports per capita were among the highest in the EU (31,668 and 29,798 euros, respectively). Imports per

capita were the biggest in Luxembourg, Belgium and the Netherlands, and the smallest in Romania, Bulgaria and Croatia. (Statistical Yearbook ... 2014: 242)

The countries with most important Estonian import volumes in 2014 were Finland (15% of the total Estonian imports), Germany (12%) and Sweden (11%). Mainly mineral products and electrical equipment were imported from Finland, mainly mechanical equipment and vehicles from Germany and mainly electrical equipment and vehicles from Sweden. Imports of goods from the United Kingdom decreased most (by 136 million euros), followed by Latvia (129 million euros) and Lithuania (91 million euros). Import of goods from Germany and Sweden increased most. (Eesti eksportis ... 2015)

Table 2. Imports from main partner countries, 2008 – 2014 (million euros)*

No		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1.	Finland	1540,1	1047,2	1378,1	1605,9	1981,1	2034,2	2094,7
2.	Germany	1455,7	774,3	1046,3	1306,6	1410,1	1443,6	1583,3
3.	Sweden	1091,1	610,7	1007,5	1332,2	1400,1	1381,8	1475,5
4.	Latvia	987,6	764,7	1012,2	1363,1	1315,6	1298,7	1172,6
5.	Lithuania	966,1	792,9	725,0	1038,3	1182,8	1220,0	1133,7
6.	Poland	497,5	410,5	586,7	852,6	868,6	1084,2	1043,4
7.	Russian Federation**	832,4	597,4	762,8	1044,2	933,2	787,3	852,2
7.		7,6%	8,2%	8,2%	8,2%	6,7%	5,7%	6,2%
8.	United Kingdom	315,9	162,4	199,2	436,6	525,0	571,1	442,3
9.	China	232,3	145,4	281,6	454,8	479,4	458,9	486,5
10.	Netherlands	362,2	257,4	308,5	466,1	526,1	449,5	486,7
	Total Top 10	5562,9	7307,9	9900,4	10622,0	10729,3	10770,9	
	Total Top 10, %	76,5%	78,8%	77,8%	76,5%	78,6	78,5	
23.	Ukraine (2013)***	116,5	45,5	71,7	102,1	197,0	87,3	...
		1,1%	0,6%	0,8%	0,8%	1,4%	0,6%	...
...
	TOTAL	10896,4	7269,9	9268,3	12 728,8	13 877,8	13 648,8	13725,4

* Statistical Yearbook ... 2013: 251, 255; Statistical Yearbook ... 2014: 254; Eesti eksportis ... 2015; compiled by the author.

** In addition to the volume of imports the calculation also shows the proportion of imports from Russia in Estonian total imports in percentages in the respective years.

*** Ukraine ranked the 23rd in 2013. Besides the volume of imports this calculation also shows the proportion of imports from Ukraine in Estonian total imports in percentages in the respective years. There was no information on 2014 concerning Ukraine at the time of writing this paper.

With respect to Russia it is shown (Table 2) that it fell to the 7th position in the ranking of countries in 2013 and 2014 (Russia ranked the 6th until 2012). The decline in the proportion of imports has taken place already since 2012, however.

The main reason was again related to the Ukrainian-Russian relations and to their impact on the attitude of many countries towards that.

The Estonian import volumes from Ukraine have generally tended to decline among other countries of the world, except in the years of crisis – 2009 and 2010 (Table 2). Although in 2012 the volume of imports from Ukraine to Estonia considerably increased, even more than 4-fold compared to 2009 and approximately 3-fold compared to 2010 (ranking even the 16th among countries), in 2013 the volume of imports from Ukraine to Estonia declined by 2.3 times and Ukraine fell to the 23rd position among countries. Hopefully the trends with Ukraine will increase after all in the future.

In 2014, EU Member States accounted for 72% of the exports of Estonian goods and 83% of imports, in terms of exports the proportion remained the same compared to the previous year but decreased by 1% in terms of imports. The largest surplus was in trade with Sweden and Norway and the largest deficit with Germany and Poland. (Eesti eksportis ... 2015)

2. Estonian export and import transactions in the most important commodity groups

In 2013 exports of goods from Estonia totalled 12.3 billion euros and imports to Estonia totalled 13.6 billion euros at current prices (tabel 3 and table 4). Annual turnover of trade in 2013 decreased (in 2012 exports were 12.5 billion euros and imports were 13.9 billion euros). Compared to 2012, exports and imports decreased by 2% (at current prices) in 2013. In the years following the world-wide economic crisis, both exports and imports grew significantly, but in 2013 the growth was replaced with a downward trend. The decrease in trade started in the second half of 2013 and was caused by economic uncertainty in the main countries of destination. The annual trade deficit in 2013 was 1.4 billion euros, which is almost the same as in 2012. The annual deficit has increased in the years after the economic crisis. (Statistical Yearbook ... 2014: 241)

The biggest deficit in 2013 was registered in trade with transport equipment and the biggest surplus in trade with wood and products of wood and in trade with miscellaneous products (incl. furniture). In 2013 machinery and equipment were the most frequently exported commodities, comprising 28% of Estonia's total exports. They were followed by mineral products, including motor spirits, oil shale and electrical energy (11% of total exports) and agricultural products and food preparations (10%). The decreased exports in 2013 compared to 2012 were mostly caused by the fall in the exports of mineral products (-31%), metals and products thereof (-14%) and machinery and mechanical appliances (-12%). The biggest increase was recorded in the dispatches of transport equipment (32%), wood and products thereof (14%) and textiles and products thereof (17%). The biggest share in imports was also held by machinery and equipment – 28% of Estonia's total imports. Similarly to exports, they were followed by mineral products (13%) and agricultural products and food preparations (11%).

The biggest decrease was registered in the arrivals of mineral products (-20%) and machinery and equipment (-4%). The biggest increase in imports compared to 2012 was registered in the arrivals of transport equipment, including vehicles, ships and railway rolling stock (11%). There was also an increase in the arrivals of agricultural products and food preparations (9%). Exports of consumption goods increased the most. Based on end-use, goods can be classified as capital goods, intermediate goods and consumption goods. By this classification, the biggest share in Estonia's total exports in 2013 was held by intermediates (i.e. inputs for the production of other goods) with 54% of total exports. Compared to 2012, exports of intermediate goods decreased by 5%, which had a significant impact on the fall in total exports. In 2013 capital goods accounted for 21% of Estonia's total exports – this is one percentage point more than in 2012 (their share was 15% in 2010 and 20% in 2011). An improvement in the quality of exports is indicated by the fact that, instead of intermediate goods, exports include a bigger share of capital goods and consumption goods (i.e. final-use products). Consumption goods accounted for 20% of Estonia's total exports in 2013. At the same time, dispatches of consumption goods increased the most (7%), compared to capital goods and intermediates. Exports of other goods (incl. motor spirits, motor cars) decreased by 22%. (Statistical Yearbook ... 2014: 241)

Table 3. Exports by main commodity sections, 2009-2014 (million euros)*

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
1.	Machinery and equipment	1 268,6	1 978,1	3 295,4	3 593,0	3 468,8	...
2.	Mineral products	1 083,5	1 375,9	2 061,4	1 873,4	1 287,9	1 337,3
3.	Agricultural products and food preparations	659,9	832,8	1 012,0	1 174,1	1 335,1	1 221,8
4.	Metals and products thereof	559,2	793,9	1 030,5	1 041,3	884,0	872,3
5.	Wood and products thereof	561,4	792,7	926,2	930,7	1 064,9	1 110,5
...
	TOTAL	6 486,9	8 743,0	12 013,9	12 549,6	12 274,8	12 084,9

* Statistical Yearbook ... 2013: 241-244; Statistical Yearbook ... 2014: 245- 248; Eesti eksportis ... 2015; compiled by the author.

In 2014 the most important Estonian exports were electrical equipment (22% of the total Estonian exports), mineral products (11%) and agricultural and food products (10%). Decrease in exports in 2014 in comparison to 2013 was mainly caused by the decrease in exports of vehicles (decrease by 161 million euros), raw materials and products of chemical industry (decrease by 99 million euros) and mechanical machinery (decrease by 76 million euros). The export of electrical equipment and timber and timber products increased most. (Eesti eksportis ... 2015)

Intermediates also held the biggest share (54%) in total imports, followed by consumption goods (21%) and capital goods (18%). The large share of intermediate goods in imports shows that Estonia's manufacturing industry is strongly dependent on imported components. Imports of consumption goods are a good indicator of internal demand. In 2013 imports of consumption goods increased by 7% compared to 2012, which means that internal demand in Estonia is showing a good trend. Imports of intermediates decreased by 5% (for comparison, Estonia's total imports decreased by 2%). Imports of capital goods grew the most in 2013 (9%), largely due to increased arrivals of industrial equipment. The share of capital goods in total imports grew by two percentage points and was 18% in 2013. The biggest decrease occurred in the imports of other goods (-19%). (Statistical Yearbook ... 2014: 241-242)

Table 4. Imports by main commodity sections, 2009-2014 (million euros)*

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
1.	Machinery and equipment	1 399,8	2 199,2	3 511,1	3 921,9	3 788,6	...
2.	Mineral products	1 420,5	1 614,5	2 277,2	2 137,2	1 708,6	1 767,1
3.	Agricultural products and food preparations	938,6	1 022,7	1 260,6	1 360,8	1 502,7	1 479,5
4.	Transport equipment	451,1	656,1	1 032,7	1 267,5	1 436,8	1 182,9
5.	Raw materials and products of chemical industry	693,6	734,9	964,1	1 130,6	1 086,3	1 110,1
6.	Metals and products thereof	560,3	825,0	1 109,5	1 068,9	1 023,3	1 091,5
...
	TOTAL	7 269,9	9 268,3	12 721,2	13 761,8	13 648,6	13 725,4

* Statistical Yearbook ... 2013: 245-249; Statistical Yearbook ... 2014: 249-253; Eesti eksportis ... 2015; compiled by the author.

In 2014 the most important Estonian imports were electrical equipment (19% of the total Estonian imports), mineral products (13%) and agricultural and food products (11%). Decrease in imports was caused most by the decrease in the import of vehicles (decrease by 264 million euros), mechanical machinery (decrease by 140 million euros) and agricultural and food products (decrease by 30 million euros). On the other hand, the imports of electrical equipment and mineral products increased. Export prices decreased by 2.6% and import prices by 2.2% in 2014 compared to 2013. (Eesti eksportis ... 2015)

Estonia is a small country, nation and economy and therefore very many products cannot be manufactured or the whole comprehensive range of services provided in Estonia. Therefore it is rather natural that the Estonian balance of exports and imports is in favour of imports and the balance is negative. The reason is that many different products, including production technologies, machinery, equipment,

apparatuses and many other goods and services have to be purchased from other, neighbouring countries, often also from larger countries.

3. Steps taken by the EU and Ukraine on their way to signing the association agreement

With the exchange of goods and services in the recent decades and particularly in the recent years, free trade, i.e. liberalisation of trade in international markets has become a topical issue. It is a part of economic policy pursued with the objective of removal or reduction of restrictions, customs duties and additional fees and non-tariff barriers, such as quotas and other requirements, obstructing free trade. The European Union, including Estonia, is continuing its efforts in that direction, bearing in mind multilateral economic benefit for all interested countries, certainly also for Ukraine.

Before the EU Summit on EU Eastern Partnership in Vilnius on 28–29 November 2013 the former Estonian Foreign Minister Urmas Paet expressed his hopes that the association agreement, including free trade agreement would be signed then with Ukraine. However, at the meeting of EU foreign ministers in Luxembourg there was no consensus concerning Ukraine because of the obscurity of the case of the former Prime Minister of Ukraine Yulia Tymoshenko who was convicted in 2011 to imprisonment for abuse of power. The European Union considered it biased administration of justice in Ukraine, i.e. removal of the political rival by President Viktor Yanukovych. On the other hand, some of the EU Member States were also not satisfied with the progress of changes and reforms in Ukraine which the EU had set as the condition for signing the association agreement. It was planned to approve association agreements also with Moldova and Georgia at the Vilnius Summit to sign them in 2014. (Rank ... 2014)

Also Russia has been making efforts for a long time to get Ukraine to join the competing Eurasian Union instead of the EU. Russia is trying to build up its union and does not like the developments between the EU and Ukraine, Moldova and Georgia. President of the Russian Federation Vladimir Putin has invested a lot of political capital in the Eurasian Union but only Belarus and Kazakhstan have joined the customs union created by Russia. Also the pressure of Russia on the countries of Eastern Partnership had considerably and visibly increased during the second half of 2013. In September 2013, Armenia decided to join the union with Russia instead of the EU as the security and energy supplies of the Armenia depend on Russia. Russia does not require reforms to join the Eurasian Union. Russia blocked the import of wines and agricultural products from Moldova and imposed a more stringent customs control on Ukrainian goods. President Vladimir Putin justified it in September 2013 with the need for Russia to protect itself with a stronger customs wall if Ukraine facilitates the access of EU goods to its market. A general import ban was also imposed, for instance, on the confectionery of the Ukrainian chocolate producer Roshen. At the same time, during the EU Presidency of Lithuania, also the export of Lithuanian dairy products to Russia was at risk. (Rank ... 2014)

Before the Vilnius Summit, the Government of Ukraine had adopted the decision to sign the association agreement with the EU as they could not belong to two unions at the same time. The free trade part of the agreement would have come into force already before the ratification of the full text of the agreement by all 28 Member States and by the Ukrainian Parliament and the European Parliament. For Ukraine, free trade with the EU would have meant opening of a large market, on the one hand, but growing competition for domestic producers, on the other hand. The closer was the time of signing the association agreement, the lower the sovereign rating of Ukraine fell. Moody's cut the rating in September 2013 by seven steps from the earlier investment grade level, pointing out the negative impact of deteriorating relations with Russia on the economy as the reason. The agreement with the EU would have helped Ukraine to carry out its economic reforms. In mid-2013, for instance, the Ukrainian economy ranked 137th between Lesotho and the Philippines by the ease of doing business in the comparison of 185 countries drawn up by the World Bank. During II quarter of 2013 the GNP of Ukraine decreased 1.3% from the same period in the previous year, after a decline of 1.1% in I quarter of 2013. At the same time the Government of Ukraine forecast the recovery of the economic growth to the level of 3–3.5% by 2014. The financial situation of Ukraine was complicated at the same time because the negotiations that had been going on for more than a year to obtain an assistance package from the IMF had not reached a new agreement. Particularly during the last weeks before the Vilnius Summit, Ukraine had made efforts to introduce the necessary amendments in legislation. The European Union hesitated, however. There were mainly doubts about whether Ukraine actually wanted to change. While the importance of bringing Ukraine closer to Europe was understood, it seemed too early to open access for Ukraine to the wealthiest market in the world, by rewarding it for uncompleted reforms. (Rank ... 2014)

The Vilnius Summit was considered to have strategic importance. Failure to sign the agreement was regarded as a disadvantage also for the EU: on the one hand, from economic aspects – Ukraine is after all a market with more than 45 million consumers, and on the other hand, politically – everybody wants to have as democratic and stable countries as possible in the neighbourhood of the EU. Without Ukraine also the EU Eastern Partnership Programme would dry up. The Estonian Foreign Minister Urmas Paet was convinced that the EU would have considerably more opportunities for having a positive impact on the processes in Ukraine in case of a contractual relationship with Ukraine but without that the positive impact would remain considerably weaker (Rank ... 2014). Unfortunately, the EU did not sign the free trade agreement with Ukraine at the Vilnius Summit; it failed because the then President of Ukraine Viktor Yanukovych did not sign the association agreement in Vilnius.

The Government of the Republic of Estonia approved EU free trade and association agreements with Georgia and Moldova during its meeting on 19 June 2014. The agreement to be signed with Ukraine had already been approved earlier. The objective of the association agreements signed with the EU is to accelerate the development of deeper political and economic relations of Georgia, Moldova and

Ukraine with the EU. The main objectives of creating a free trade area is to eliminate high customs tariffs, remove technical barriers to trade, liberalise the market of services, protect the geographical indications of the EU, open markets of public procurements, implement professional and environmental protection standards and establish effective and fast procedures for the settlement of disputes. The agreements also serve as a basis for the reform plans of Ukraine, Georgia and Moldova, in order to contribute to the establishment of principles of rule of law, democracy, human rights and free market economy. Negotiations with Moldova on signing the association agreement started in January 2010. Negotiations on the association agreement between the EU and Georgia started in May 2010. The EU association agreements with Georgia and Moldova were initialled at the EU Eastern Partnership Summit in Vilnius in November 2013. The free trade and association agreements between the EU and Georgia, Moldova and Ukraine were signed at the European Council in Brussels on 27 June 2014 (Uudised ... 2014). In the light of all these activities, Russia has responded with aggressive behaviour and supporting it on the Crimean Peninsula and in the Eastern regions of Ukraine. This is like continuation of the earlier aggression of Russia against Georgia on 7–15 August 2008 (the so-called Georgian War).

4. Relations of the EU and other Western countries with Russia as a consequence of the events in Ukraine

The international political and economic situation in Europe is complicated and the joint efforts of the EU to remind Russia of democratic values have led to rather nervous responses in Russia. Strange enough, the opinion of Russia (like also that of the Soviet Union at its time) is that a large number of countries are against it and are its enemies. Actually, Russia forces and exerts pressure on the countries which are ready for friendly cooperation with it – to form a joint front and impose sanctions against it. Russia should lay aside its ambitions, fears and aggression plans and focus only on building up and developing its nation state within the borders of Russia. Certainly also all peace-loving and democratic countries, among them the EU, including also Estonia, Latvia and Lithuania would support that. It should be clear in the world that the time of colonies is over! It is not possible to achieve trust and ensure development with violence, lies and threats.

However, on 6 August 2014 The President of the Russian Federation Vladimir Putin signed the decree “on special economic measures to ensure the security of the Russian Federation” to prohibit the import of most food products for one year from Western countries on which Russia had imposed sanctions. On 7 August 2014 the Government of the Russian Federation approved the list of import bans. This list includes many basic food products and agricultural products from the EU Member States, USA, Canada, Australia and Norway. For instance, vegetables and fruits, pork and beef, chicken and the respective meat products, fish and fish products, milk and dairy products, incl. cheese were banned for one year (Aktualne ... 2014). This was the response of Russia to the many sanctions imposed by the USA, EU, Canada, Norway and Australia for the annexation of Crimea by Russia and its support to separatists and terrorists in Eastern Ukraine and to the aggression. This prohibition

accounts for 43.5% of the agricultural imports of Russia in the volume of 32.1 billion euros in 2013. The trade in agricultural products with Russia was as follows in 2013 (in billions of euros): EU – 11.8 (i.e. 9.9% of the total exports to Russia); USA – 0.97 (i.e. 11.7%); Norway – 0.7 (i.e. 76%); Canada – 0.4 (i.e. 33%) and Australia – 0.08 (i.e. 15.4%) (Statistical ... 2014). For Estonia, Russia was the largest export destination country for food products, to which approximately one-fifth (19.2%) of exported food products were sent in 2013. Drinks, above all alcohol, account for more than a half of that volume, being mostly re-export, i.e. resale of goods and raw materials purchased from elsewhere (Hansalu ... 2014).

Above all Brazil, to some extent also Argentina and Chile were ready to increase the import of their products to Russia. On the other hand, it should be taken into account that it was winter in the Southern hemisphere in the middle of 2014 (when the problems became more acute) and it was also not possible to increase agricultural production fast in Russia in 2014 as it was harvesting time soon and autumn and winter were close.

In Estonia the decision of Russia hurt dairy and fish producers most. Although there is nothing new about prohibitions for Estonia. Most of these producers have had to look for new markets already since the beginning of 2014 as the Service for **Phytosanitary** Surveillance of Russia had prohibited the exports of almost all Estonian dairy and fish processing plants to the Russian Customs Union. Although some of these prohibitions had already been cancelled, new and additional prohibitions were imposed now. Estonian politicians believe that the experience of staying out of the Russian market will only benefit Estonian enterprises. In total, Estonian companies may lose 75 million euros due to the restrictions but Finnish companies more than 400 million euros. Latvians have taken Russian sanctions into account and make additional preparations for their alleviation. While the then Estonian Minister of Agriculture Ivari Padar admitted the seriousness of the situation, he assured optimistically that Estonia has “become tough against all kinds of Russian policies, whether they are called restrictions to pork exports or excluding many Estonian companies from Russian exports. We have become very tough” (Hansalu ... 2014).

CNN cited a representative of the U.S. administration: “a ban in imports will only deepen Russia's international isolation and work against the country's own economic interest ... Russia's Central Bank pointed out that that bans on imported food will push up Russia's already high inflation rate, eroding the purchasing power of Russian citizens.” (Kaldoja ... 2014). Journalist Bernd Johann of *Deutsche Welle* commented based on the analysis that “Like during the Soviet period, Russia can do without products again. The Kremlin wants to punish the EU and other countries but Russian consumers are suffering most of all. According to the analysis of *Deutsche Welle*, sanctions hurt both Russians and Europeans. That is why the EU hesitated so long before finally imposing the sanctions. Shooting down the Malaysian airplane led to the adoption of that decision, however (Kaldoja ... 2014). Certainly all EU Member States should be unanimous and decisive about these sanctions as otherwise no country can be sure in the future about the unpredictable and uncivilised actions

of Russia. The history and relations with Russia, particularly those of the Baltic States have shown that, and everybody should learn from this experience. Many European politicians are gradually reaching such an understanding – for instance, the Swedish Foreign Minister Margot Wallström wrote that „Russia could have been an important partner for Sweden and the EU in many areas. Instead, we are facing an opposite reality.“ (Wallström ... 2015). She added that Russia had reopened the most sombre chapters of European history. This had preceded by Russian occupation and illegal annexation of Crimea, and Russian aggression in Eastern Ukraine where it supported separatists.

Considering the unpredictable behaviour of Russia both in the recent years and during the whole period after the disintegration of the Soviet Union, it would be important for countries and enterprises, politicians and business practitioners to learn something. It is probably not worthwhile to contribute as much to relations and economic contacts with Russia as it was done until now. It is necessary to look for new markets actively and act in a more modest scale in economic relations with Russia. According the old folk wisdom – do not keep all your eggs in one basket but keep them in many different baskets as much as reasonably possible. Then the failures/falls, i.e. economic recessions and setbacks will not be very significant but minimal.

5. Economic relations between Estonia and Russia

This brief (5.1; 5.2; 5.3) overview is based on information available to the Estonian Ministry of Foreign Affairs (Eesti ... 2014) and also on information available to the Bank of Estonia, Estonian Ministry of Economic Affairs and Communications, Statistics Estonia and the Commercial Register, and on the research and analysis performed by the author. The overview is focused on three important areas in the economic relations between Estonia and Russia: trade, investments and tourism. The objective of the overview is to describe the dynamics in the development of these areas, above all in the years 2012–2013.

5.1. Trade in goods

In 2012 Russia became the third important trade partner for Estonia. The role of Russia in the total trade volume of Estonia was 9.3% in 2012 and 12.1% in exports. In 2012, the total amount of trade with Russia was 2.45 billion euros, of which exports accounted for 62%, i.e. 1.52 billion, and imports 0.93 billion euros. The commodity groups exported most by Estonia to Russia were machinery and equipment (36% of exports), followed by chemical products (14%) and food products (9.5%) (information on the 9 months of 2013).

Also the sale of goods from EU Member States to Russia through Estonia increased during these years. Such intermediation was included also in the volume of Estonian exports and can be regarded as re-exporting. Re-exported goods accounted for already more than 50% of Estonian exports to Russia in 2012.

The volume of trade with Russia decreased by 15% in the first 9 months of 2013 compared with the same period in 2012. The proportion of Russia in the total trade

volume of Estonia was 8.2%. Exports to Russia decreased by 7.6%. The reason for this was the weaker than expected economic situation in Russia which had considerably decreased the demand for imports. Machinery and equipment contributed most (-17%) to this decrease in exports but re-export accounts for three-thirds of that group. Also the export of chemical products decreased by the same order of magnitude. The proportion of ground transport equipment (tractors, cars) decreased in the export of transport equipment. On the positive side the increased export of dairy products and fish and fish products in the recent years could be mentioned.

Imports included mineral products (51%), timber and wood products (14%) and chemical products (12%). The import of fuels (oil products purchased for processing) and chemical products decreased by more than one-third but the import of timber slightly increased.

5.2. Investments

According to the information of the Bank of Estonia, 4.9% of the direct foreign investments made in Estonia were from Russia during the first 6 months of 2013, in the total amount of 735 million euros. 29% of that were made in wholesale and retail trade; 16% in financial intermediation; 13% in transport and warehousing; 11% in professional and research activities; 7% of power and gas supply and 4% in real estate. Russia ranked 4th among countries which had invested in Estonia.

According to the information of the Commercial Register, 2349 companies with Russian participation had been registered in Estonia by the end of the first 6 months of 2013, which was 77 companies more than at the beginning of the year. Russia ranked second after Finland in the ranking of companies with foreign participation registered in Estonia.

The direct foreign investments from Estonia to Russia were 219 million euros as at the first 6 months of 2013, which accounted for 4.8% of total investments to foreign countries. 16% of that was invested in trade; 14% in financial intermediation; 10% in professional and research activities; 9% in processing industries.

5.3. Tourism

In 2012, 266 000 guests from Russia stayed in Estonian accommodation establishments, which was 31% more than a year ago, accounting for approximately 15% of the total number of foreign tourists accommodated.

During the first 10 months of 2013, 241 000 Russian tourists used the services of accommodation establishments. Their number increased by 14% compared to the same period in 2012, the number of their overnight stays was 554 000 (+14% compared to the same period in 2012). The proportion of Russian tourists among the total number of foreign tourists who visited Estonia in that period was 14.4%. In comparison with the earlier years, more visits also included Tartu and Pärnu in addition to Tallinn, the increase in both cities was 18% from the previous year.

The number of tourists from Russia particularly increased in the Lääne-Virumaa County (+85%), with AQVA Spa in Rakvere as the main centre of attraction, and also the medieval fortress in Rakvere and the Sagadi, Palmse and Vihula manors were popular sights. In the Valga County in South Estonia the number of Russian tourists increased by 30% compared to the previous year, and in the Ida-Virumaa County and in the Harju County surrounding the capital Tallinn the increase was around 10%.

The visitors of the border city Narva (the city received the title of the Autumn Capital of Estonia in 1999 and Narva has had that title every year since 2009) in Northeast Estonia and the resort town Narva-Jõesuu had often been mostly from St. Petersburg. However, both the Värska Spa and Water Park in Southeast Estonia have been popular among the visitors from the Pskov and Pechora areas.

Among the visitors of the resort town Pärnu (former Hanseatic Town, Pärnu has also the title of the Summer Capital of Estonia since 1996)³ in Southwest Estonia, the proportion of people from Moscow, St. Petersburg and other places in Russia has increased from year to year next to visitors from Finland, Sweden, Norway, Germany and other countries.

According to the results of the survey „Estonia as holiday destination“ conducted in December 2012 by Enterprise Estonia (EAS) among the populations of Moscow and St. Petersburg, the people visiting from Estonia were tourists from Moscow at the age of 25 to 34 years, with a higher income level, who travel for several times every year and have visited Estonia also earlier. Existence of friends or relatives in Estonia has always been a factor influencing the probability of their taking the trip. People from Moscow often prefer to visit Estonia within a joint visit to Sweden and Finland or Lithuania and Latvia, and visits by car or organised bus trips have been popular. Transport connections have a very important role in travelling from Moscow to Estonia. Three airlines are flying to Tallinn from Moscow – Estonian Air, UtAir, and Aeroflot which started flights in 2012. In addition it is possible to come to Estonia by train and by bus.

According to the survey of the World Tourism Organization, the Russian tourism market had a very high growth potential globally and an increase of even 20% had been forecast by 2014. Nature tourism, health and medical tourism, ecological tourism and shopping tourism have been the areas of tourism which ensured the growth.

³ In 2005 the British newspaper *The Independent* chose the Pärnu Beach as one of the most attractive beaches in Europe. Sometimes the Pärnu Town is also called the Summer and Beach Capital.

Conclusion

There have not always been particular growth trends in Estonian trade in the recent years. The reasons for this were both the economic crisis and economic uncertainty of export destination countries. Also the political activities and economic policy of Russia both in direct relations with Estonia and other EU Member States and in relations with Ukraine have had an impact on the situation. Unfortunately, economic contacts of Ukraine with Estonia have decreased in the recent years but hopefully the trend will reverse itself in the future. Unconstructive activities of Russia are certainly one of the reasons for that. It is surprising (although there is actually nothing to be surprised about) that Russia considers its whole aggressive and uncivilised behaviour towards other countries and nations right, and the positions and counter-reactions of others to such activities as unfair and unjustified. Democratic countries are obliged to respond in an adequate and constructive manner to such activities and such a situation.

Literature

1. Aktuaalne kaamera, ERR, kell 21.00, 07.08.2014
2. Eesti eksportis mullu 12,1 miljardi euro eest kaupa. Eesti Statistikaamet (10. veebruar 2015 – pressiteade nr 18). [<http://www.stat.ee/90680>] 17.03.2015
3. Eesti ja Venemaa vahelised majandussuhted. Eesti Välisministeerium. [<http://vm.ee/et/eesti-ja-venemaa-vahelised-majandussuhted.>] 17.03.2015
4. Eesti ja ÜK suhted - Estonian Embassy in UK. [http://london.vm.ee/est/kahepoolsed_suhted#majandussuhted] 18.03.2015
5. **Hansalu, K.** Täielik keeld mõjus Eesti tootjale kui külm dušš. Postimees, 8.08.2014, pp..4-5.
6. **Kaldoja, E.** Saksa ajakirjanik ennustab Nõukogude aega vene poodidesse. Postimees, 8.08.2014, p. 4.
7. **Rank, S.** Heitlus Ukraina pärast. Äripäev, 23.10.2014. [<http://leht.aripaev.ee>] 22.04.2014
8. **Silla, M., Puura, E.** Välimiskaubandus. Ülevaade. Statistical Yearbook of Estonia 2014. Tallinn: Statistics Estonia, 2014
9. Statistical Yearbook of Estonia 2013. Tallinn: Statistics Estonia, 2013
10. Statistical Yearbook of Estonia 2014. Tallinn: Statistics Estonia, 2014
11. Uudised. ERR, kell 12.26, 19.06.2014
[<http://uudised.err.ee/v/valismaa/d04591cf-2b5d-465b-a901-49530c513605>] 19.08.2014
12. Venemaa keelustas toidu impordi lääneriikidest. Postimees, 8.08.2014, p. 5.
13. **Wallström, M.** Venemaa ohustab rahu Euroopas. Postimees, 11.03.2015, p. 9.

COMMUTING AS A FACTOR IN LOCAL PUBLIC FINANCE IN ESTONIA¹

Janno Reiljan²
Tartu University

Annika Jaansoo³
Tartu University

Abstract

Regions are increasingly competing indirectly because of the increasing mobility of populations. According to OECD (2005) figures, interregional commuting rates are high. Intraregional commuting rates are even higher and steadily increasing. Commuting has a significant influence on the income of municipal populations and so also tax revenues of local governments in Estonia, but this phenomenon has not yet been deeply studied. This paper aims to study the scope of commuting and the resulting effects relating to personal income tax on municipal budget revenues in Estonia, on the basis of data from the Estonian Tax and Custom Board. Based on the findings, it can be said that commuting is a very important factor in municipal development, as net income from commuting accounts for up to 80% of local government revenues from personal income tax.

Keywords: commuting, regional development, revenues of municipalities, Estonia
JEL: R23, R51

Introduction

Regions are increasingly competing indirectly with each other because of the increasing mobility of populations. Population mobility can be categorized into migration and commuting. In this study, we focus on commuting. As stated by Presman and Arnon (2006), some regions of a country turn into employment centers by increasing their population through immigration, but also by attracting commuters from other areas, while other regions become sources of emigration, or residential (“sleeping”) areas in which a high percentage of residents are employed outside the region. Presman and Arnon (2006) claim that, in addition to accelerating the development of infrastructure, commuting can decrease regional disparities in

¹ This article was written with the support of the Doctoral School of Economics and Innovation created under the auspices of European Social Fund

² Janno Reiljan, PhD, DSc (econ), Professor of International and Public Economy, Faculty of Economics and Business Administration, University of Tartu, Narva Rd 4, 51009 Tartu, Estonia. E-mail: Janno.Reiljan@mtk.ut.ee

³ Annika Jaansoo, PhD student, Faculty of Economics and Business Administration, University of Tartu, Narva Rd 4, 51009 Tartu, Estonia. E-mail: ajaansoo@solo.ee

wages and unemployment rates. Commuting flows facilitate an increasing labor supply in the center while decreasing the unemployment rate in the periphery.

Based on previous surveys, it can be said that commuting has been investigated mainly from the socioeconomic perspective (see e.g. Heinz & Ward-Warmedinger 2006). In this study, we focus on wages and the accompanying tax flows between regions resulting from commuting. Commuting is an important factor in narrowing regional wage gaps, as wages decrease in the central cities and increase in peripheral regions. Hazans (2003) documents that, as a result of commuting, average wage gaps between capital cities and rural areas decreased by 4% in Lithuania and 15% in Estonia, and wage gaps between capital cities and other cities decreased by 2% in Lithuania and 8% in Estonia and Latvia.

Based on Hazans (2003) and Sandow (2011), in-state commuting is defined as the movement of labor forces crossing the borders of municipalities. The wage flow of commuters (based on income tax paid), as an important component of local government revenues, is the focus of interest in this study.

The current research aims to identify the significance of commuting and its impact on local government budget revenues in Estonia. The research question of this study is: what is the scope of commuting and what are its effects on local government budget revenues in relation to personal income tax? The results of the study provide a comprehensive assessment of the effects of divergence in people's place of work and place of residence on differences in levels of municipal development based on local government budget revenues.

The paper consists of four parts: the first is a review of the literature about the nature of commuting within the context of municipal development. The second part introduces the methodology of the empirical analysis, and discusses issues of data gathering and analysis, and the reliability of the data. Thirdly, there is a discussion of the findings of the empirical analysis of commuting as a source of resource redistribution between municipalities. The last part concludes the paper.

Theoretical background and research overview

The adjustment of populations with regional living and working conditions has been studied quite widely in the scientific literature (Garmendia *et al.* 2011; Scheiner 2006; Termote 1980; van Ham 2001 etc). Those studies form the basis for a systematic analysis of in-state commuting. Most commuting patterns have been linked primarily to the availability and nature of work. Schindegger and Krajsits (1997) observe that long-distance commuting among rural residents is linked to the fact that rural areas often lack sufficient job opportunities to utilize fully their resident workforces.

The terms "short-distance commuting" and "long-distance commuting" are coming into the literature, but how far the workplace has to be from the place of residence in order to call it long-distance commuting varies. For example, in Scotland long-

distance commuting is considered to be 15+ kilometers (Scottish Household Survey 2006) but in Sweden it is 100+ kilometers (Swedish Institute for Transport and Communication Analysis 2007). These distances depend on the quality of the roads and the efficiency of transportation systems, which determine travel times for commuters. Getis (1969) suggests that individuals are indifferent to commuting distance as long as it does not exceed some maximum level. According to the evaluation made by Boeri *et al.* (1996), acceptable commuting distances in transitional countries in Central and Eastern Europe do not exceed 30 kilometers. Kertesi and Köllö (1997) reach the same conclusion for Hungary, where they find that the “indifference point” is just 27 kilometers.

Based on time, commuting has been looked at from two different angles. In some studies, commuting is defined directly as the time spent traveling from home to work. Depending on the destination (within a city, between a rural area and a city, between rural areas) and the type of transportation, the time spent for commuting varies considerably for the same distance traveled. Several studies conclude that for most people 45 minutes is the maximum acceptable time for going to work (van Ham 2001; van Ommeren 1996; Wachs *et al.* 1993). The main weakness of this kind of definition is that the development of roads and transportation is increasing the distance that can be covered within the same time.

In 2000–2002, the average commuting time in the former EU15 countries was 37.5 minutes per day, ranging from 29.2 minutes a day in Portugal to 51.2 minutes in Hungary (Economic Commission for Europe 2001). According to the U.S. Census Bureau, American employees averaged 48.8 minutes on daily trips to and from their workplaces.

An additional dimension to the distance and time consumption of commuting is the regularity of travel. The nature and socioeconomic outcomes of commuting depend significantly on the frequency of travel – is it daily, weekly or with other kind of regularity? It is obvious that the more often the commuting takes place, the shorter the distance and time consumed for traveling need to be.

For defining in-state commuting, states’ administrative-territorial divisions into regional units can be taken as the basis. Sandow (2011) has written that in Sweden and Finland commuting is defined as “going to work by crossing the administrative border (for example, border of municipality)”. Hazans (2003) in his study of Baltic States has also used a definition of commuting based on municipal borders.

Most definitions of commuting, especially distance-based definitions of commuting, do not apply well within Estonia, because of the small territory of the country. Hazans (2003) has assessed that the average distance between workplace and the place of residence in Estonia is 24 kilometers. But only 8–9% of people work more than 20 kilometers from their place of residence. The usual commuting distance is just 9 kilometers, but Hazans (2003) emphasizes that distances within small Baltic States are not comparable with those of large countries, because “in the Baltic States

10–15 km away from the borders of capital cities bring you into a different world” (Hazans 2003: 5).

The commuting phenomenon is a kind of individual spatial behavior induced by the geographic separation of living and working places. It is obvious that people have to commute to and from work if there exists a spatial distance between housing and working locations. According to urban location theory, it is assumed that rational individuals compare the benefits with the pecuniary and non-pecuniary costs of commuting and make utility-maximizing location decisions about residential and working places as well as modes of transportation for commuting between those places.

The benefits arising from commuting are that more attractive working and living conditions can be chosen than those available in close proximity. People will only accept higher costs of commuting if they are compensated by additional financial benefits gained from higher wages and/or lower rents or by additional non-pecuniary benefits arising from more favorable working and/or living environments (Boje *et al.* 2009).

Based on Breiholz *et al.* (2005), qualified labor is more mobile than unskilled workers. Additionally, the willingness to increase commuting distance or time increases, the higher the qualification, income and working position. Haas and Hamann (2008) find that the highest percentage of commuters is highly qualified people; low-skilled people commute less frequently. Therefore it can be expected that highly educated and high-income earners are overrepresented among commuters. At the same time, based on Presman and Arnon (2006), the relationship between commuting and income must be a reciprocal one; since commuting incentives rise with higher income levels in other regions, commuters' average earnings are higher than those of non-commuters.

According to Hazans (2004), in the Baltic countries commuters' earnings are higher than those of identical non-commuters by 16, 11 and 20 percent in Latvia, Lithuania and Estonia, respectively. Cameron and Muellbauer (1998) find in British Labor Surveys that commuters' earnings are higher by 62%, on average, relative to those of non-commuters. In Germany, Frey and Stutzer (2004) conclude that commuters with commuting times of 23 minutes in one direction (average time in their survey) have to receive monthly average premiums of 19% to fully compensate them for their time loss. Zenou (2003) has developed an urban monocentric efficiency wage model, in which wage rate rises with commuting distance. The fact that wages rise with commuting time and length has been documented in several empirical studies (e.g. Madden 1985 for the U.S. and Manning 2003 for Great Britain).

Based on Boje *et al.* (2009), commuting behavior depends on several individual characteristics such as job and income opportunities, gender, age, and working position. Costs of commuting are compensated by benefits from lower rents and/or higher wages. Private costs of commuting are not only pecuniary, such as money

spent on commuting, but also involve non-pecuniary costs of time spent commuting and environmental conditions, causing negative mental and physical reactions. Commuting costs depend on city size, metropolitan density, and development of infrastructure, as well as mode of transportation chosen; these costs increase, the greater the distance, time and money spent on commuting (Boje *et al.* 2009).

Benefits from commuting are accompanied by commuting costs that individuals have to take into account when making a decision to commute between their living and working places. Commuting costs are influenced by age, the number of children in a household, gender, and non-labor income. The probability of employment outside the residential locality falls with age (Hazans 2004; Ory *et al.* 1998, So *et al.* 2001). Younger individuals prefer bigger houses for larger families and so accept longer commuting distances. Older employees are less eager to commute, and can often afford to change workplace or place of residence in order to shorten commuting distance. Commuting is more complicated for families with children when parents need to combine work with childcare (So *et al.* 2001). Non-labor income increases the demand for leisure and reduces the incentive to commute long distances. Thus commuters have less non-labor income, while people with higher non-labor income tend to reside in metropolitan areas (So *et al.* 2001). Commonly, suburban residents commute more than city residents (Ory *et al.* 1998). Commuting is frequent in developing regions where the problems of matching the demand with the supply of skills necessitate commuting more than in established, economically developed regions (Presman & Arnon 2006; Van der Laan 1998).

A consistent finding of commuting studies is that commuting duration and length are shorter for females than for males. Early evidence for this is found in papers by White (1977) and Madden (1981). Several studies report that commuting distances are longer for married men relative to single men, and that women's commuting distances are shorter than those of their husbands (e.g. Gordon *et al.* 1989; Presman & Arnon 2006).

People's individual decisions to commute have an important influence on socioeconomic development. Those in Estonia who have found workplaces in cities while living in rural municipalities also support the development of these rural municipalities through local government budget revenues from personal income tax. At the same time, the outflow of money is not beneficial to the local governments of the centers, who have to maintain the infrastructure to service the people who are coming from outside to work in the center. Local public services are also provided mostly in the municipality of residence (nursery school, general education, cultural services, administrative services etc). So these discrepancies between working and places of residence generate increasing political controversy between local governments. There have even been suggestions to divide personal income tax between the municipality of employment and the municipality of residence.

The welfare of the population is determined at the municipal level in particular by the income level of the population and also by the amount and quality of public

service provision, which is financed in Estonia by local governments. Nearly 50% of local government budget revenues come from personal income tax, which in Estonia is fixed at the rate of 21% of personal income. 11.4% of municipal residents' gross salary is distributed through the Tax and Custom Board into the budget of their particular municipality.

Studies of labor mobility have focused mainly on central macroeconomic issues such as unemployment and economic growth (e.g. Briffault 1996; Heinz & Ward-Warmedinger 2006), and also aspects like changes in regional populations and a wide range of socioeconomic issues stemming from those changes (e.g. Eliasson *et al.* 2003; Renkow & Hoover 2000). But no studies about the economic effects of in-state commuting on municipal development or budget revenues are to be found.

In Estonia, general mobility has been widely studied from the 1930s (Kant 1933, 1957). The next major study was performed in the 1980s by Marksoo *et al.* (1983). In modern Estonian independence times, there have been four studies of general in-state commuting in Estonia, by Hazans (2003), Tammaru (2001), and Ahas *et al.* (2010) and Ahas and Silm (2013). All these studies have concentrated on the numbers of people commuting and the social effects, not the fiscal impact of commuting on local government revenues. So it can be said that the economic effects of commuting have not yet been studied thoroughly in Estonia.

The above-mentioned studies have shown a rapid increase in in-state commuting in Estonia – in the 1980s it was 68,000 people (4.6% of the Estonian population) (Marksoo *et al.* 1983), while in 2001 it was 115,000 people (8.4% of the Estonian population) (Tammaru 2001). The general mobility of people was also considered in the last two studies, which were the first to use mobile-phone positioning techniques – on this basis, around 600,000 people (Ahas *et al.* 2010), which is around 50% of the Estonian population, is moving regularly between municipalities. But the results of this study are not directly comparable with those of previous investigations because there exist many reasons for moving between municipalities in addition to work.

Data and method

As commuting is not a direct demographic phenomenon, because it does not affect significantly the level and structure of the population, it has not been studied thoroughly from the economic point of view. The daily regularity of commuting involves only the "daytime population" of the municipality, whereas the "night-time population" that the demographic analyses are dealing with stays the same. Also, data about migration is easily gathered while data about commuting is more difficult to obtain, because commuting is hard to specify qualitatively and to measure quantitatively. This may also be the reason that empirical studies of the economic aspects of in-state commuting are hard to find.

In Estonia, we can use the data from the Tax and Custom Board (TCB), which directs 11.4% of a taxpayer's gross salary, as municipalities' share of personal income tax (PIT), into the budget of whichever local government or municipality a taxpayer is registered in. The PIT is first transferred to the TCB by people's employers. So the TCB has full data about commuting to work – the municipality where the employer is located and the municipality where the individual is registered. Unfortunately, this data is generally not processed because this is very time-consuming. For now, TCB has been able to process only the data of the municipalities of one region – Pärnu county (in the west of Estonia; see the administrative map of Estonia in Figure 1) and only for the first half of the year in 2011 and 2012.

PIT is the main source of local government budget revenues – in average approximately 47% (see Annex 1). So PIT contributes to a considerable part of the socioeconomic development of municipalities and the supply of local public services by local governments. The significance of commuting for local development will be characterized in this paper through the scope and percentage of PIT flows caused by commuting.

This study will analyze the scope of commuting and the resulting effects on local government budget revenues from three aspects:

- the share of inhabitants going to work outside the residence municipality in the same county and the share of PIT they have brought to the budget of the residence municipality;
- the share of inhabitants going to work in the county center and the share of PIT they have brought to the budget of the residence municipality;
- the share of inhabitants going to work outside the residence county and the share of PIT they have brought to the budget of the residence municipality.

From another angle, the share of commuters coming to work in the investigated municipality from outside this municipality (the percentage of commuters in the labor force exploited in the municipality) and the ratio of PIT flowing out of the investigated municipality to the local government budget revenues of the residence municipality are also analyzed.

The municipalities of Pärnu county (see Figure 1) are taken as the basis for this paper. Pärnu county can be considered a representative county for describing the general situation of Estonian municipalities and aspects of commuting for the following reasons:

- the size (km^2 and number of inhabitants) of the municipalities in Pärnu county matching those of average Estonian municipalities (except for Pärnu city, which is the third largest municipality in Estonia) (see Appendix 2);
- the distance from the capital city of Estonia – Tallinn;

- the share of the labor force among the municipal inhabitants (Estonian unemployment rate 2014 is 7,4%; in Pärnu county it is 6,2%; average wage in Estonia (before taxes) is 1023 eur; in Pärnu county 869 eur).

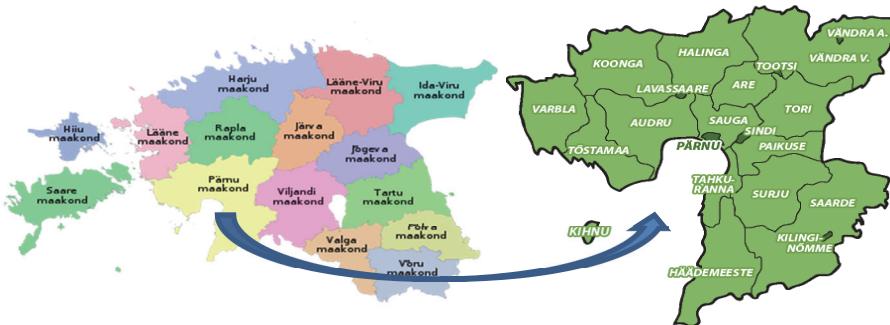


Figure 1. Administrative-territorial map of Estonia: counties, and divisions of Pärnu county: municipalities.

To obtain a better overview of municipal characteristics as the basis of the commuting processes, Appendix 2 was constructed (see Appendix 2).

The data about commuting used in this paper is unique because it is based on the tax return declarations of organizations and is checked by the TCB systematically. In comparison with data collected through questionnaires, the TCB data reflects commuting more thoroughly and precisely. Especially important is the fact that this data not only shows the existence of commuting but also that the flows of PIT help to assess the degree of influence of commuting on local government budget revenues.

At the same time, we generally have to consider the following constraints on the analyzed data and in this study especially:

- Commuting created through the shadow economy cannot be assessed, but in Estonia the shadow economy has a relatively high share of economic activity.
- The data characterizes only very short periods – the first halves of the years 2011 and 2012 – to make generalizations based on the results of the analysis.
- The data about working places reflects the official addresses of employers, but they can have official addresses in Tallinn or elsewhere (mostly in larger centers), while the actual working place is often outside these centers.
- The TCB data reflects the official registration of peoples' places of residence. But registration of place of residence in Estonia is not obligatory and is not systematically controlled by authorities, so the registration of place of residence does not necessarily reflect the actual places of residence of people who are

- registered in the municipality. In such cases, the TCB data about PIT flows to municipal budgets does not characterize commuting.
- The TCB data makes no distinction between full-time and part-time employees, which means one person can have a working place in the residence municipality and at the same time a second job outside it – so PIT flows between municipal budgets reflect commuting better than does the number of commuters.

These constraints indicate that the analysis done for this article should be considered a pilot project for characterizing an interesting research direction. However, the data gives a rough assessment of real commuting flows between municipalities and also confirms that this is the way to study Estonian municipal development sustainability (i.e. the ability to manage development in a situation of increasing competition). The high level of commuting between municipalities could be seen as encouragement to increase cooperation between these municipalities.

Results of the commuting analysis

To accomplish the purpose of the article – to analyze the scope of commuting and the resulting effects on the development of local governments based on the contribution to municipal budget revenues by personal income tax – commuting has been considered from different angles: the share of PIT brought into the municipality; the share of “potential” PIT taken out of the municipality; and the influence of commuting on the municipality. The results of the analysis are provided in Appendices 3, 4 and 5.

First looked at Appendix 3 and the share of municipal labor forces working in the same municipality where they live and the share of PIT they have brought into budget of this municipality (see Appendix 3, column 1). People who live and work in the same municipality are the most connected with the municipality’s development and are more interested in its development as a source of wellbeing for them. People who work outside their residence municipality remain beyond the development of their residence municipality – they are further beyond, the farther their working place is situated. Based on this, inhabitants who work in their residence municipality must be viewed as the core of that municipality’s development. The greater the ratio of those people to the overall number of inhabitants, the stronger the base of that municipality’s development potential.

As can be seen from column 1, the situation in this case is interesting – in all municipalities, including the county center – Pärnu city – less than half of the labor force works within their “own” municipality. There are large differences between municipalities that are connected through borders with the center (Sauga, Paikuse) or situated very close to the center (Sindi) and municipalities that are situated far from the center with at least one municipality between them and the center (Tori, Halinga, Vändra alev, Saarde). Column 1 shows that the closer a municipality is to the county center (Pärnu city), which is also the drawing center for the in-county commuters, the less likely it is that people work in the municipality where they live.

A special case exists with the county center – Pärnu city – itself. Although column 1 shows that less than half (48%) of its residents are also working there, the ratio of working places to working residents is 84%. The low employment level of its own residents could be because of its relative closeness to the most important work supplier in Estonia – the capital city Tallinn (128 kilometers). At the same time, the working places located in Pärnu city are very attractive to residents of other municipalities of Pärnu county, mostly because of the higher level of wages.

Interesting in this case is that 30–50% of the jobs provided locally are in the public sector (column 1), and the income earned from those working places adds up to 59% of the income from PIT revenues to the local government budget (column 2). This shows that many of the small municipalities are very dependent on the revenues earned in working places that are created mainly by the municipalities themselves.

Appendix 3 (columns 1 and 2) shows that, generally, the ratio of residents working in a municipality is higher than the ratio of PIT they are bringing to the municipal budget. So the low working share in their own municipality can be explained by the low wage levels across the county, making commuting to the center or outside the county more attractive. Additionally, very often, especially in smaller municipalities, only part-time work can be found.

In order to consider the attraction of the county center – Pärnu city – the share of municipal labor forces working in the center of their own county and the share of PIT they have brought to the budget of the municipality where they live is looked at next (column 3).

From column 3 we can see that the county center is an essential work provider for most of the municipalities in the county. The share of the labor force working in the center varies from 10% in the municipalities that are farther from the county center, have borders with other counties, and have centers of their own (Vändra, Häädemeeste, and also Kihnu island) to more than 30% in the neighboring municipalities (Sauga, Paikuse and Sindi).

It can also be seen from column 3 that people are commuting to the county center to work mostly in the private sector (76–100% of commuters).

Appendix 3 shows that the ratio of residents working in Pärnu city (column 3) is not much higher than the ratio of PIT they are bringing to the municipal budget of their residence municipality (column 4). In many cases it is even lower.

Thirdly, to see the overall picture of how the labor force of Pärnu county is moving around within their residence county, the share of the municipal labor force working outside the residence municipality but in the same county where they live (except Pärnu city) is looked at (column 5). The share of PIT they have brought to the budget of the municipality where they live is also calculated (column 6).

As can be seen from column 5, commuting within the county (except the center) is very low – generally under 10%, except for municipalities that are situated in the middle of the county between other municipalities but far from the county center or the county borders (Are, Tootsi, Lavassaare). The reasons why Vändra municipality belongs to this group are not clear – it needs more thorough study.

Commuting outside the county in this paper is divided into two: commuting to the capital city, Tallinn (working in organizations registered in Tallinn) and commuting to other counties (except Tallinn). The reason for this is that it is always not clear with the organizations that are registered in Tallinn whether those working places are really situated in Tallinn city, because large parts of them can also be situated outside Tallinn, including in Pärnu county. Those kinds of organizations are most likely chains of supermarkets, state government offices, and organizations with branch offices in other municipalities. The TCB data is based on the registration address of the organizations that provide jobs.

First looked at is the share of municipal labor forces working outside the county (Tallinn excluded) where they live (column 7) and the share of PIT they have brought to the budget of this municipality (column 8). Column 7 shows that there is not extensive working outside the residence county – the share is 8–12%. At the same time, it shows that workplaces outside the county (especially in neighboring counties) are essential to the labor forces of those municipalities situated far from the county center and bordering other counties (Varbla, Koonga, Häädemeeste, Saarde and Vändra). The workplaces in other counties are not so attractive to those municipalities situated within the county – between other municipalities.

Column 8 shows that, if people choose to commute from their place of residence to another municipality to work, they choose jobs with higher incomes, i.e. employers in other municipalities are willing to buy in specialists with higher wages.

Secondly, in relation to commuting outside the county, we consider the share of municipal labor forces working in organizations whose registration address is in Tallinn city (column 9) and the share of PIT these commuters have brought to the municipality where they live (column 10). Column 9 shows that the share of the labor force working in those organizations is very high – about 25–35%. At the same time, it must be considered that those people may not be commuting to Tallinn (although it is possible) because their actual working place could be in the centre of the county – in Pärnu city.

From column 9 can be seen that there are more people in the county center and its surrounding municipalities who are working for organizations whose registration address is in Tallinn. Pärnu as the county center and also the third biggest municipality in Estonia attracts such organizations. The next category is benefiting municipalities that are situated next to the center. At the other end can be seen the municipalities that have no borders with the center – on the contrary they are situated far from the county center with at least one municipality intervening.

It can also be seen from column 10 that the wages in organizations that are registered in Tallinn (i.e. supermarket chains, branch offices etc) are much higher than in workplaces in small municipalities.

Work in organizations with registration address in Tallinn is also interesting because from column 9 it can be seen that there is almost no difference between working in the public or private sectors – the number of workplaces is divided 50/50 even though there are higher wages in the private sector.

For an overview of how much “potential” PIT income commuting takes away from municipal budgets, consider Appendix 4. It shows how much “potential” income is taken away from a municipality’s budget by commuters living in the same county and also by commuters living outside the county.

First is looked at the share of workplaces in a municipality used by people living in the same county and the ratio of their PIT to the total PIT earned in those workplaces. Appendix 4 shows that in municipalities situated next to the county center are many workers from other municipalities in the same county (Audru, Paikuse, Sauga) but very few “foreign” laborers in those municipalities situated far from the county center (Saarde, Koonga, Varbla, Häädemeeste, and Tootsi). Appendix 4 also shows that the ratio of commuters is generally lower than the ratio of PIT they are taking away from the municipal budget of their workplace municipality.

Finally is looked at the share of workplaces in a municipality used by people living outside the county and the ratio of their PIT to the total PIT earned in the workplaces of that municipality. From Appendix 4 it can be seen that less than 15% of commuters are coming from outside Pärnu county to work in Pärnu county and, when commuters are coming, they prefer the municipalities situated near the county center (Varbla and Saarde) or municipalities where there are bigger manufacturers (Sauga, Audru and Lavassaare). It can also be seen that the ratio of commuters is generally lower than the ratio of PIT they are taking away from the municipal budget of their workplace municipality.

Based on all of the data analyzed is Appendix 5. As can be seen from Appendix 5, the income from commuting is very essential to the municipalities of Pärnu county, as the PIT revenues from commuting add up to 30–80% of the PIT revenues in the municipal budget. It can also be seen that the influence of commuting on the municipal labor market is very high – up to 87% of local government inhabitants are commuting.

Appendix 5 shows that the influence of commuting is the smallest in the county center – Pärnu city. The most influenced by commuting are the budgets of municipalities with the smallest ratios of workplaces to labor force (Tootsi, Varbla, Surju). The greatest influence of commuting on the labor market is in those municipalities situated close to the county center (Paikuse, Sindi, Sauga).

Conclusions

The main aim of this paper was to discover the scope and intensity of commuting and its fiscal impact on local government budgets in Estonia in terms of revenues from personal income tax.

In Estonia, the work–residence discrepancy has a significant influence on municipal development, because the budget of the municipality where a worker lives receives 11.4% of PIT (from total 21% of PIT) as revenue, which on average amounts to up 50% of budget revenue.

To answer the research question, the literature about the nature of commuting was reviewed, then the methodology for the empirical analysis and issues of data gathering and analysis and the reliability of the data were discussed. Finally, the findings of the empirical analysis of commuting as a source of resource redistribution between municipal budgets were provided, followed by discussion of the outcomes of the analysis and implications for the Estonian taxation system and fiscal equalization.

In this paper, commuting was considered from three aspects:

- going to work outside the residence municipality in the same county;
- going to work in the county center;
- going to work outside the residence county.

By taking into account the constraints on the data, mentioned in Part 3, we came into the following conclusions.

First, less than 40% of people work in the same municipality where they live, mainly because of the low levels of wages in the small rural municipalities. Also, because of these low wages, they are bringing only 10–30% of PIT revenues to municipal budgets.

The share of the labor force working in the county center varies from 10% in the municipalities farther from the center and with borders with other counties to more than 30% in neighboring municipalities.

At the same time, a great proportion of municipal PIT revenues (20–40%) is coming from workplaces provided by employers whose registration address is in the capital city, Tallinn, even though only 20–35% of inhabitants are working in those workplaces. Those employers may be chains of supermarkets or branches of state government organizations that are actually situated in the same county where the person lives.

Finally, it can be said that PIT revenues from commuting are essential to rural municipalities because they comprise up to 90% of their total PIT revenues.

The results of this paper have confirmed that commuting is a growing feature of economics and should be studied more thoroughly. At the same time, there should be changes in municipal management so that municipalities that are connected by commuting (like a city and its neighboring rural municipality) should seriously consider mergers.

This is the first time that this kind of data has been made available for scholarly studies, so this paper has described a general picture of the scope and intensity of commuting and its influence on municipal development. Further studies on this matter should look more deeply into the problem – the why question. In addition, the possible financial impact of planned mergers of municipalities based on commuting should be examined.

References

1. **Ahas, R., S. Silm, K. Leetmaa, T. Tammaru, E. Saluveer, O. Järv, A. Aasa, and M. Tiru** (2010) "Regionaalne Pendelrändeuring", Tartu Ülikool.
2. **Ahas, R., and S. Silm** (2013) "Regionaalse pendelrände kordusuuring", Tartu Ülikool.
3. **Boeri, T., H. Lehmann, and A. Woergoetter** (1996) "What can we learn from transition countries' experience with labour market policies", OECD, Paris.
4. **Boje, A., I. Ott, and S. Stiller** (2009) "City of Hamburg: Migration, commuting and spetcialization" Hamburg Institute of International Economics, paper 1-23.
5. **Breiholz, H., K.-J. Duschek, E. Hansch, and M. Nöthen** (2005) "Leben und Arbeiten in Deutschland – Ergebnisse des Mikrozensus 2004", Statistisches Bundesamt – Pressestelle, Wiesbaden.
6. **Briffault, R.** (1996) "The local government boundary problem in metropolitan areas", *Stanford Law Review*, Vol 48, No 5: 1115-1171.
7. **Cameron, G. and J. Muellbauer, J.** (1998) "The Housing Market and Regional Commuting and Migration Choices", *Scottish Journal of Political Economy*, Vol 45: 420-466.
8. **Economic Comission for Europe** (2001) *ECE Strategy for a Sustainable Quality of Life in Human Settlements in the 21st Century*, New York and Geneva: United Nations Publications.
9. **Eliasson, K., U. Lindgren and O. Westerlund, O.** (2003) "Geographical labour mobility: migration or commuting?", *Regional Studies*, 37:8, 827-837.
10. **Frey, B. S. and A. Stutzer** (2004) "Stress That Doesn't Pay: The Commuting Paradox", Institute for the Study of Labour (IZA), DP No 1278, August 2004.
11. **Garmendia, M., J. M. Ureñaa, and Coronadoa, J. M.** (2011) "Long-distance trips in a sparsely populated region: The impact of high-speed infrastructures", *Journal of Transport Geography*, Vol 19, Issue 4: 537-551.
12. **Getis, A.** (1969) "Residential Locations and the Journeyto Work", Proceedings of the Association of American Geographers, Washington DC: AAG 1:55-60.

13. **Gordon, P., A. Kumar, and H. W. Richardson** (1989) “The spatial mismatch hypothesis: some new evidence”, *Urban Studies*, vol 26: 315-326.
14. **Haas, A. and S. Hamann** (2008) “Pendeln – ein zunehmender Trend, vor allem bei Hochqualifizierten”, IAB – Kurzbericht 6/2008.
15. **Hazans, M.** (2004) “Does Commuting Reduce Wage Disparities?”, *Growth and Change*, Vol 35(3): 360-390.
16. **Hazans, M.** (2003) “Commuting in the Baltic States: Patterns, Determinants, and Gains”, Center for European Integration Studies, Working Paper, Bonn.
17. **Heinz, F. F. and M. Ward-Warmedinger** (2006) “Cross-border labour mobility within an enlarged EU”, European Central Bank, Occasional Paper Series, No 52 / October 2006.
18. **Kant, E.** (1933) „Ümbrus, majandus ja rahvastik Eestis. Ökoloogilis-majandusgeograafiline uurimus“ (doktoritöö, Tartu Ülikool).
19. **Kant, E.** (1957) „Tartu tagamaast ja mõjukonnast“ Kurs, O. (ed) E. Kant. Linnad ja maastikud (Tartu, Ilmamaa) 493–502.
20. **Kertesi, G. and J. Köllö** (1997) “Wage Inequalities in Hungary 1986-1996”, Institute of Economics.
21. **Madden, J. F.** (1981) “Why women work close to home”, *Urban Studies*, Vol 18: 181-194.
22. **Madden, J. F.** (1985) “Urban wage gradients: Empirical evidence”, *Journal of Urban Economics*, Vol 18: 291-301.
23. **Manning, A.** (2003) “The real thin theory: Monopsony in modern labour markets”, *Labour Economics*, Vol 10: 105-131.
24. **Marksoo, A., H. Kaljulaid, T. Rõivas, K. Rull, U. Kaup, and I. Kask** (1983) „Töötajate pendelrände sotsiaal-demograafiline ja territoriaalne struktuur vabariiklike alluvusega linnades ja rajoonikeskustes“ (Tartu, Tartu Riiklik Ülikool, Majandusgeograafia Kateeder).
25. **Ory, D. T., P. L. Mokhtarian, L. S. Redmond, I. Salomon, G. O. Collantes, and S. Choo** (2004) “When is Commuting Desirable to the Individual?”, *Growth and Change*, Vol 35(3): 334-359.
26. **Presman, N., Arnon, A.** (2006) Commuting patterns in Israel 1991-2004. Bank of Israel, Research Department, Discussion paper No 2006.04
27. **Renkow, M. and D. Hoover** (2000) “Commuting, migration, and rural-urban population dynamics”, *Journal of regional science*, Vol 40, No 2: 261-287.
28. **Sandow, E.** (2011) “On the road: Social aspects of commuting long distances to work”, Gerum 2011:2.
29. **Scheiner, J.** (2006) “Housing mobility and travel behaviour: A process-oriented approach to spatial mobility. Evidence from a new research Weld in Germany”, *Journal of Transport Geography*, No 14: 287–298.
30. **Schindegger, F. and C. Krajsits** (1997) “Commuting: its importance for rural employment analysis”, *Rural employment an international perspective*, 1997: 164-176.
31. **Scottish Household Survey** (2006) *Long distance commuting in Scotland. Scottish household survey*, Transport Research Planning Group Topic Report.

- <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2006/07/31141549/0>, accessed 2011-04-11.
- 32. **So, K. S., P. F. Orazem, and D. M. Otto** (2001) “The Effects of Housing Prices, Wages, and Commuting Time on Joint Residential and Job Location Choices”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol 83(4): 1036-1048.
 - 33. **Swedish Institute for Transport and Communications Analysis** (2007) *The national travel survey RES 2005/06*, Swedish Institute for Transport and Communications Analysis (SIKA), No. 2007:19.
 - 34. **Tammaru, T.** (2001) „Pendelrände ja Eesti linnade mõjulad“ Tartu Ülikool, Rahvastikuministri büroo.
 - 35. **Termote, M.** (1980) “Migration and commuting: a theoretical framework”, International Institute for Applied Systems Analysis A-2361 Luxemburg, Austria.
 - 36. **van Ham, M.** (2001) “Workplace mobility and occupational achievement”, *International Journal of Population Geography*, No 7: 295–306.
 - 37. **Van der Laan, L.** (1998) “Changing urban systems: an empirical analysis at two spatial levels”, *Regional Studies*, Vol 32: 235-247.
 - 38. **van Ommeren, J.** (1996) *Commuting and Relocation of Jobs and Residences. A search Perspective*. Dissertation, Vrije Universiteit Amsterdam.
 - 39. **Wachs, M., B. D. Taylor, N. Levine, and P. Ong** (1993) “The changing commute: a case study of the jobs-housing relationship over time”, *Urban Studies*, No 30 (10): 1711-1730.
 - 40. **White, M. J.** (1977) “A model of residential location choice and commuting by men and women”, *Journal of Regional Science*, Vol 17: 41-52.
 - 41. **Zenou, Y.** (2003) “Efficiency Wages and Unemployment in Cities: The Case of High-Relocation Costs”, The Research Institute of Industrial Economics (IUI), Working Paper

Appendix 1. The structure of municipal budget revenues in 2011 (in %)

Type of revenue	Average share of municipal budget
Personal income tax (PIT)	46.7
Block grants from central government budget	17.10
Fees	10.83
Other revenues	8.77
Budget equalization allocations from central government budget	5.45
Land tax	4.74
Grants from ministries to municipalities for special purpose	2.19
Environmental fees	1.21
Income from property	0.89
Local taxes	0.73

Source: Ministry of Finance

Appendix 2. General characteristics of municipalities in Pärnu county

Municipality	Number of inhabitants	Area of municipality (km2)	Density of municipality (inhabitants per km2)	Number of working inhabitants	Share of labor force among inhabitants (%)	Number of working places in municipality	Ratio of working places to labor force (%)	Distance from the municipal centre to the county centre (km)	Distance from the municipal centre to Tallinn (km)
Average Estonian municipality	5 928	200	30	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Are	1 281	160	8	512	40	165	32	20	110
Audru	5 477	379	14	2 247	41	1 293	58	13	131
Halinga	3 197	365	9	1 471	46	738	50	30	101
Häädemeeste	2 875	390	7	1 039	36	482	46	40	166
Kihnu (an island)	713	17	42	294	41	129	44	58	176
Koonga	1 222	438	3	450	37	194	43	44	142
Lavassaare	524	8	66	223	42	123	55	28	139
Paikuse	3 933	177	22	1 785	45	801	45	8	134
Pärnu city	42 685	32	1 326	18 021	42	15 227	84	0	126
Saarde	4 500	707	6	1 613	36	775	48	40	168

Municipality	Number of inhabitants	Area of municipality (km2)	Density of municipality (inhabitants per km2)	Number of working inhabitants	Share of labor force among inhabitants (%)	Number of working places in municipality	Ratio of working places to labor force (%)	Distance from the municipal centre to the county centre (km)	Distance from the municipal centre to Tallinn (km)
Sauga	4 015	165	24	1 863	46	936	50	8	120
Sindi city	4 248	5	848	1 838	43	711	39	12	136
Surju	1 066	358	3	444	42	177	40	22	148
Tahkuranna	2 331	103	23	931	40	499	54	21	147
Tootsi	816	2	429	334	41	91	27	37	118
Tori	2 482	282	9	1 031	42	575	56	26	118
Tõstamaa	1 460	261	6	535	37	217	40	50	169
Varbla	957	314	3	329	34	143	43	71	145
Vändra	2 945	642	5	1 175	40	539	46	47	110
Vändra alev	2 544	3	795	1 172	46	879	75	48	111

Source: Estonian Statistics Office and Estonian Tax and Customs Board, complied by authors

Appendix 3. Movement of labor force between the municipalities (in %)

Sauga	13	30	70	10	28	72	34	14	86	34	13	87	8	14	86	8	13	87	9	14	86	9	15	85	35	48	52	39	38	62		
Sindi city	19	31	69	17	32	68	32	15	85	32	18	82	9	11	89	8	13	87	8	9	91	10	4	96	32	48	52	33	37	63		
Surju	29	48	52	23	44	56	26	9	91	29	9	91	8	27	73	8	27	73	9	12	88	10	8	92	29	56	44	31	57	43		
Tahku-ranna	23	29	71	19	26	74	28	12	88	27	15	85	9	16	84	9	13	87	9	14	86	10	17	83	31	46	54	34	40	60		
Tootsi	23	53	47	16	61	39	28	1	99	39	0	10	0	15	4	96	13	5	95	4	13	88	4	4	96	30	55	45	28	52	48	
Tori	35	21	79	33	22	78	16	8	92	18	10	90	10	12	88	10	12	88	9	14	86	10	9	91	29	50	50	30	44	56		
Tõstamaa	31	42	58	21	45	55	19	6	94	17	5	95	8	16	84	9	15	85	10	19	81	12	12	88	32	45	55	40	39	61		
Varbla	28	51	49	20	59	41	15	8	92	14	5	95	9	17	83	9	16	84	16	24	76	17	23	77	32	49	51	40	40	60		
Vändra	29	31	69	25	29	71	11	0	10	0	12	0	10	0	20	21	79	19	22	78	11	12	88	13	9	91	29	50	50	31	39	61
Vändra alev	37	32	68	32	28	72	16	2	98	18	2	98	11	25	75	10	22	78	10	19	81	13	16	84	26	49	51	27	39	61		

Source: Estonian Tax and Customs Board, calculated by authors

Appendix 4. “Potential” personal income that commuting takes out from the municipal budget

Local government	Share of working places exploited by labour force living in the same county	Share of "potential PIT" they are taking out of the municipality	Share of working places exploited by labour force living outside Pärnu county	Share of "potential PIT" they are taking out of the municipality
Are	31	41	4	4
Audru	45	48	15	16
Halinga	18	21	10	12
Häädemeeste	14	15	10	11
Kihnu	21	23	10	12
Koonga	13	14	7	7
Lavassaare	42	52	16	16
Paikuse	54	53	11	13
Pärnu city	29	30	13	15
Saarde	7	7	15	15
Sauga	62	65	13	13
Sindi city	41	42	10	13
Surju	24	25	4	3
Tahkuranna	45	44	12	15
Tootsi	14	12	2	5
Tori	30	32	7	7
Tõstamaa	19	20	4	4
Varbla	13	19	21	17
Vändra	25	28	12	11
Vändra alev	37	35	14	14

Source: Estonian Tax and Customs Board, calculated by authors

Appendix 5. Influence of commuting

Local government	Total amount of money earned by LG residents (per month, EUR)	Amount of money earned by the inhabitants from outside the LG (per month, EUR)	Amount of money taken out from the LG by commuters (per month, EUR)	Net influence of commuting (per month, EUR)	Net influence of commuting per inhabitant (per month, EUR)	Net influence of commuting in LG PIT income (%)	Influence of commuting in LG labour force market (%)
Are	299 546	244 811	44 586	200 225	156,36	67	79
Audru	1 497 956	1 192 754	540 592	652 162	119,07	44	77
Halinga	947 842	640 681	148 808	491 873	153,88	52	64
Häädemeeste	644 935	459 895	65 745	394 150	137,12	61	65
Kihnu	208 979	155 836	28 744	127 092	178,25	61	70
Koonga	252 705	178 547	19 568	158 979	130,15	63	66
Lavassaare	131 137	103 775	58 299	45 477	86,79	35	77
Paikuse	1 276 497	1 119 422	308 917	810 505	206,10	63	84
Pärnu city	12 018 938	6 458 024	4 428 841	2 029 184	47,54	17	51
Saarde	1 024 895	684 531	96 801	587 730	130,62	57	62
Sauga	1 260 703	1 134 454	458 667	675 787	168,34	54	87
Sindi city	1 122 989	933 965	235 134	698 831	164,53	62	81

Local government	Total amount of money earned by LG residents (per month, EUR)	Amount of money earned by the inhabitants from outside the LG (per month, EUR)	Amount of money taken out from the LG by commuters (per month, EUR)	Net influence of commuting (per month, EUR)	Net influence of commuting per inhabitant (per month, EUR)	Net influence of commuting in LG PIT income (%)	Influence of commuting in LG labour force market (%)
Surju	292 799	226 653	26 253	200 400	188,08	68	71
Tahkuranna	661 858	533 462	184 697	348 765	149,62	53	77
Tootsi	226 816	189 765	7 440	182 325	223,57	80	77
Tori	685 279	461 197	139 648	321 550	129,58	47	65
Tõstamaa	346 120	271 794	23 410	248 385	170,18	72	69
Varbla	220 398	176 360	24 604	151 756	158,66	69	72
Vändra	719 972	539 972	112 255	427 717	145,23	59	71
Vändra alev	810 133	550 045	253 624	296 421	116,54	37	63

Source: Estonian Tax and Customs Board, calculated by authors

DIE BALTISCHEN HANDELSBEZIEHUNGEN MIT RUSSLAND: PFADABHÄNGIGKEITEN TROTZ EU-INTEGRATION?

Klaus Schrader und Claus-Friedrich Laaser¹
Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Abstract:

Against the backdrop of the lingering Ukraine crisis, Russia retaliated against the EU sanctions imposed on selected Russian enterprises and representatives by boycotting import goods from European and North American suppliers. Russian politicians further threatened to restrict the export of raw materials, especially natural gas, provided that the EU-Russia relations further worsen and sanctions gather momentum. Hence, the paper deals with the question to what extent the EU economies Estonia, Latvia and Lithuania are vulnerable to Russian reprisals and would experience comparatively high costs of the EU sanction policy. The focus of the analysis is on the Baltic States' trade relations with Russia because these countries were integrated in the Soviet division of labor before regaining independence. It is analyzed whether path dependencies in Baltic trade patterns still exist that could make Estonia, Latvia and Lithuania more vulnerable to political blackmail than other EU countries.

Keywords: Trade integration, economic boycott, path dependencies

JEL: F14 (Empirical Studies of Trade), F15 (Economic Integration), F51 (International Conflicts, Negotiations, Sanctions)

1. Einleitung

Auf die russische Annexion der Krim-Halbinsel und die militärische Intervention Russlands in der Ost-Ukraine reagierte die Europäische Union (EU) im Verlauf des Jahres 2014 mit wirtschaftlichen und politischen Sanktionen. Im Gegenzug verhängte die russische Regierung Sanktionen gegen ausgewählte Warenimporte aus den EU-Staaten. Die EU hat es sich im Einvernehmen mit den USA und anderen westlichen Industrieländern vorbehalten, weitere Sanktionen gegen Russland zu verhängen, sollte sich die politische Krise um die Ukraine zuspitzen. Für diesen Fall hat allerdings auch Russland eine Ausweitung seiner Sanktionen angekündigt, so dass eine Sanktionsspirale droht.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche wirtschaftlichen Risiken und Kosten die EU-Staaten tragen müssten, wenn die Sanktionen in Kraft bleiben oder gar im Zuge eines Sanktionswettlaufs bis zu einem generellen Wirtschaftsboykott ausgedehnt werden. Das heißt, inwieweit bestehen aufgrund des gegenwärtigen

¹ Dr. Klaus Schrader, Institut für Weltwirtschaft, D-24100 Kiel (klaus.schrader@ifw-kiel.de), Dr. Claus-Friedrich Laaser (claus-friedrich.laaser@ifw-kiel.de).

Niveaus des Russlandgeschäfts der EU-Staaten wirtschaftliche Abhängigkeiten von Russland, die die EU selbst erpressbar machen. Generell kann vermutet werden, dass die mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder aufgrund ihrer engen wirtschaftlichen Bindungen an die Sowjetunion zu Zeiten des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW) noch stärker als die EU-15 Staaten mit Russland wirtschaftlich verflochten sind. Eine besondere Rolle nehmen die drei baltischen Volkswirtschaften Estland, Lettland und Litauen ein, die als einzige EU-Staaten bis zur Wiedererlangung ihrer Unabhängigkeit Teile des sowjetischen Wirtschaftssystems waren. Hier könnten trotz der EU-Integration in den letzten 20 Jahren immer noch historische Pfadabhängigkeiten im Außenhandel bestehen, die zu besonders hohen Sanktionskosten und einer stärkeren politischen Erpressbarkeit führen könnten.

Daher wird die vorliegende Analyse schwerpunktmäßig Abhängigkeiten der baltischen Staaten vom Russlandgeschäft behandeln. Das Papier ist wie folgt gegliedert: In Kapitel 2 werden die bisherigen Sanktionen der EU und Gegensanktionen Russlands dargestellt und bewertet sowie das Eskalationspotenzial skizziert. In Kapitel 3 wird die Intensität des baltischen Russlandhandels im EU-Vergleich dargestellt: Mit Hilfe eines Gravitationsmodells wird in Kapitel 4 vertiefend untersucht, inwieweit der Russlandhandel der drei baltischen Länder ein Normalmaß überschreitet. In Kapitel 5 wird versucht, die Ergebnisse der Gravitationsanalyse durch eine Analyse der Warenstruktur des baltischen Russlandhandels zu erklären, wobei ein Schwerpunkt auf den Energieimporten liegt. In Kapitel 6 werden vor dem Hintergrund der Analyseergebnisse die wirtschaftlichen Abhängigkeiten der baltischen Staaten von Russland bewertet sowie mögliche Anpassungsreaktionen im Außenhandel Estlands, Lettlands und Litauens diskutiert.

2. Sanktionen und Gegensanktionen im Russland-Ukraine-Konflikt

2.1 Die EU-Sanktionen

Die EU-Sanktionen gegen Russland, die im Verlauf des Jahres 2014 schrittweise beschlossen wurden, bestehen aus einem Bündel unterschiedlicher Maßnahmen, die nicht nur auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit zielen.² So wurden diplomatische Maßnahmen ergriffen, die auf einen Ausschluss Russlands vom Gipfeltreffen, wie der G8-Gruppe oder auf eine Suspendierung von Aufnahmeverfahren in internationale Organisationen, wie für die OECD oder die IEA, hinausliefen. Hinzu kamen die Überprüfung von Kooperationsabkommen zwischen der EU und Russland sowie das Aussetzen von Russlandfinanzierungen der „Europäischen Investitionsbank“ (EIB) und der „Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“ (EBRD). Gegen eine steigende Zahl von Einzelpersonen und Unternehmen, die zum Nachteil der Ukraine gehandelt hatten, wurden restriktive Maßnahmen in Gestalt von Visa-Verboten und Vermögenssperrungen ergriffen. Diese Sanktionen mögen im Einzelfall schmerzen, sie gehen aber über eine symbolische Wirkung kaum hinaus.

² Siehe im Einzelnen: EU Kommission (2015), WKO (2015, 2014).

Substantieller sind die besonderen Einschränkungen für die Wirtschaftsbeziehungen mit der Krim, die seitens der EU vollständig suspendiert wurden. Hier sind aber nur ein kleiner Personenkreis und ein überschaubarer Markt betroffen. Die eigentlichen Wirtschaftssanktionen der EU gegen Russland, die bis zum 12. September 2014 von den EU-Staaten verhängt wurden, sind bislang in hohem Maße selektiv. Die Liste umfasst folgende Positionen:

- Verbot der Aus- und Einfuhr von Rüstungsgütern nach bzw. aus Russland entsprechend der Gemeinsamen Militärgüterliste der EU.
- Verbot der Ausfuhr von Dual Use-Gütern und -Technologien an militärische Verwender und ausgewählte Mischkonzerne in Russland.
- Genehmigungsvorbehalt bei der Ausfuhr energiebezogener Ausrüstung und Technologien, wobei eine Genehmigung in definierten Einzelfällen zu verweigern ist und auch begleitende Dienstleistungen untersagt sind.
- Verbot von Kapitalmarktgeschäften mit fünf mehrheitlich im Staatseigentum befindlichen Banken, das auch Tochtergesellschaften und Vermittler sowie begleitende Dienstleistungen betrifft.
- Verbot von Kapitalmarktgeschäften mit drei großen Rüstungsunternehmen und drei großen Energieunternehmen analog zu den Restriktionen für die fünf Banken.

Diese Liste macht deutlich, dass die EU noch weit von einem Wirtschaftsembargo gegen Russland entfernt ist. Der zivile Handel ist nach wie vor ausgenommen, der Bestandsschutz von Altverträgen verhindert einen harten Schnitt. Der Import von Energieträgern und anderen Rohstoffen, bei denen Abhängigkeiten der EU-Länder zu vermuten sind, ist von den Sanktionen ebenfalls nicht betroffen. Die Beschränkungen im Investitionsgüterexport entfalten zudem keine kurzfristigen Sanktionswirkungen. Schnellere Wirkungen gehen von den Kapitalmarktbegrenzungen aus, die sich jedoch bisher nur auf einen kleinen Kreis von Betroffenen auswirken. Hier sind die potenziellen Sanktionskosten für Russland allerdings sehr hoch, wenn weite Teile der russischen Wirtschaft von den globalen Finanz- und Kapitalmärkten sowie vom internationalen Zahlungsverkehr abgeschnitten würden.

2.2 Die russischen Gegensanktionen

Als Reaktion auf die von der EU verhängten Sanktionen verfügte der russische Präsident Putin am 06.08.2014 per Dekret „Sonderwirtschaftsmaßnahmen“ gegen die EU und andere westliche Industriestaaten. Die am 07.08.2014 veröffentlichte Liste der Gegensanktionen umfasst eine Reihe von Importverbotslisten, die für ein Jahr gelten sollen. Davon betroffen sind: Der Import von Rind- und Schweinefleisch und Verarbeitungsprodukten daraus, von Geflügel und Erzeugnissen daraus sowie von sämtlichen Meiereierzeugnissen, Fisch, Obst und Gemüse.

Auch bei diesen Gegensanktionen fällt auf, dass die Schwergewichte des russischen Außenhandels nicht einbezogen wurden. Dazu zählt der Rohstoffexport, insbesondere Erdgas und Erdöl, aber auch der Import von industriellen Erzeugnissen aus den EU-Staaten und den anderen Ländern, die sich den Russlandsanktionen angeschlossen haben. Damit wäre auch das Eskalationspotenzial auf der russischen Seite im Wesentlichen genannt – der Boykott westlicher Gebrauchsgüter und der Entzug von Überflugrechten für westliche Luftverkehrsgesellschaften kämen hinzu.

3. Das Ausmaß des baltischen Russlandhandels

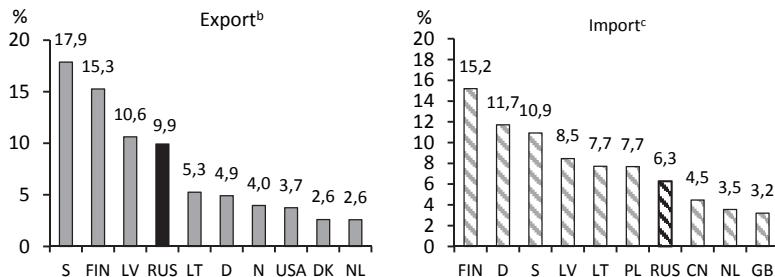
Hohe Sanktionskosten sind prinzipiell dann zu erwarten, wenn ein EU-Mitgliedsstaat einen intensiven Russlandhandel treibt. Auch fast 25 Jahre nach Wiedererlangen der staatlichen Unabhängigkeit von der Sowjetunion weist der Außenhandel der drei baltischen Staaten relativ starke Verflechtungen mit Russland auf (Abbildung 1) – Russland gehört für alle drei Länder zu den Top 10-Handelspartnern.³ Besonders ausgeprägt erscheint der litauische Russlandhandel, der sowohl auf der Export- als auch auf der Importseite einen Anteil von mehr als 20 % am aktuellen Rand aufweist. Russland ist damit Litauens wichtigster Handelspartner. Das relative Gewicht des litauischen Russlandexports hat sich im Vergleich der Jahres 2014⁴ und 2013 sogar noch leicht um mehr als einen Prozentpunkt erhöht, hingegen ist der Anteil des litauischen Russlandimports von 28 % auf weniger als 22 % im Jahr 2014 deutlich zurückgegangen.

³ Siehe zu den weiteren statistischen Angaben Eurostat (2015).

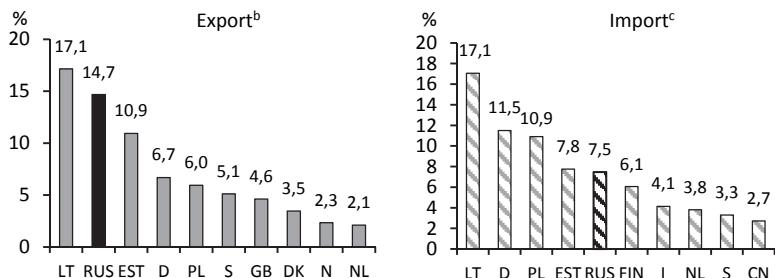
⁴ Aufgrund der lückenhaften Datenbasis für Dezember 2014 werden hier die Monate Januar bis November 2014 als Basis gewählt.

Abbildung 1:Top 10-Handelspartner der baltischen Staaten 2014^a

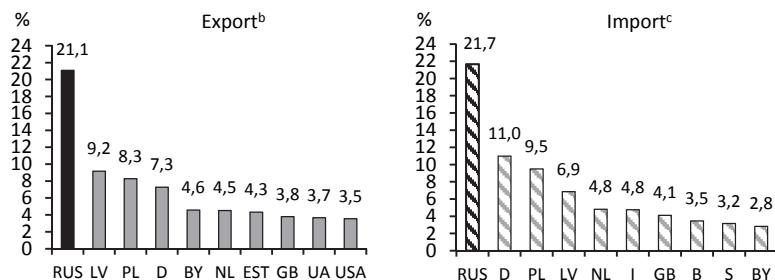
a. Estland



b. Lettland



c. Litauen



^aAuf Basis Januar bis November 2014. — ^bExporte in % des Gesamtexports. — ^cImporte in % des Gesamtimports. — BY = Weissrussland, CN = China, D = Deutschland, DK = Dänemark, EST = Estland, FIN = Finnland, GB = Vereinigtes Königreich, I = Italien, LT = Litauen, LV = Lettland, N = Norwegen, NL = Niederlande, PL = Polen, RUS = Russland, S = Schweden, UA = Ukraine, USA = Vereinigte Staaten von Amerika.

Quelle: Eurostat (2015); eigene Darstellung und Berechnungen.

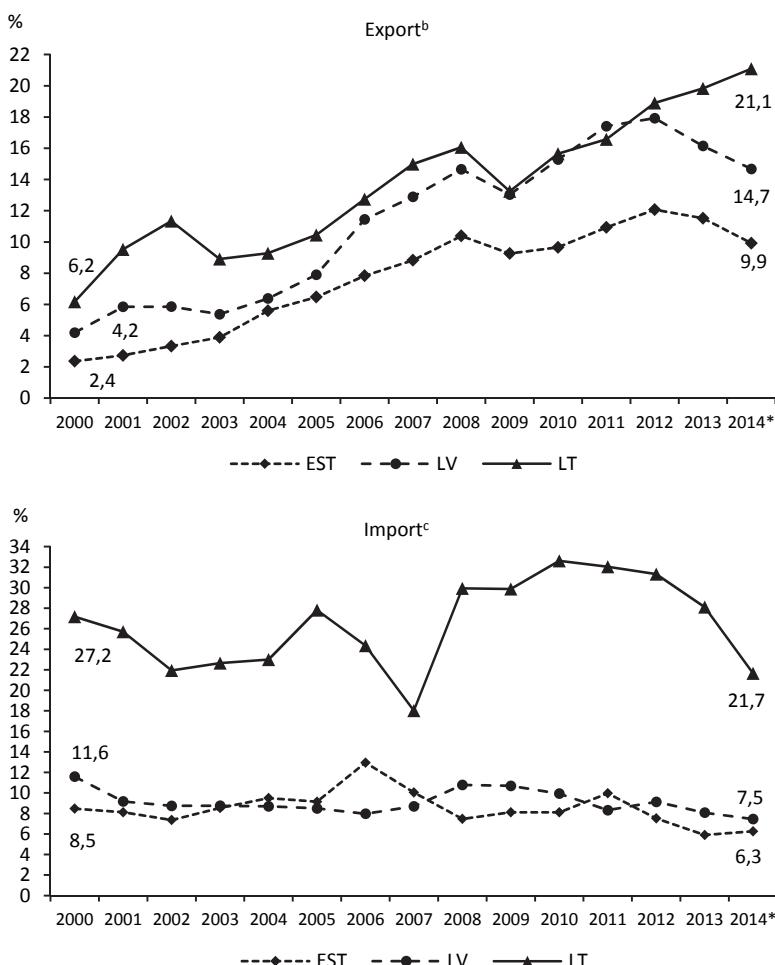
Der Russlandhandel Lettlands verlor im Vergleich der Jahre 2014 und 2013 mit einem Rückgang der Export- und Importanteile um jeweils fast 10 % an Bedeutung – Litauen löste Russland als wichtigsten Absatzmarkt für lettische Waren ab. Dennoch ist Russland einer der wichtigsten lettischen Handelspartner geblieben – wenn auch nicht im litauischen Umfang. Von noch geringerer Bedeutung ist der Russlandhandel für Estland, wo auf der Exportseite Russland im Jahr 2014 an Gewicht verlor, bei geringfügig höherem Importanteil.

Wenn man den baltischen Russlandhandel über einen längeren Zeitraum seit dem Jahr 2000 betrachtet, fällt insbesondere auf der Exportseite der signifikante Bedeutungszuwachs Russlands auf (Abbildung 2). Der Russlandanteil wuchs in allen drei Ländern um das Drei- bis Vierfache, in Litauen vom höchsten Niveau aus. In Estland und Lettland gab es allerdings im Jahr 2012, dem Beginn der aktuellen russischen Wirtschaftskrise, eine Trendumkehr. Daher spricht vieles dafür, dass die russische Wirtschaftsschwäche bis an den aktuellen Rand ausschlaggebend für den schrumpfenden Russlandexport war – Chronologie und Struktur der 2014 in Kraft gesetzten EU-Sanktionen gegen Russland scheiden als Erklärung weitgehend aus.

Weniger dynamisch entwickelten sich die Importe aus Russland in den 2000er Jahren. Auffällig ist auch hier der Niveauunterschied zwischen Litauen einerseits sowie Estland und Lettland andererseits. Während der litauische Importanteil um fast 10 Prozentpunkte von einem 30 %-Niveau kommend fiel, bewegt sich der lettische und estnische Anteil weiterhin im einstelligen Prozentbereich, allerdings auf dem niedrigsten Niveau seit dem Jahr 2000. Auch auf der Importseite scheiden die Sanktionen als Erklärung aus, da diese ebenfalls bisher kaum auf die Russlandimporte wirken konnten.

Diese deskriptive Analyse des baltischen Russlandhandels macht deutlich, dass insbesondere Litauen, aber auch Estland und Lettland intensiver als der EU-Durchschnitt Waren mit Russland austauschen. Der durchschnittliche EU-Anteil betrug im Jahr 2013 bei den Exporten lediglich 2,6 %, bei den Importen 4,6 %. Es liegt auf der Hand, dass weit entfernte Länder wie Portugal kaum mit Russland handeln, während bei den Nachbarländern Russlands schon lagebedingt eine höhere Handelsintensität zu erwarten ist. Doch entspricht der Umfang des baltischen Russlandhandels einem „Normalniveau“ oder gehen die baltisch-russischen Außenhandelsverflechtungen darüber hinaus? Wäre letzteres der Fall, bestände eine höhere Abhängigkeit der baltischen Staaten im Russlandhandel, was in Zeiten der politischen, aber auch wirtschaftlichen Krise mit erhöhten Risiken verbunden wäre. Aufschluss soll die nachfolgende Gravitationsanalyse geben.

Abbildung 2:
Der baltische Außenhandel mit Russland 2000–2014^a



^aAuf Basis Januar bis November 2014. — ^bExporte in % des Gesamtexports. — ^cImporte in % des Gesamtimports.

Quelle: Eurostat (2015); eigene Darstellung und Berechnungen.

4. Die Abhängigkeit der baltischen Staaten von Russland – Ergebnisse einer Gravitationsanalyse

Im Rahmen eines Gravitationsmodells soll die Abhängigkeit der baltischen Staaten von Russland überprüft werden. Dies geschieht im Folgenden mithilfe eines Datensatzes, der die Exporte und Importe aller EU-28-Staaten in die Welt in den Jahren 2000–2012 enthalt⁵. Der Außenhandel der EU-Staaten wird mit den Anziehungskräften der Marktgröße und des Pro-Kopf-Einkommens⁶ der jeweiligen Berichtslander und ihrer 194 Handelspartnerlander sowie mit der Entfernung⁷ zwischen Berichts- und Partnerland erklärt. Dabei wird eine Reihe von Dummy-Variablen für besondere Handelsbeziehungen einbezogen. Das betrifft im vorliegenden Fall vor allem die Beziehungen zu Russland.

4.1 Russlands Bedeutung für die gesamte EU

Das Gesamtmodell für die EU-28-Staaten wurde als Standardgravitationsmodell mittels OLS jeweils für die logarithmierten abhängigen Variablen Exporte (lnXd) und Importe (lnMd) als jeweiliger Handelsstrom T_{tij} mit t=2000 bis 2012 geschätzt

$$\ln T_{tij} = \text{Const} + \beta_1 \ln GDP_i + \beta_2 \ln PCI_i + \beta_3 \ln GDP_j + \beta_4 \ln PCI_j + \beta_5 \ln DIST_{ij} + \sum^k \delta_k DUM_k + \varepsilon .$$

Numerische erklärende Variablen sind (alle ebenfalls logarithmiert) das Brutto-sozialprodukt (lnGDP) für die Marktgröße und das Pro-Kopf-Einkommen (lnPCI) für das Wohlstandsniveau des jeweiligen Berichtslanders i und seiner insgesamt 194 Handelspartnerlander j , beide in laufenden US-\$, sowie der Entfernung (lnDist) zwischen Land i und Land j . Als Dummy-Variablen werden berücksichtigt: Die unmittelbare Nachbarschaft zum Handelspartner (contig)⁸, die Zugehörigkeit des Partners zur EU-15 oder zu den Neumitgliedern von 2004 (EUNew2004) bzw. 2007 und 2013 (EUNew200713) sowie die Handelspartnerschaft mit Russland (RUS), der übrigen GUS (CISminusRUS) und den übrigen BRIC-Staaten (Brasilien, Indien, China) als Gruppe wichtiger Schwellenländer (BRICminusR).

Die Schätzung für die Exporte der EU-28 in die gesamte Welt im Zeitraum 2000–2012 erweist sich als aussagekräftig. Der F-Wert der Gleichung ist sehr hoch und hoch signifikant, ebenfalls ist der Fit der Gleichung mit 78 % beim bereinigten R^2 hoch. Die geschätzten Koeffizienten der erklärenden Variablen, die im Falle der logarithmierten OLS-Schätzung Elastizitäten repräsentieren, zeigen ein für Gravitationsanalysen recht typisches Bild.

⁵ Quelle der Export- und Importdaten ist Eurostat (2014); die in € angegebenen Werte wurden mittels Wechselkursdaten der Deutschen Bundesbank (2014) in US-\$ umgerechnet.

⁶ Die Daten für das GDP und das PCI sind World Bank (2014) entnommen.

⁷ Der Entfernungsdatensatz wurde der CEPII-GeoDist-Datenbank von Mayer und Zignano (2011) entnommen.

⁸ Auch „contig“ wurde aus Mayer und Zignano (2011)  bernommen.

Tabelle 1:

OLS-Schätzung der Gravitationseinflüsse auf die Exporte der EU-28 in den Jahren 2000 bis 2012

lnXd	Coef.	Std. Err.	t	P>t
lnGDP _i	1,167554	0,0050049	233,28	0,000
lnPCI _i	0,0417349	0,0103997	4,01	0,000
lnGDP _j	0,9285837	0,0038726	239,78	0,000
lnPCI _j	0,0031812	0,0054347	0,59	0,558
lnDist	-1,163578	0,011529	-100,93	0,000
contig	0,6760086	0,0541375	12,49	0,000
EU-15	0,2237117	0,0329777	6,78	0,000
EUNew2004	0,6583225	0,0356425	18,47	0,000
EUNew200713	0,3435157	0,0571278	6,01	0,000
RUS	0,1042572	0,0931935	1,12	0,263
CISminusRUS	0,2359093	0,0304234	7,75	0,000
BRICminusR	-0,0475233	0,0562506	-0,84	0,398
_cons	-27,01935	0,174199	-155,11	0,00

Number of obs = 60116; F (12, 60103) = 17962,04; Prob>F = 0,0000; R-squared = 0,7820; Adj R-squared = 0,7819; Root MSE = 1,7107.

Quelle: Eurostat (2014); World Bank (2014), Deutsche Bundesbank (2014); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Bei den Variablen der Berichtsländer – also der EU-28-Mitgliedstaaten – erweist sich die eigene Marktgröße GDP_i als wichtiger und auf 1 %-Niveau signifikanter Einflussfaktor mit einer Elastizität über 1, während das Wohlstandsniveau PCI_i ein zwar ebenso signifikanter, aber nur kleiner Einflussfaktor ist. Die Schätzung wird erwartungsgemäß von den großen exportierenden Volkswirtschaften dominiert. Bei den Anziehungskräften durch die Handelspartner dominiert ebenfalls die Marktgröße GDP_j mit einer Elastizität von knapp unter 1 und einer Signifikanz auf 1 %-Niveau. Dagegen ist das Wohlstandsniveau PCI_j völlig insignifikant. Die den Handel bremsende Entfernung $DIST_{ij}$ weist eine für diese Art von Analysen übliche negative Elastizität von 1,2 auf, die zudem hoch signifikant ist. Die verschiedenen EU-Dummies sind ausnahmslos signifikant, mit den höchsten Werten für die Neumitglieder von 2004. Das in dieser Analyse besonders interessierende Russland dagegen zeigt nur einen geringen Koeffizienten, der zudem insignifikant ist. Exporte nach Russland sind damit für die EU-28-Staaten als Gruppe im Untersuchungszeitraum kein entscheidender Faktor über die normalen Anziehungs- und Abstoßungskräfte des Landes hinaus. Sogar die Exporte in die Gruppe der GUS-Staaten ohne Russland sind bedeutender.

Auf der Importseite dagegen erscheint der Einfluss Russlands größer (Tabelle 2). Mit einem Koeffizienten von gut 1,3 auf 1 %-Signifikanzniveau zeigt Russland einen vergleichsweise hohen Wert. Der entsprechende Koeffizient ist im Übrigen fast so hoch wie derjenige der EU-15. Auf der Importseite war die EU im

Beobachtungszeitraum 2000–2012 demnach von Russland deutlich abhängiger als bei den Exporten. Hier spielen die russischen Erdgas-, Erdöl-, Kohle- und Rohstofflieferungen eine große Rolle.

Tabelle 2:

OLS-Schätzung der Gravitationseinflüsse auf die Importe der EU-28 in den Jahren 2000 bis 2012

lnMd	Coef.	Std. Err.	T	P>t
lnGDP _i	1,317045	0,0075721	173,93	0,000
lnPCI _i	-0,5609777	0,0157728	-35,57	0,000
lnGDP _j	1,215015	0,0058635	207,22	0,000
lnPCI _j	-0,0620593	0,0081685	-7,60	0,558
lnDist	-0,7163597	0,0169665	-42,22	0,000
contig	1,144273	0,0788929	14,50	0,000
EU-15	1,406411	0,0482797	29,13	0,000
EUNew2004	2,083275	0,052051	40,02	0,000
EUNew200713	1,435766	0,0832696	17,24	0,000
RUS	1,308338	0,1357302	9,64	0,000
CISminusRUS	0,6507581	0,0450096	14,46	0,000
BRICminusR	0,6258903	0,0820382	7,63	0,000
_cons	-36,08151	0,2589484	-139,34	0,000

Number of obs = 57348; F (12, 57335) = 10647,45; Prob>F = 0,0000; R-squared = 0,6903; Adj R-squared = 0,6902; Root MSE = 2,4895.

Quelle: Eurostat (2014); World Bank (2014), Deutsche Bundesbank (2014); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

4.2 Russlands Bedeutung als Absatz- und Zulieferermarkt für die baltischen Staaten

Welche Bedeutung hat aber Russland als Absatzmarkt und als Zulieferer konkret für die drei baltischen Staaten, und wie hat sich dieser Einfluss im Zeitablauf verändert? Eine Antwort auf diese Frage vermögen die Residuen der eben vorgestellten Gravitationsschätzungen zu geben. Denn wenn man die errechneten Koeffizienten als die im Durchschnitt der betrachteten Zeitperiode für die EU-28-Staaten geltenden Einflussfaktoren übernimmt, auf deren Basis die potentiellen Exporte und Importe für den Beobachtungszeitraum als „in sample prediction“ berechnet und von den tatsächlichen Handelsströmen abzieht, dann erhält man die Abweichungen vom europäischen Durchschnitt, die für die baltischen Staaten im gesamten Beobachtungszeitraum gelten.

Die folgenden Tabellen zeigen diese Abweichungen für Exporte (Tabelle 3) und Importe (Tabelle 4) Estlands, Lettlands und Litauens sowie im Vergleich Finnlands an, das ebenfalls an Russland grenzt. Alle Residuen der baltischen Staaten auf der Exportseite sind stets positiv, die Exporte nach Russland waren also im europäischen Durchschnitt überproportional.⁹ Am überraschendsten dürfte sein, dass

⁹ Dabei handelt es sich um Differenzen von natürlichen Logarithmen.

sich die Werte auf der Exportseite bis auf eine Delle während der Wirtschaftskrise 2007/2008 kaum verändert haben. Noch am ausgeprägtesten ist diese Delle in Lettland. Finnland hat sich dagegen offenbar im Zeitablauf etwas vom großen Nachbarn gelöst. Die Differenzen zwischen den tatsächlichen und den auf europäischen Durchschnittswerten geschätzten Exporten sinken kontinuierlich und werden ab 2008 sogar negativ. Finnland hat von diesem Jahr ab also unterproportional zum europäischen Durchschnitt nach Russland exportiert.

Tabelle 3:
Residuen der Exportgleichung der EU-28 für die Exporte nach Russland 2000–2012

Jahr	Estland	Lettland	Litauen	Zum Vergleich: Finnland
2000	1,255202	0,8954761	1,408596	0,9129664
2001	1,172233	1,069895	1,7973	0,9637536
2002	1,103518	0,9559761	1,878337	0,9176091
2003	0,9682685	0,6773777	1,386131	0,7613187
2004	1,063435	0,6288987	1,187342	0,6148533
2005	1,057151	0,6703265	1,134239	0,6069573
2006	1,006311	0,7119056	1,093366	0,3780959
2007	0,6732039	0,4339294	0,8768301	0,0862418
2008	0,6363677	0,3425007	0,8099303	-0,0673713
2009	0,7329375	0,5527482	0,8400999	-0,3176915
2010	0,8395114	0,8084604	1,05026	-0,4029065
2011	0,9172	0,8449349	0,9998496	-0,5619929
2012	0,9337639	0,896607	1,145917	-0,5594506

Quelle: Eurostat (2014); World Bank (2014), Deutsche Bundesbank (2014); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Deutlicher wird eine Abkoppelung der baltischen Staaten von Russland dagegen auf der Importseite (Tabelle 4). Estland zeigt seit 2008, Lettland sogar seit 2006 negative Differenzen zwischen den logs der tatsächlichen und der im Durchschnitt erwarteten Größen. Beide Länder haben sich auf der Importseite also etwas von Russland lösen können, in Estland und Lettland in ähnlichem Maße wie in Finnland. Im Fall Litauens ist die Differenz nach der Wirtschaftskrise zwar ebenfalls gesunken, aber sie bleibt immer noch positiv im Bereich von 0,8.

Die Aussagekraft des Gravitationsmodells kann noch erhöht werden, wenn man das Modell nur für den Teilsample der baltischen Staaten schätzt. Dabei wurde das Modell weiter optimiert: (i) Die Dummy-Variable „EUNew2004“ wurde in die beiden Teilvariablen „intrabalt“ und „NBEUNew 2004“ (= Non-Baltic EU New 2004) aufgespalten, was die Erklärungsgüte des Modells deutlich erhöht. (ii) Die Dummy-Variablen „contig“ für unmittelbar benachbarte Handelspartner wurde gestrichen, denn Russland, dessen Handelsbeziehungen hier besonders interessieren, ist im Fall Estlands eines der nur zwei Nachbarländer mit Landgrenzen, bei Lettland und Litauen ist Russland jeweils einer von drei Nachbarn. Unter diesen Umständen beeinträchtigt „contig“ den Erklärungswert der Russland-Dummy-Variablen „RUS“.

Tabelle 4:
Residuen der Importgleichung der EU-28 für die Importe aus Russland 2000–2012

Jahr	Estland	Lettland	Litauen	Zum Vergleich: Finnland
2000	1,796452	1,263298	2,056949	0,9427701
2001	1,501945	0,8917254	1,913644	0,692245
2002	1,261749	0,7717196	1,723725	0,5868675
2003	1,233072	0,6427839	1,547899	0,5658838
2004	1,080155	0,4242002	1,308454	0,3800351
2005	0,8465238	0,1993932	1,333478	0,2639837
2006	1,028626	-0,0388016	1,019317	0,0892683
2007	0,4124401	-0,2550113	0,4440292	-0,1884357
2008	-0,2013525	-0,3833657	0,7736785	-0,2782879
2009	-0,0681927	-0,3286814	0,7891269	-0,2530028
2010	-0,1156099	-0,4130394	0,8906071	-0,2914031
2011	0,0586007	-0,634124	0,8091859	-0,3854945
2012	-0,2480732	-0,5420262	0,7427256	-0,5390588

Quelle: Eurostat (2014); World Bank (2014), Deutsche Bundesbank (2014); eigene Zusammenstellung und Berechnungen

Tabelle 5:
OLS-Schätzung der Gravitationseinflüsse auf die Exporte der drei baltischen Staaten
in den Jahren 2000 bis 2012

lnXd	Coef.	Std. Err.	t	P>t
lnGDP _i	0,7613532	0,0735188	10,36	0,000
lnPCI _i	0,1144775	0,0773009	1,48	0,139
lnGDP _j	0,7844985	0,0148838	52,71	0,000
lnPCI _j	0,1109146	0,0206438	5,37	0,000
lnDist	-1,159929	0,0441357	-26,28	0,000
EU-15	1,220645	0,1151332	10,60	0,000
intrabalt	4,28502	0,2541447	16,86	0,000
EUNew2004	1,311567	0,1391181	9,43	0,000
EUNew200713	0,3072478	0,1908301	1,61	0,107
RUS	2,545788	0,3238548	7,86	0,000
CISminusRUS	2,490752	0,1111133	22,42	0,000
BRICminusR	0,2676422	0,1915519	1,40	0,162
_cons	-15,88361	1,37863	-11,52	0,000

Number of obs = 5714; F (12, 5701) = 1037,31; Prob>F = 0,0000; R-squared = 0,6859;
Adj R-squared = 0,6852; Root MSE = 1,9192.

Quelle: Eurostat (2014); World Bank (2014), Deutsche Bundesbank (2014); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Bei den baltischen Exporten (Tabelle 5) fällt neben relativ normalen Werten für die numerischen Variablen auf, dass fast alle Dummies für besondere Zielländer hoch

und sehr hoch signifikante Koeffizienten aufweisen – die Neumitglieder von 2007 und 2013 sowie die Schwellenländer Brasilien, Indien und China bilden die Ausnahme. Am bedeutendsten sind über die ganze Beobachtungsperiode 2000 bis 2012 hinweg die innerbaltischen Beziehungen, gefolgt aber schon von Russland und den übrigen Staaten der GUS. Die EU-15 und die übrigen Neumitglieder von 2004 fallen demgegenüber bei der Besonderheit der Handelsbeziehung etwas ab. Bei den Residuen (Tabelle 6) zur Durchschnittsbetrachtung für die Russlandexporte der drei baltischen Staaten fällt auf, dass Estland und Lettland über lange Zeit negative Residuen – also unterdurchschnittliche Exporte nach Russland – aufwiesen, während Litauen stets positive Residuen hatte. Allerdings sind auch die Residuen Estlands und Lettlands während der Erholung von der Krise 2011 und 2012 positiv geworden, die Exporte waren dann also nicht mehr unterdurchschnittlich.

Tabelle 6:

Residuen der Exportgleichung der baltischen Staaten für die Exporte nach Russland 2000–2012

Jahr	Estland	Lettland	Litauen
2000	-0,1710151	-0,3848377	0,2830793
2001	-0,2172544	-0,1859488	0,6972623
2002	-0,2291277	-0,2588933	0,8324859
2003	-0,2587326	-0,4696642	0,4381734
2004	-0,0862298	-0,4389517	0,3135499
2005	-0,0358536	-0,3383826	0,3150282
2006	-0,015154	-0,2160723	0,3311232
2007	-0,2491226	-0,3627469	0,2107318
2008	-0,2512992	-0,3936587	0,2149976
2009	-0,2338316	-0,2835763	0,1502361
2010	-0,1255049	-0,0459455	0,3623424
2011	0,0169088	0,0546611	0,3742355
2012	0,0331174	0,1064235	0,5174469

Quelle: Eurostat (2014); World Bank (2014), Deutsche Bundesbank (2014); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Auf der Importseite (Tabelle 7) zeigt die Gravitationsschätzung ein ganz ähnliches Bild. Abgesehen von den normalen Anziehungs- und Abstoßungskräften sind die Beziehungen innerhalb des Baltikums am ausgeprägtesten, dann folgen wiederum die Importbeziehungen zu Russland und der übrigen GUS. Die Residuen der Importseite (Tabelle 8) bestätigen im Prinzip das Bild des EU-28-Gesamtmodells: Estland und Lettland weisen im Zeitallauf größer werdende Abweichungen nach unten zum baltischen Durchschnitt der Gesamtperiode (negative Residuen) auf – sie haben sich also etwas von den russischen Importen lösen können. Dagegen sind die Residuen von Litauen vom Betrag her nahezu unverändert positiv. Litauen ist also am abhängigsten von russischen Importen.

Tabelle 7:

OLS-Schätzung der Gravitationseinflüsse auf die Importe der drei baltischen Staaten in den Jahren 2000 bis 2012

lnMd	Coef.	Std. Err.	t	P>t
lnGDP _i	0,708684	0,093658	7,57	0,000
lnPCI _i	-1,144491	0,1000946	-11,43	0,000
lnGDP _j	1,14804	0,0205417	55,89	0,000
lnPCI _j	0,1915501	0,0280688	6,82	0,000
lnDist	-0,8551223	0,0558572	-15,31	0,000
EU-15	1,849746	0,1452724	12,73	0,000
intrabelt	6,010493	0,316597	18,98	0,000
NBEUNew2004	3,076974	0,173851	17,70	0,000
EUNew200713	1,805791	0,2372937	7,61	0,000
RUS	3,404418	0,4028173	8,45	0,000
CISminusRUS	3,260886	0,1406377	23,19	0,000
BRICminusR	1,202032	0,2389439	5,03	0,000
_cons	-16,12622	1,725826	-9,34	0,000

Number of obs = 5128; F (12, 5115) = 956,69; Prob>F = 0,0000; R-squared = 0,6918; Adj R-squared = 0,6911; Root MSE = 2,3737.

Quelle: Eurostat (2014); World Bank (2014), Deutsche Bundesbank (2014); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle 8:

Residuen der Importgleichung der baltischen Staaten für die Exporte nach Russland 2000–2012

Jahr	Estland	Lettland	Litauen
2000	0,2044835	-0,2563844	0,7509818
2001	-0,0053603	-0,5815932	0,6537048
2002	-0,0739857	-0,5822836	0,6272943
2003	0,2110336	-0,5298368	0,7390159
2004	0,2399216	-0,5558223	0,6744723
2005	0,1330129	-0,6407492	0,8276987
2006	0,4943577	-0,6640852	0,6491895
2007	0,1505254	-0,4899443	0,3417251
2008	-0,4145943	-0,4706024	0,8569431
2009	-0,4655297	-0,6629984	0,6394598
2010	-0,5751376	-0,8648058	0,6952041
2011	-0,2379606	-0,9122449	0,7845845
2012	-0,5627607	-0,8277604	0,7008312

Quelle: Eurostat (2014); World Bank (2014), Deutsche Bundesbank (2014); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

5. Der Stellenwert des Russlandhandels auf Branchenebene

Die Gravitationsanalyse macht deutlich, dass über die normalen Anziehungs- und Abstoßungskräfte hinaus die baltischen Importbeziehungen zu Russland überdurchschnittlich sind – insbesondere im Fall Litauens. Für Litauen gilt diese Aussage auch für die Exportseite, weniger jedoch für Estland und Lettland, für die Russland als Absatzmarkt eine geringere Bedeutung hat. Diese Ergebnisse bestätigen somit das Bild, das sich aus der deskriptiven Analyse in Kapitel 3 ergab. Worauf der besondere Stellenwert des Russlandhandels zurückzuführen ist, kann die Analyse der Warenstruktur der baltischen Russlandexporte und -importe für das Jahr 2013 klären.¹⁰

5.1 Die Bedeutung einzelner Warengruppen

Unter Estlands TOP-10-Exportgruppen im Russlandhandel befinden sich vornehmlich Investitionsgüter in Gestalt von Maschinenbauprodukten, mit einem Schwerpunkt auf Arbeitsmaschinen (Abbildung 3). Hervorzuheben sind darüber hinaus Lebensmittel, vornehmlich (alkoholische) Getränke, und, mit Abstand, Molkereiprodukte. Auf der Importseite ist das Bild eindeutiger: Es dominieren mit einem Anteil von mehr als 50 % mineralische Brennstoffe, darunter Gas gefolgt von Erdöl(erzeugnissen). Und auch sonst erscheint Russland als Lieferant von Rohstoffen bzw. rohstoffintensiven Erzeugnissen.

Beim lettischen Russlandhandel zeigen sich ähnliche Strukturen: Auf der Exportseite dominiert die Ausfuhr von Getränken gefolgt von einer breiteren Palette ähnlicher Industrieprodukte wie auf der estnischen Exportseite. Noch deutlicher als für Estland dominieren allerdings auf der Importseite die Gaslieferungen, auf die allein 50 % des lettischen Russlandimports entfallen. Die weiteren wichtigen Importe aus Russland sind ebenfalls vornehmlich rohstoffintensiv – Eisen und Stahl sind dabei hervorzuheben.

Schließlich entsprechen auch Litauens Russlandexporte den Strukturen der baltischen Nachbarstaaten, allerdings mit Früchten und Gemüse als Hauptexportgüter. Die Importseite ist fast vollständig auf Erdöl(erzeugnisse) und Gas konzentriert, bemerkenswerterweise mit einem Erdöl-Anteil von alleine fast 75 % des litauischen Russlandimports. Russland spielt damit nur als Lieferant mineralischer Rohstoffe für Litauen eine signifikante Rolle.

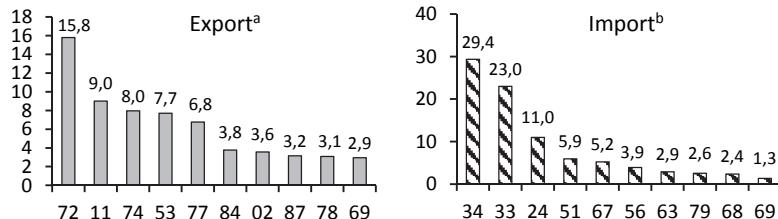
Die hier ermittelten Top-10-Warengruppen sagen allerdings nur darüber etwas aus, welche Warengruppen im baltischen Russlandhandel überhaupt von Bedeutung sind. Eine Abhängigkeit vom Russlandhandel kann erst dann unterstellt werden, wenn der Russlandanteil bei den Exporten oder Importen einer Warenguppe eine heraus-

¹⁰ Das Jahr 2013 wurde gewählt, da für 2014 bislang lediglich lückenhafte Daten vorliegen. Ein weitgehend deckungsgleiches Bild des baltischen Russlandhandels liefern dennoch auch die vorläufigen Daten für das Jahr 2014.

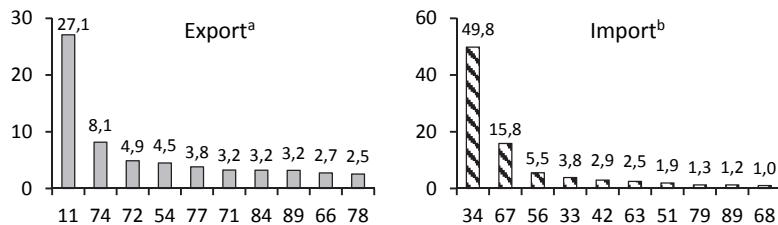
ragende Bedeutung hat. Eine zumindest überdurchschnittliche Bedeutung kann angenommen werden, wenn der Russlandanteil einer Warengruppe über dem Russlandanteil am Gesamtexport bzw. -import liegt.

Abbildung 3:
Top-10-Warengruppen des baltischen Außenhandels mit Russland 2013

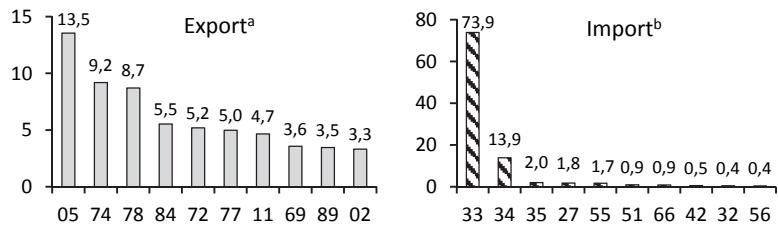
a. Estland



b. Lettland



c. Litauen



^aExporte in % des Gesamtexports nach Russland. — ^bImporte in % des Gesamtimports aus Russland. – Zu den SITC-Codes der Warengruppen siehe Kasten 1.

Quelle: Eurostat (2015); eigene Darstellung und Berechnungen.

Kasten 1:

Warengruppen nach der Standard International Trade Classification (SITC) in Auszügen

SITC-02	Milch und Milcherzeugnisse, Eier
SITC-05	Gemüse und Früchte
SITC-08	Tierfutter (ausgenommen ungemahlenes Getreide)
SITC-11	Getränke
SITC-24	Holz
SITC-27	Mineralische Rohstoffe (ausgenommen Kohle, Öl, Edelst.)
SITC-32	Kohle und Koks
SITC-33	Erdöl, Erdölerzeugnisse und verwandte Waren
SITC-34	Gas
SITC-35	Elektrischer Strom
SITC-42	Pflanzliche Fette und Öle, roh oder raffiniert
SITC-51	Organische chemische Erzeugnisse
SITC-53	Farbmittel und Farben
SITC-54	Medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse
SITC-55	Ätherische Öle / zubereitete Körperpflege- und Reinigungsmittel
SITC-56	Düngemittel
SITC-63	Kork- und Holzwaren (ausgenommen Möbel)
SITC-64	Papier u. Pappe / Waren aus Papierhalbstoff, Papier oder Pappe
SITC-66	Waren aus nichtmetallischen mineralischen Stoffen
SITC-67	Eisen und Stahl
SITC-68	NE-Metalle
SITC-69	Metallwaren, a.n.g.
SITC-71	Kraftmaschinen und Kraftmaschinenausrüstungen
SITC-72	Arbeitsmaschinen für besondere Zwecke
SITC-74	Maschinen, Apparate und Geräte für verschiedene Zwecke
SITC-77	Elektrische Maschinen, Apparate und Geräte
SITC-78	Straßenfahrzeuge
SITC-79	Andere Beförderungsmittel
SITC-82	Möbel und Teile davon / Bettausstattungen
SITC-84	Bekleidung und Bekleidungszubehör
SITC-87	Mess-, Prüf- und Kontrollinstrumente, -apparate und -geräte
SITC-89	Verschiedene bearbeitete Waren, a.n.g.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2006); eigene Zusammenstellung.

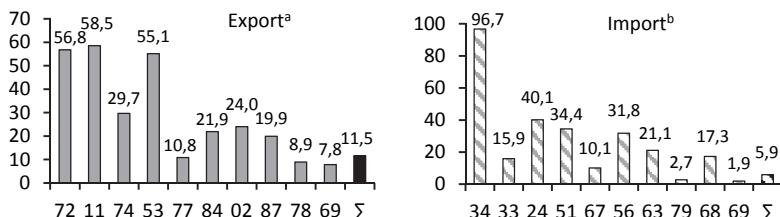
In dieser Betrachtung hat der Russlandanteil bei einer Mehrzahl der Top-10-Warengruppen des estnischen Russlandexports eine überdurchschnittliche Bedeutung, das heißt der Anteil übersteigt 11,5 % (Abbildung 4). Bei Arbeitsmaschinen, Getränken und Farben, die zu den wichtigsten Exportgütern Estlands im Russlandgeschäft zählen, beträgt der Russlandanteil sogar deutlich mehr als 50 % – für diese Branchen ist der russische Markt von herausragender Bedeutung, eine Abhängigkeit kann unterstellt werden. Auf der estnischen Importseite fällt unmittelbar auf, dass „Gas“ fast zu 100 % aus Russland importiert wird – Russland ist hier quasi der Alleinversorger. Bei dem

anderen Importschwergewicht „Erdöl“ ist die Abhängigkeit hingegen mit einem Anteil von etwa 16 % wesentlich geringer. Das dritte Schwergewicht „Holz“ kommt wiederum zu 40 % aus Russland. Bei den kleineren Top-10-Importgruppen ist der Russlandanteil zwar überdurchschnittlich – schließlich beträgt der Russlandanteil am Gesamtimport Estlands nur 5,9 % –, von einer Abhängigkeit jedoch weit entfernt.

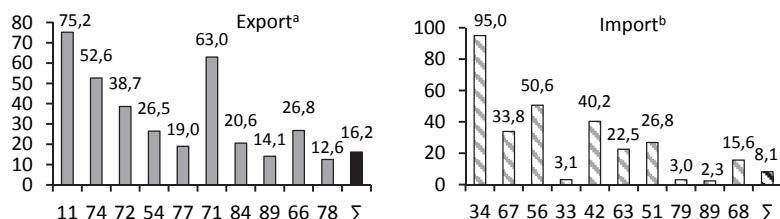
Abbildung 4:

Die Russlandanteile bei den Top-10-Warengruppen des baltischen Außenhandels mit Russland 2013

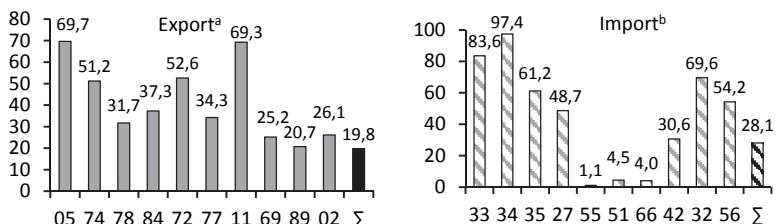
a. Estland



b. Lettland



c. Litauen



Σ = Gesamtexport bzw. -import. — ^aExporte nach Russland in einer Warenguppe in % des Gesamtexports einer Warenguppe. — ^bImporte aus Russland in einer Warenguppe in % des Gesamtimports einer Warenguppe. — Zu den SITC-Codes der Warengruppen siehe Kasten 1.

Quelle: Eurostat (2015); eigene Darstellung und Berechnungen.

Im lettischen Russlandexport weist das Hauptexportgut „Getränke“ mit 75 % auch den größten Russlandanteil auf – diese Branche ist deutlich auf den russischen Markt fixiert. Dies gilt mit Abstrichen auch für die weniger bedeutenden Exportgüter „Maschinen“ und „Kraftmaschinen“. Somit ist der Russlandexport in fast allen Top-10-Warengruppen wenigstens von überdurchschnittlicher Bedeutung – bei einem Russlandanteil von 16 % am Gesamtexport. Auf der Importseite Lettlands zeigt sich wie schon bei Estland eine fast 100 %ige Abhängigkeit vom russischen Gas. Die zweitwichtigste Gruppe „Eisen und Stahl“ weist hingegen einen vergleichsweise geringen Russlandanteil von einem Drittel auf. „Düngemittel“ und „pflanzliche Fette“ kommen zwar mit 40 bis 50 % in größerem Umfang aus Russland, sind aber für den lettischen Russlandimport von relativ geringem Gewicht.

Die beiden Hauptexportgüter Litauens im Russlandhandel – „Gemüse und Früchte“ sowie „Maschinen“ – gehen zu 70 bzw. 51 % auf den russischen Markt; auch der Russlandanteil der weniger wichtigen „Getränke“ ist mit fast 70 % überragend, der Export von „Arbeitsmaschinen“ ist mit 53 % ebenfalls stark auf das Russlandgeschäft ausgerichtet. Alle anderen Top-10-Warengruppen im litauischen Russlandgeschäft weisen ebenfalls einen überdurchschnittlichen Russlandanteil, gemessen am Durchschnitt von 19,8 %, auf. Damit zeigt sich im Falle Litauens eine stärkere Russlandorientierung bei den Top-10-Exportgruppen des Russlandhandels als bei den baltischen Nachbarn. Auf der Importseite ist der Russlandanteil bei dem Schwergewicht „Erdöl“ mit 84 % überragend, die fast 100 %ige Abhängigkeit bei dem allerdings weniger gewichtigen „Gas“ komplettiert dieses Bild.

Die hier dargestellten Handelsverflechtungen der drei baltischen Staaten mit Russland zeigen insbesondere für die Importseite die große Bedeutung russischer Lieferanten. Dabei liegt der Fokus eindeutig auf mineralischen Brennstoffen, Gas und Erdöl(erzeugnissen), wobei Russland ein Liefermonopol für Gas innehat. Hier ist ein Abhängigkeitsverhältnis unübersehbar und bei den Energieimporten findet sich auch die Erklärung für die Intensität der Importbeziehungen, die ein „Normalmaß“ übersteigt.

Auch auf der Exportseite dominiert in einzelnen Schwerpunktbranchen das Russlandgeschäft, wenn auch in geringerem Umfang als der Brennstoffhandel auf der Importseite. Entscheidend für die Bewertung des Russlandexports ist jedoch, welches Gewicht die Hauptexportgruppen im baltischen Russlandhandel am Gesamtexport der drei Länder haben. Dabei zeigt sich für Estland, dass die Top-10-Russland-Exportgruppen nur etwa 31 % des estnischen Gesamtexports ausmachen (Anhangabbildung A1). Das größte Gewicht mit mehr als 7 % hat die Warengruppe „elektrische Maschinen“, bei der allerdings der Russlandexport keine herausragende Bedeutung hat.

Die Top-10-Russlandexportgruppen Lettlands addieren sich auf 28 % des lettischen Gesamtexports. Das Hauptexportgut „Getränke“ hat in dieser Gruppe mit einem

Anteil von fast 6 % des Gesamtexports das größte Gewicht. Der lettische Getränkeexport prägt damit keineswegs den Export Lettlands in die Welt.

Auch für den litauischen Gesamtexport ist das Russlandgeschäft mit einem Anteil von fast 30 % der Top-10-Warengruppen nicht bestimmend. Das russlandorientierte Geschäft mit Gemüse und Früchten als Hauptexportgüter kommt auf weniger als 4 % des litauischen Exports; auch die für den Russlandexport wichtige Warenguppe „Straßenfahrzeuge“ hat mit 5,5 % des Gesamtexports zwar die größte Bedeutung, sie bestimmt aber nicht das Bild der litauischen Ausfuhren. Wie schon für Estland und Lettland wird auch für Litauen deutlich, dass Abhängigkeiten vom Russlandgeschäft zwar im Einzelfall vorhanden sind, aber diese nicht für den Gesamtexport bestehen – trotz zum Teil überdurchschnittlich intensiver Exportbeziehungen im Untersuchungszeitraum des Gravitationsmodells.

5.2 Die baltischen Energieimporte

Die Analyse der Warenstruktur des baltischen Russlandhandels zeigt deutlich die Abhängigkeit Estlands, Lettlands und Litauens von russischen Energieimporten auf. Eine fast 100 %ige Versorgung mit russischem Gas kann für alle drei Länder beobachtet werden (Abbildung 5). Hier ist die Abhängigkeit am größten und aufgrund der Leitungsgebundenheit dieser Importe ist eine kurzfristige Substitution durch andere Lieferanten nicht möglich. Auch der überwiegende Teil der Kohlelieferungen ins Baltikum stammt aus Russland. Daran hat sich, nach den verfügbaren Daten, auch im Krisenjahr 2014 nichts Wesentliches geändert.

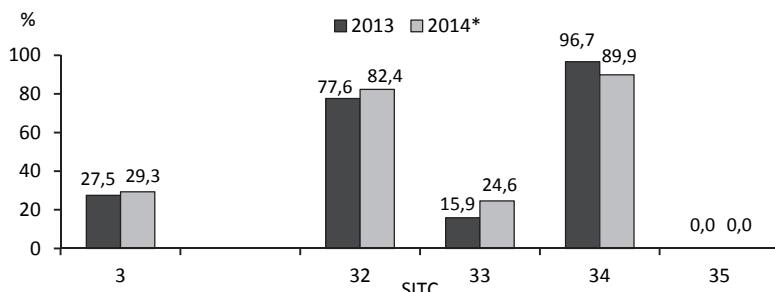
Doch gibt es auch Unterschiede: Beim Import von Erdöl und Erzeugnissen daraus spielte Russland in den Jahren 2013/14 für Estland und insbesondere Lettland mit Anteilen von 16 bzw. 25 % und 3 bzw. 5,5 % des Gesamtimports keine bedeutende Rolle. Ganz anders ist die Situation jedoch in Litauen, das zu 84 bzw. 76 % sein „Erdöl“ aus Russland bezog und darüber hinaus auch bei elektrischer Energie überwiegend russische Lieferanten hatte. Damit unterscheidet sich Litauen bei der Abhängigkeit von russischen Energieimporten deutlich von den baltischen Nachbarländern.

Allerdings wird in dieser Darstellung der Import Estlands und Lettlands von russischem Erdöl und Erzeugnissen daraus offensichtlich unterschätzt. Die interbaltischen Außenhandelsverflechtungen sind wesentlich intensiver als es dem Normalmaß entspricht – dies zeigt die hier durchgeführte Gravitationsanalyse. Dabei ist auch der Energiehandel relevant, zumindest die Rolle Litauens als Lieferant von Erdöl(erzeugnissen) nach Estland und Lettland. So bezieht Lettland 60 % dieser Lieferungen aus Litauen, Estland immer noch fast 40 % (Tabelle 9). Es spricht vieles dafür, dass über Litauen als Weiterverarbeiter in größerem Umfang russisches Erdöl auch nach Estland und Lettland gelangt – die Lieferabhängigkeiten sind nur weniger transparent.

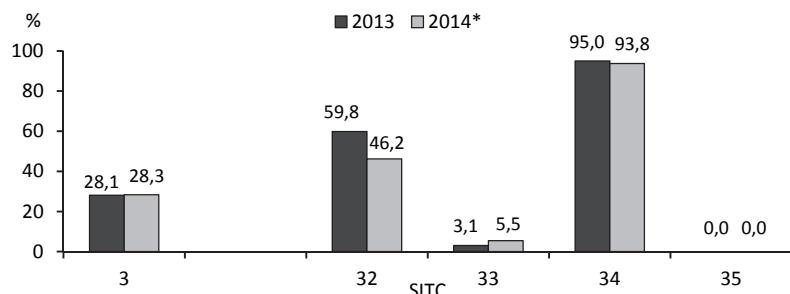
Abbildung 5:

Baltische Energieimporte aus Russland 2013 und 2014^a

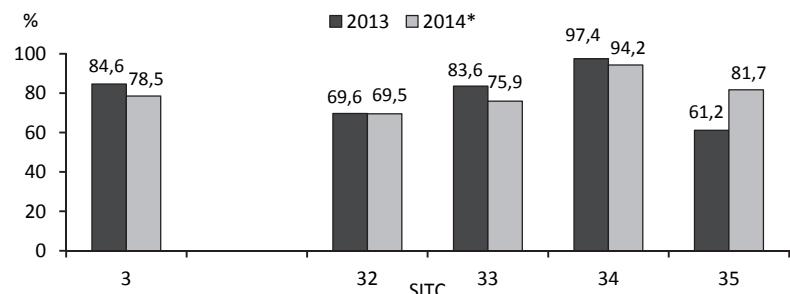
a. Estland



b. Lettland



c. Litauen



*Vorläufige Ergebnisse. — ^aAnteile des Imports aus Russland am Geamtimport; zu den SITC-Codes siehe Kasten 1.

Quelle: Eurostat (2015); eigene Darstellung und Berechnungen.

Tabelle 9:
Interbaltische Energieimporte 2013^a

	3	32	33	34	35
Importe Estlands aus					
Lettland	3,6	10,6	0,7	1,5	30,9
Litauen	29,9	3,8	38,3	1,6	10,7
<i>Nachrichtlich:</i>					
Russland	27,5	77,6	15,9	96,7	0,0
Importe Lettlands aus					
Estland	2,9	8,3	1,6	0,0	46,5
Litauen	43,5	7,0	59,6	1,9	36,8
<i>Nachrichtlich:</i>					
Russland	28,1	59,8	3,1	95,0	0,0
Importe Litauens aus					
Estland	1,3	0,7	0,4	0,0	28,6
Lettland	2,4	4,9	2,3	2,5	3,3
<i>Nachrichtlich:</i>					
Russland	84,6	69,6	83,6	97,4	61,2

^aAnteile am Gesamtaimport der jeweiligen Gütergruppe. – Zu den SITC-Codes der Warengruppen siehe Kasten 1.

Quelle: Eurostat (2015); eigene Darstellung und Berechnungen.

Die generell herausragende Bedeutung von Erdöl und Erzeugnissen daraus wird für alle drei Länder deutlich, wenn die Struktur der gesamten Energieimporte betrachtet wird (Abbildung 6): 64 bis 83 % der Energieimporte entfallen in den einzelnen baltischen Ländern auf „Erdöl“. Dabei dürfte aufgrund der interbaltischen Verflechtungen russisches Erdöl ausnahmslos eine große Rolle spielen. Der Energieträger „Gas“ hat für den lettischen Energieimport mit einem Anteil von 27 % noch die größte Bedeutung im Vergleich der baltischen Staaten.

Abbildung 6:
Struktur der baltischen Energieimporte 2013^a



*Vorläufige Ergebnisse. — ^aAnteile in % des Energieimports insgesamt; zu den SITC-Codes siehe Kasten 1.

Quelle: Eurostat (2015); eigene Darstellung und Berechnungen.

6. Ein Résumé und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Es kann festgehalten werden, dass die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen intensivere Außenhandelsbeziehungen mit Russland pflegen als die überwiegende Mehrzahl der EU-Länder. Im EU-Vergleich weisen sie bei den Exporten die höchsten Russlandanteile auf, bei den Importen zählen sie zu den wichtigsten Abnehmern russischer Produkte. Insbesondere für Litauen zeigt sich in der deskriptiven Analyse eine intensive Außenhandelsverflechtung mit Russland. Die hier durchgeführte Gravitationsanalyse bestätigt dieses Bild eines vergleichsweise intensiven Russlandhandels der baltischen Staaten. Sie macht deutlich, dass die Export- und Importbeziehungen zu Russland über das Maß, das von den normalen Anziehungs- und Abstoßungskräften bestimmt wird, hinausgehen. Auch hier hebt sich der litauische Russlandhandel von den baltischen Nachbarn ab.

Daher stellt sich zurecht die Frage, ob immer noch Pfadabhängigkeiten aus den Zeiten der baltischen Integration in die intra-sowjetische Arbeitsteilung nachwirken. Vor dem Hintergrund der Struktur der Warenexporte und -importe spricht einiges für diese Annahme. So deutet auf der Exportseite der relativ hohe Anteil von Nahrungsmitteln und Getränken auf traditionelle Absatzmärkte im russischen Nachbarland hin. Die signifikante Ausfuhr von Industrieerzeugnissen, wie etwa Maschinen und Fahrzeuge, spricht zumindest indirekt für alte Verflechtungen. Diesen Eindruck bestätigen Brancheninformationen, nach denen die baltischen Staaten vielfach als Standorte für den Reexport bzw. für Konfektionierung und Endmontage von Gütern genutzt werden, die für den russischen Markt bestimmt sind. Damit einhergehend nehmen sie die Funktion von Logistikdrehscheiben wahr, was den hohen Russlandanteil bei den Transportdienstleistungen, auf die hier nicht eingegangen wurde, erklärt. Als Gründe für diese Russlandorientierung werden traditionelle Marktkenntnisse und Infrastrukturschnittstellen genannt, was Pfadabhängigkeiten zeigt.¹¹

Auf der Importseite werden die Nachwirkungen der früheren Integration mit Russland noch deutlicher: Die baltischen Staaten sind nach wie vor an das jetzt russische Gasnetz angebunden, wodurch Russland bislang ein Liefermonopol aufrechterhält. Der auffällig hohe Anteil litauischer Erdölimporte aus Russland hängt mit dem noch zu Sowjetzeiten in Litauen aufgebauten Raffineriekapazitäten zusammen, die immer noch auf die Verarbeitung russischen Erdöls ausgerichtet sind.¹²

Aber gehen mit diesen Pfadabhängigkeiten im Außenhandel auch wirtschaftliche Abhängigkeiten einher, die letztendlich den politischen Spielraum der baltischen Staaten in der Ukraine-/Russlandkrise einengen könnten?

Volkswirtschaften, die im Zeitalter der Globalisierung ihre Außenhandelsaktivitäten intensivieren und auf eine breite regionale Basis stellen, sind weniger abhängig von

¹¹ Siehe dazu etwa Nachrichten für den Außenhandel vom 03.09.2014, Nr. 169, S. 2, vom 05.09.2014, Nr. 171, S. 3 und vom 08.09.2014, Nr. 172, S. 3.

¹² Siehe Nachrichten für den Außenhandel vom 05.09.2015, Nr. 171, S. 3.

traditionellen Handelsverflechtungen. Die heimischen Unternehmen sollten daher Teil internationaler Wertschöpfungsketten sein und ein hohes Maß an Anpassungsbereitschaft bei der Erschließung neuer Märkte aufweisen. Der Vorteil: „Global player“ sind weniger anfällig für regionale Krisen als Unternehmen, die sich nur um ihre angestammten Märkte bemühen. In dieser Hinsicht haben die baltischen Volkswirtschaften bereits ihre Flexibilität bei der Integration in den europäischen Binnenmarkt unter Beweis stellen müssen, der für den Außenhandel aller drei Länder mittlerweile das größte Gewicht hat. Eine weitere Internationalisierung der baltischen Wirtschaftsbeziehungen, die einen Ausgleich auch für Krisen auf den EU-Märkten schafft, wäre der nächste Schritt in Richtung einer weltwirtschaftlichen Integration. Auch Unternehmen kleiner Länder müssen die Chance auf Wachstumsmärkten, wie etwa in Asien, zu nutzen wissen.

Am aktuellen Rand hat die Russland-Ukraine-Krise keine dramatischen Spuren in der realwirtschaftlichen Entwicklung der drei Länder hinterlassen. Mit Wachstumsraten von 1,9 % (Estland), 2,6 % (Lettland) und 3 % (Litauen) im Jahr 2014 sind die baltischen Staaten bei sinkenden Arbeitslosenquoten deutlich stärker als im EU-Durchschnitt (1,3 %) gewachsen.¹³ Auch der Außenhandel der drei Länder zeigte 2014 trotz russischer Gegensanktionen und der Nachfrageschwäche auf einzelnen EU-Märkten kaum Krisensymptome: Der estnische Außenhandel verharrte, bereinigt um Sondereffekte, auf Vorjahresniveau; der lettische Export wuchs voraussichtlich um 2 % bei leicht gesunkenen Importen; in Litauen sank der Export um ein halbes Prozent, während der Import um etwas mehr als 1 Prozent zunahm.¹⁴ Das Bild des baltischen Russlandhandels in 2014 war allerdings uneinheitlich, hier vermischten sich Wirkungen der russischen Wirtschaftskrise, des Preisverfalls bzw. der Absatzflaute auf den Rohölmärkten sowie begrenzte Effekte der russischen Gegensanktionen: In Estland sank der Russlandexport um 15 % bei einem um 8 % höheren Import; in Lettland gaben Exporte und Importe um mehr als 5 % bzw. 3 % nach; Litauen verzeichnete bei einem Exportzuwachs von 4,4 % einen Einbruch bei den Importen um 22 %.

Allerdings konnten im Jahr 2014 die russischen Gegensanktionen noch nicht ihre volle Wirkung entfalten. Bei einem dauerhaften Importstopp für die bisher ausgewählten Güter soll sich Schätzungen zufolge das estnische und lettische Bruttoinlandsprodukt um je etwa 0,5 Prozent verringern, das litauische um 0,8 %.¹⁵ Der Logik dieser Schätzungen zufolge müsste bei der Ausweitung der russischen Sanktionsliste der BIP-Effekt umso höher sein. Doch sind diese Schätzungen statistischer Natur, die nicht eine mögliche Umlenkung der Handelsströme berücksichtigen. Denn die betroffenen Produzenten haben große Anreize, sich neue Märkte zu erschließen und so den russischen Sanktionen auszuweichen, sofern sie international wettbewerbsfähige Produkte anbieten. Die Politik kann ihren Beitrag

¹³ Vgl. European Commission (2015).

¹⁴ Vgl. Statistics Estonia (2015); Central Statistical Bureau of Latvia (2015); Statistics Lithuania (2015).

¹⁵ Vgl. Nachrichten für Außenhandel vom 05.09.2014, Nr. 171, S. 3.

durch eine weitere Verbesserung der Standortbedingungen leisten, um Produktionen im Land zu halten oder um das Interesse neuer Investoren zu wecken.

Auch auf der Importseite sind Ausweichreaktionen möglich, mit denen russische Sanktionsmaßnahmen unterlaufen werden können: Erdöl ist auf dem Weltmarkt von vielen Lieferanten zu Wettbewerbspreisen erhältlich, so dass keine Abhängigkeit von russischen Importen besteht. Erdgaslieferungen, da leistungsgebunden, sind schwerer zu substituieren, aber der Aufbau von Flüssiggasterminals, wie in Litauen, senkt auch hier die Abhängigkeit. Und schließlich darf nicht übersehen werden, dass der Rohstofflieferant Russland substantiell von seinen Exporterlösen abhängt – der russische Staatshaushalt finanziert sich wesentlich über den Rohstoffexport. So begründet etwa die Leistungsgebundenheit der Gaslieferungen eine gegenseitige Abhängigkeit. Die russischen Substitutionsmöglichkeiten, etwa Gaslieferungen nach China, sind sehr begrenzt und kurzfristig nicht realisierbar.

Vor dem Hintergrund der hier beobachteten Pfadabhängigkeiten im baltischen Außenhandel, die im Einzelfall immer noch wirtschaftliche Abhängigkeiten von Russland begründen, sollten Estland, Lettland und Litauen verstärkt die Chancen der Globalisierung nutzen. Globalisierung heißt keinesfalls Verzicht auf das nach wie vor große Potenzial des russischen Marktes – eine Drehscheibenfunktion zwischen Ost und West verspricht bei einer Normalisierung der politischen Rahmenbedingungen weiterhin einen großen wirtschaftlichen Nutzen für die baltischen Staaten. Globalisierung heißt daher, eine größtmögliche Diversifikation der Außenhandelsbeziehungen, auch wenn der europäische Binnenmarkt auch weiterhin den Schwerpunkt bilden wird. Die Erschließung außereuropäischer Wachstumsmärkte und die Integration in globale Wertschöpfungsketten sollten jedoch einen größeren Stellenwert erhalten. Aufgabe der Wirtschaftspolitik in den baltischen Staaten wird es sein, diesen ständigen Strukturwandel zu fördern und bestehende Abhängigkeiten zu verringern. Die historischen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit, die von einer Öffnung nach Westen geprägt war, sowie die Transformationsphase zu Beginn der 90er Jahre sprechen für die Anpassungsfähigkeit Estlands, Lettlands und Litauens.¹⁶

¹⁶ Siehe zur Reintegration der baltischen Staaten in die internationale Arbeitsteilung Laaser und Schrader (1992).

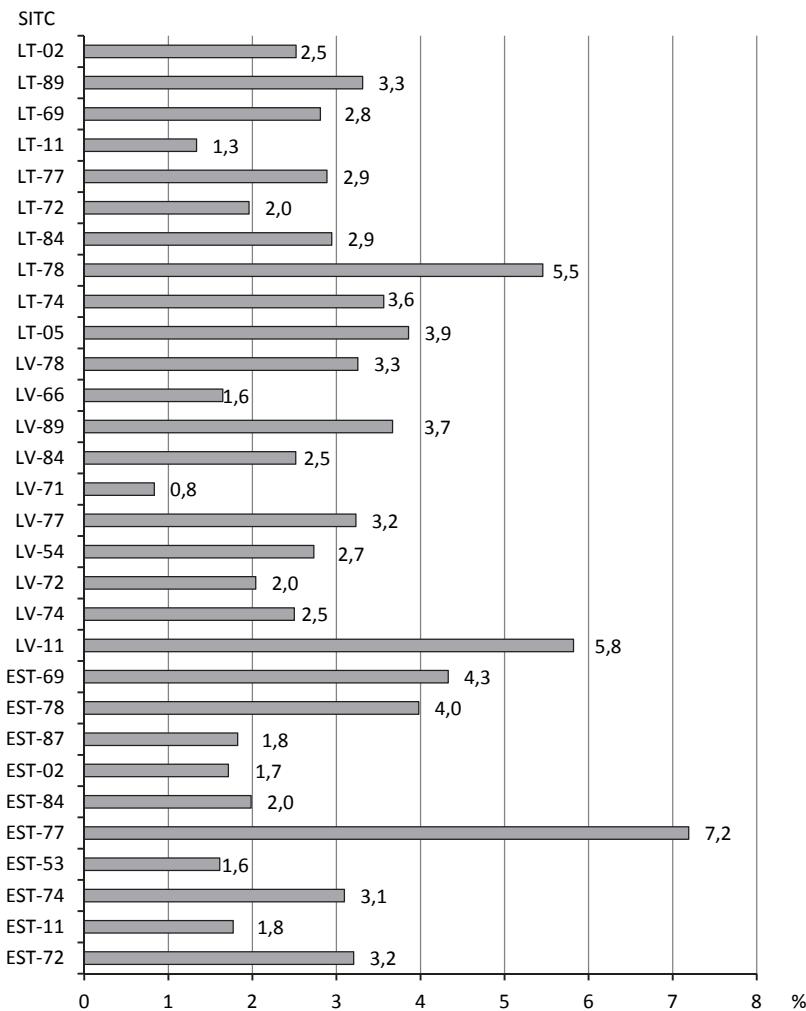
Literaturverzeichnis

1. Central Statistical Bureau of Latvia (2015). Foreign Trade Databasis. Download vom 10.03.2015, <http://www.csb.gov.lv/en/statistika-temas/foreign-trade-database-30721.html>.
2. Deutsche Bundesbank (2014). Zeitreihe BBEX3.A.USD.EUR.BB.AC.A04: Euro-Referenzkurs der EZB / 1 EUR = ... USD / Vereinigte Staaten. Frankfurt am Main. Download vom 28.08.2014, http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Statistiken/Zeitreihen_Datenbanken/Makroökonomische_Zeitreihen/its_details_value_node.html?tsId=BBEX3.A.USD.EUR.BB.AC.A04&listId=www_s331_b01012_1.
3. European Commission (2015). European Economic Forecast, Winter 2015. European Economy 1/2015, Brussels.
4. EU Kommission (2015). EU-Sanktionen gegen Russland aufgrund der Krise in der Ukraine (30.01.2015). Download vom 20.02.2015, http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_de.htm.
5. Eurostat (2014). Comext-Database (European Commission > Eurostat > International Trade). Luxemburg. Download vom 28.08.2014, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/>.
6. Eurostat (2015). Daten: Internationaler Handel. Download vom 25.02.2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade/data/database>.
7. **Laaser, C.-F., und K. Schrader** (1992). Zur Reintegration der baltischen Staaten in die Weltwirtschaft. Die Weltwirtschaft, H. 2, S. 189–211.
8. **Mayer, T., und S. Zignago** (2011). Notes on CEPII's distances measures: The GeoDist database. CEPII Documents de Travail, No. 2011-25. Paris: Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales. Download vom 28.08.2014, <http://www.cepii.fr/CEPII/fr/publications/wp/abstract.asp?NoDoc=3877>.
9. Nachrichten für den Außenhandel (2014). Vom 03.09.2014, Nr. 169, S. 2, vom 05.09.2014, Nr. 171, S. 3 und vom 08.09.2014, Nr. 172, S. 3.
10. Statistics Estonia (2015). News Release No. 18 vom 10.02.2015, Tallinn.
11. Statistics Lithuania (2015). Official Statistics Portal, Foreign Trade, Predefined Tables. Download vom 10.03.2015, <http://osp.stat.gov.lt/en/temines-lenteles43>.
12. Statistisches Bundesamt (2006). Internationales Warenverzeichnis für den Außenhandel (SITC, Rev. 4). Deutsche Übersetzung der Standard International Trade Classification, Revision 4, der Vereinten Nationen, Ausgabe 2006. Wiesbaden.
13. WKO (Wirtschaftskammer Österreich) (2015). Aktueller Stand der Sanktionen gegen Russland und die Ukraine (25.01.2015). Download vom 20.02.2015, <https://www.wko.at/content.node/service/aussenwirtschaft/ru>.
14. WKO (Wirtschaftskammer Österreich) (2014). Ukraine-Krise: Russische Gegen-sanktionen (17.09.2014). Download vom 20.02.2015, <https://www.wko.at/content.node/service/aussenwirtschaft/ru>.
15. World Bank (2014). World Development Indicators 2013. World Bank, Washington, D.C. Download vom 28.08.2014, <http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>.

Anhang

Abbildung A1:

Das Gewicht der Top10-Warengruppen des baltischen Russlandexports am Gesamtexport 2013^a



^aGesamtexport je Warenguppe in % des Gesamtexports über alle Warenguppen. — EST = Estland, LT = Litauen, LV = Lettland. — Zu den SITC-Codes der Warenguppen siehe Kasten 1 Quelle: Eurostat (2015); eigene Darstellung und Berechnungen.

DIE WIRTSCHAFTSSANKTIONEN ALS DIE MITTEL DER INTERNATIONALEN DRUCK

Viljar Veebel¹
Estnische Verteidigungsakademie

Raul Markus²
Technische Universität Tallinn

Abstract

To stop the conflict in Ukraine, in 2014 the European Union (EU), the United States and others western countries have introduced targeted sanctions against Russia, which were followed by countermeasures imposed by Russia. While the USA and the EU (including Estonia) are expecting that Russia will be unable to adapt to the pressure of sanctions at least in mid-term, Russia expects to last longer than Ukraine to get tactical advantage. The aim of the research is to analyse whether sanctions against Russia have the economic potential to work. The authors suggest that based both on theory and previous practical experience, the direct economic impact of the EU-sanctions is relatively modest. However, the indirect pressure on the Russian economy exercised by the decrease in oil prices in the world market and the reaction of the financial markets, combined with the sanctions have at least potential to lead to the acceptable political solution from the perspective of the EU and the USA.

Keywords: Economic sanctions, Russia, Ukraine, European Union

JEL: F1, F5, P4

Einleitung

Die in 2013 ausgebrochene Ukraine-Krise hat zu einer internationalen wirtschaftlichen und politischen Konfrontation zwischen Russland und den westlichen Staaten geführt. Auf die Initiative der EU und der USA hin haben mehrere westliche Staaten in 2014 schrittweise politische und wirtschaftliche Sanktionen gegen Russland verhängt. Russland dagegen hat Gegenmassnahmen ergriffen und Einfuhrbeschränkungen für Nahrungsmittel, Rohstoffe und landwirtschaftliche Produkte aus diesen Ländern angeordnet. Dabei leiten die Sanktionen aus der Logik her, einen größtmöglichen wirtschaftlichen Druck auf die Gegenseite auszuüben. Die EU und die Vereinigten Staaten erwarten, daß Russland

¹ Viljar Veebel (Ph.D, International Beziehungen), Estnische Verteidigungsakademie, Riia 12, 51013 Tartu, Estland, viljar.veebel@gmail.com.

² Raul Markus (M.A. Rechtswissenschaft), Technische Universität Tallinn, Institut der Logistik, Ehitajate tee 5, 19086 Tallinn, Estland, raul@optimum.ee

den wirtschaftlichen Druck mittelfristig nicht verkraften und die Destabilisierung der Ostukraine beenden wird. Russland dagegen hofft, zumindest länger dem Druck standzuhalten als die Ukraine, um sich dabei taktische Vorteile zu verschaffen.

Vor diesem Hintergrund sind Sanktionen als wirtschaftspolitische Maßnahmen sowohl in der Fachliteratur als auch in der internationalen Politik ins Rampenlicht gerückt. Hierbei diskutiert man darüber, ob die verhängten Sanktionen überhaupt das Potential haben, das Verhalten Russlands zu verändern. Diesbezügliche Analysen sind insbesondere auch für Estland von großer Bedeutung, weil es mit Russland wirtschaftlich eng verbunden ist und daher von den Sanktionsmaßnahmen stark beeinflusst wird.

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Frage, was Theorieansätze und bisherige Erfahrungen über die Erfolgsschancen der vom Westen gegen Russland verhängten Sanktionen aussagen. Ausgehend von theoretischen Kenntnissen und empirischen Erfahrungen wird in der Studie versucht, potenzielle Druckquellen auf Russland zu identifizieren und den Umfang des Drucks einzuschätzen. Die Analyse umfasst die folgenden Schritte:

- 1) Die potentiellen Quellen des Drucks, die theoretisch entscheidend für den Erfolg der Sanktionen sind, zu identifizieren, und sie vor dem Hintergrund der aktuellen Lage in Russland zu beleuchten (siehe Abschnitt 1). Obwohl in den zahlreichen theoretischen und empirischen Studien der vergangenen Jahrzehnte keine Einigkeit herrscht, unter welchen Bedingungen Sanktionen die gewünschte Wirkung erzielen, liefern sie im Allgemeinen eine gute Grundlage zur weiteren Diskussion.
- 2) Die bisherigen Erfahrungen mit der Verhängung der Sanktionen zu analysieren (siehe Abschnitt 2). Nach Ansicht der Autoren sind die Umstände der Verhängung der Sanktionen gegen Russland im russisch-ukrainischen Konflikt bis zu einem gewissen Grad ähnlich zu den internationalen Sanktionen, die seit 2005 gegen Iran verhängt wurden. Daher die Annahme der Autoren, daß die Analyse der Auswirkungen der Iran-Sanktionen eine gute Grundlage dafür schafft, den Einfluss der gegen Russland verhängten Sanktionen einzuschätzen.
- 3) Die Auflistung der potenziellen Druckquellen der Sanktionen auf Russland (siehe Abschnitt 3). Hierbei liefert die Analyse der russischen Wirtschaftsindikatoren eine Grundlage für die Beurteilung, ob die verhängten Sanktionen überhaupt über das Potential verfügen, Druck auf die russische Wirtschaft auszuüben. Dabei muß beachtet werden, daß direkte Auswirkungen der Sanktionen von den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen schwer zu trennen sind, und deswegen die Analyseergebnisse mit einigen Anpassungen behandelt werden sollen.

Die akademischen Studien weisen oft darauf hin, daß empirische Auswirkungen der Sanktionen frühestens nach 1–2 Jahren erkennbar sind. Zum Beispiel, Inozemtsev (2015) behauptet, daß im Fall der Ukraine-Krise die Auswirkungen der Finanzsanktionen gegen Russland frühestens nach einem Jahr sichtbar sein werden und man deswegen die Auswirkung der Sanktionen frühestens Mitte 2015 bewerten

könnte. In der Praxis zielen die getroffenen Entscheidungen jedoch auf den unmittelbaren oder kurzfristig vorhersehbaren Druck ab. Deswegen ist es nach Ansicht der Autoren gerechtfertigt, hierbei auch kürzere Zeitspannen (bzw. bis 12 Monate) zu beobachten.

1. Sanktionen als wirtschaftspolitische Maßnahmen

In der Fachliteratur hat man in den zahlreichen theoretischen und empirischen Studien schon seit mehreren Jahrzehnten keine Einigkeit gefunden, wie die Staaten theoretisch auf den internationalen Druck reagieren würden (Giumelli 2011, 9–19).

Obwohl man in der Weltwirtschaft die Sanktionen insbesondere seit dem ersten Weltkrieg benutzt hat, hat man in einem der ersten akademischen Berichten zu diesem Thema (Galtung 1967) behauptet daß die Sanktionen wegen die umstrittene Effekten wirkungslos sind und die wesentliche Logik der Sanktionen, daß die Sanktionen dem betroffenen Staat den Schaden verursachen müssen um dessen Verhalten zu verändern, naiv ist (Galtung 1967). Das könnte teilweise von der Tatsache entstehen, daß die Ziele der damaligen umfassenden Sanktionen zu ehrgeizig gesetzt wurden sind und die Sanktionen in der Praxis oft keinen politischen Erfolg, jedoch enorme wirtschaftliche Kosten und schädliche soziale und nichthumanistische Effekte mit sich gebracht haben (siehe Jonge Oudraat 2007, 739). Die pessimistische Einstellung hat sich erst seit den 1980er Jahren teilweise verändert, nachdem Husbauer, Schott und Elliott (1985, 16–30) basierend auf die umfassende empirische Studie über die Auswirkung der wirtschaftlichen Sanktionen von 1914 bis 1990 behauptet haben, daß ungefähr 34 Prozent der beobachteten Sanktionen sich als erfolgsreich erwiesen haben. Obwohl man die Methodologie und die Daten der Studie später stark kritisiert hat (Pape 1997, 98–106), hat die Analyse seit Mitte der 1990er Jahren wenigstens mehr Optimismus in die folgenden akademischen Diskussionen gebracht. Dabei hat man sich mehr darauf fokussiert hat, unter welchen theoretischen Bedingungen die Sanktionen funktionieren könnten. Wegen der jedoch geringen Auswirkung der umfassenden Sanktionen in der Praxis (z.B. Sanktionen gegen Irak in 1990 und gegen FYR in 1992 und in 1994) haben sowohl die akademischen Gemeinschaften als auch die Politiker seit Mitte der 1990er Jahren mehr Aufmerksamkeit auf die gezielten Sanktionen (*smart sanctions*) gewidmet. Die gezielten Sanktionen wurden zum ersten Mal in 1992 und 1993 gegen Libyen eingeführt und seit Mitte der 1990er Jahren bis heutzutage haben die Europäische Union und die Vereinigten Nationen in der internationalen Politik nur gezielte Sanktionen benutzt. In Theorie hat man dabei erwartet, daß die gezielten Sanktionen, die statt des gesamten Landes nur einzelne verantwortliche Personen, Organisationen oder Bereiche betreffen, sich als mehr erfolgreich erweisen (siehe, z.B. Global Policy Forum). Jedoch haben mehrere Autoren die gezielte Sanktionen stark kritisiert (Torbat 2005; Tostensen und Bull 2002; Brzoska 2002, 126–137 und Friedrichs 2013) und darauf hingewiesen, daß auch die gezielten Sanktionen in den 1990er Jahren meistens kein Erfolg gebracht haben.

In diesem Zusammenhang sollte man in der nachfolgenden Analyse vor allem zwischen den umfassenden und gezielten Sanktionen unterscheiden. Es wurde in der Fachliteratur die Meinung geäußert, daß gezielte Sanktionen dann wirkungsvoll sind, sollte das Ziel der Sanktionen die Vermeidung der zukünftigen inakzeptablen Aktivitäten sein. Die umfassenden Sanktionen dagegen führen dann zu den gewünschten Ergebnissen, sollte das Ziel der Sanktionen sein, das Verhalten des von den sanktionen betroffenen Staates zu verändern (siehe Drezner 2003, 109). Im Kontext der russisch-ukrainischen Krise könnte man hierbei die vom Westen gegen Russland verhängte, gezielte Sanktionen als eine zu späte Reaktion auf die Annexion der Krim und auf die russische Intervention in der Ostukraine bezeichnen.

Theoretisch hat man in der Fachliteratur die Sanktionen meistens im Rahmen der Spieltheorie und der Logik des kollektiven Verhaltens betrachtet, wobei alle „Spieler“ sich in der internationalen Arena rationell verhalten, keine Fehler machen, die Kosten und Nutzen seiner Aktionen vergleichen und ausgehend den potentiellen Gewinn maximieren. Wie Lacy und Niou bezeichnet haben, würde man spieltheoretisch in einer solchen Situation, in der alle Spieler perfekte Information behalten, niemals die Sanktionen einführen, weil die Androhung von Sanktionen schon ausreichend wäre oder die Sanktionen kein Nachgeben hervorrufen würden (Lacy und Niou 2004). Die Sanktionen würden erst dann die gewünschte Wirkung erzielen, sollten die Kosten der Sanktionen größer sein als der Nutzen vom inakzeptablen Verhalten. Vorausgesetzt, daß die vom Westen getroffene Maßnahmen auf die sensiblen Sektoren Russlands (d.h. Öl- und Finanzsektor, Militärbereich) kalibriert sind und meistens die vom Staat kontrollierte Unternehmen treffen, würde man rationell erwarten, daß Russland sein Verhalten verändern würde um den Druck zu vermeiden, und deswegen die vom Westen gegen Russland genommenen Sanktionen *per se* Potential haben, die gewünschte Ziele zu erreichen. Dagegen sprechen aber einige Nuancen. Hovy, Husey und Sprinz (2005) haben gezeigt, daß die eingeführte Sanktionen nur dann funktionieren würden, sollte der von den Sanktionen betroffene Staat den Willen des Gegners oder die Effekte der Sanktionen unterschätzt haben. Voss (2001) hat behauptet, daß die Sanktionsandrohungen nur dann ernst genommen werden, falls davon dem Sanktionierenden keine Verluste entstehen. Die Tatsachen, daß die westlichen Sanktionen nur schrittweise auferlegt wurden und daß die russischen Sanktionen gegen den westlichen Staaten, in Prinzip, umfangreicher gewesen sind als die westlichen, einschränken erheblich die Möglichkeit, daß Russland sein Verhalten wegen den Sanktionen ändern würde. Außerdem, wie auf konstatiert bei mehreren Autoren (z.B. Blanchard und Ripsman 1999; Groves 2007), garantieren die wirtschaftlichen Kosten nicht immer den politischen Erfolg von Sanktionen.

Man hat die Sanktionen auch mit der internationalen Stigmatisierung verbunden (siehe Portela 2007, Adler-Nissen 2014, u.a.), wobei die von den Sanktionen betroffene Staaten sich erniedrigend fühlen und das Stigma loswerden wollen. Adler-Nissen (2014, 155) unterscheidet zwischen drei Strategien: die Anerkennung des Stigmas, die Ablehnung des Stigmas und Gegenstigmatisierung. Die Wahl zwischen den Strategien hängt von zwei Faktoren ab: 1) der Einfluss der solchen sozialen

Gruppen, die von den Sanktionen betroffenen sind, und deren Verständnis, daß die Aktivitäten, die zur Einwendung der Sanktionen geführt haben, moralisch nicht akzeptierbar sind; 2) der Umfang der materiellen und sozialen Ressourcen, worüber die von den Sanktionen betroffene Staat verfügt.

Nach der Meinung der Autoren folgt Russland während der Ukraine-Krise die Strategie der Gegenstigmatisierung, wobei man die Sanktionen gewissermaßen akzeptiert und sogar als ein Mittel der Selbstverteidigung benutzt hat. Dafür spricht das Verhalten der russischen politischen Regierung, die die westlichen Sanktionen innenpolitisch als eine Bedrohung für Russland dargestellt hat und es als ein zusätzliches Argument benutzt hat um zu behaupten, daß Russland sich verteidigen muß (Bershidsky 2014). Die fehlende einflussreiche Opposition in Russland, die die russischen Aktionen in der Ostukraine verurteilen würde, und die Position Russlands als ein der wichtigsten Gas- und Ölexporteur in der Weltwirtschaft schaffen dafür günstige Bedingungen. Solche Entwicklungen bezeichnen deutlich die möglichen negativen Auswirkungen der Sanktionen, die sogenannte „*rally round the flag*“ Phänomen. Aus dieser Hinsicht besteht es keine große Hoffnung darauf, daß die gegen Russland eingeführte Sanktionen ihr Ziel erreichen würden.

Abschließend behaupten die Autoren, daß mit den westlichen und russischen Sanktionen neues Zeitalter der Sanktionen angebrochen hat, was dem Charakter und der Dynamik der Sanktionen angeht. Es behandelt sich keinerlei um den politisch, ökonomisch oder militärisch „schwachen“ Staat, gegen dem der „starke“ Staat die Sanktionen verhängt. Außerdem haben bisher nur einige sanktionierte Staaten umfassende Gegenmaßnahmen genommen. Die Lage ist noch komplizierter, da basierend auf die Fachliteratur (Kaempfer und Lowenberg 2007) die Sanktionen eher gegen demokratische Staaten als gegen autokratische Staaten wirksam sind. Dieser Logik folgend sollte man die autokratischen Staaten (wie, z.B. das Nordkorea) eher prämieren, sollten die sein Verhalten ändern (Verdier und Woo 2012, 220). Ebenso sind die Staaten, wo nur eine Partei an der Macht ist oder die auf die militärischen Regime beruhen, weniger sensitiv gegen die Sanktionen, die deren Zugang auf die externe Ressourcen beschränken (Escriba-Folch und Wright 2010). Aus diesen Gründen sollte man die während der russisch-ukrainischen Konfliktes ergriffene Sanktionen besonders gründlich analysieren.

Außerdem, nach der Logik der Stigmatisierung sind die Sanktionen mehr wirksam, wenn die Maßnahmen die größtmögliche internationale Unterstützung haben. Im Fall des russisch-ukrainischen Konfliktes haben neben den Vereinigten Staaten und den Mitgliedsstaaten der EU auch Kanada, Japan, Albanien, Island, Ukraine, Montenegro, Australien, die Republik Moldau, Norwegen und die Schweiz gegen Russland verschiedene gezielte Sanktionen eingeführt. Dabei sind aber einige EU Mitgliedsstaaten von Zeit zu Zeit auf die andere Meinung gewesen, was das Gewicht der von der EU ergreiften Sanktionen zum Teil beschnitten und dem Russland ein starkes Signal von der „Schwäche“ der EU gesendet hat. Dabei sind alle Mitgliedsstaaten der EU jedoch der festen Meinung, daß man Ukraine finanziell

unterstützen muß um das zu vermeiden, daß der wirtschaftliche Druck gegen Russland auch zum Zusammenbruch der Ukraine führen würde.

2. Bisherige Erfahrungen mit der Verhängung der gezielten Sanktionen

Neben den theoretischen Meinungen geben auch die bisherigen praktischen Erfahrungen mit der Verhängung von Sanktionen Anlass zum Nachdenken.

Obwohl man in der Fachliteratur keine Einigkeit über die Auswirkung der Sanktionen gefunden hat, hat man in der internationalen Politik die Sanktionen insbesondere seit den 1990er Jahren oft benutzt. Deswegen könnte man im Prinzip die Sanktionen als „die typische Reaktion auf die Krise“ bezeichnen (siehe, Mayall 1984, genannt in Groves, 2007). Heutzutage gelten internationale Sanktionen in unterschiedlichem Umfang gegen ungefähr 40 Staaten und die Gründe dafür variieren von der Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen bis zu dem Schutz der Demokratie und den Menschenrechten (siehe, A new... 2015). In mehreren Fällen (Z.B. Syrien, Iran und Sudan) sind die Sanktionen schon langfristig in Kraft gewesen und schätzungsweise haben die Sanktionen nur selten die von den Sanktionen betroffenen Staaten mit erheblichen Kosten belastet (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1. Die wirtschaftlichen Kosten der Sanktionen: die Beispiele von den Sanktionen mit den höchsten geschätzten Kosten (gemessen am Anteil des BIP, %)

Staat	Periode	Die Kosten der Sanktionen (im Verhältnis zum BIP, %)
Irak	1991–2003	54,0
Ecuador	2000	18,8
Äquatorial Guinea	1992–2000	15,0
Jugoslawien	1991–2001	13,3
Somalia	1998–	7,5
Angola	1993–2002	7,5

Quelle: A new... 2015.

Nach der Meinung der Autoren sind die Umstände der Verhängung der Sanktionen gegen Russland während des russisch-ukrainischen Konfliktes gewissermaßen ähnlich zu den internationalen Sanktionen gegen Iran, die seit 2005 bis heutzutage in Kraft sind. Erstens, die beiden Staaten verfügen über große Erdöl- und Erdgasreserven, was denen theoretisch den Vorteil geben sollte, die Sanktionen entgegenzutreten (siehe die Meinung von Adler-Nissen, 2014 über die Sanktionen als die Maßnahme der internationalen Stigmatisierung in Abschnitt 1). Zweitens, sowohl Iran als auch Russland hatten vor der Verhängung der Sanktionen enge Wirtschaftsbeziehungen mit einigen Ländern, die später die Sanktionen eingeführt haben, woraus theoretisch auch erhebliche Kosten für diese Staaten, die Sanktionen eingeführt haben, entstehen sollte. Beziehungsweise, vor der Verhängung der Sanktionen hatte Iran enge Wirtschaftsbeziehungen mit Griechenland, Italien und Spanien; Russland mit

Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Italien und den drei baltischen Staaten. Drittens, die eingeführten Sanktionsmaßnahmen sind in beiden Fällen ziemlich ähnlich gewesen (siehe Tabelle 2), was eine gute Grundlage dafür bietet, daß auch die Resultaten eines Falles gewissermaßen dem anderen übertragbar sind. Viertens, die beiden Staaten haben nach der Verhängung der Sanktionen, im Prinzip, sich für ähnliche Verhaltensweise entschieden – sie haben stark auf die internationalen Sanktionen reagiert, bemerkenswerte Resilienz geleistet und, unter anderem, für alternative Lösungen gesucht. Aus diesen Gründen behaupten die Autoren, daß man in diesem Kontext die Effekte der internationalen Sanktionen gegen Iran mehr eingehend beobachten sollte.

Tabelle 2. Der Vergleich der Sanktionen Pakete gegen Iran (2005-) und Russland (2014-)

Die internationalen Sanktionsmaßnahmen gegen Iran (2005-)	Die internationalen Sanktionen gegen Russland (2014-)
<ul style="list-style-type: none"> • Einreiseverbot und Kontensperrungen der Personen, die das iranische Atomprogramm fördern, • Verbot der Ölimport (mit einigen Ausnahmen, bzw. gegenüber Italien), • Sowohl Exportverbot für die Technologie für die Öl- und Gassektoren, als auch Verbot der Investitionen und Kredite für die Öl- und Gassektoren, • Geschäftsverbot mit mehr als 400 iranischen Unternehmen und Einfrieren deren Konten, • Einfrieren der Konten der iranischen Zentralbank in Europa (mit einigen Ausnahmen), • Kontrolle des Geldtransfers in den Iran, Verbot der Filialenöffnung der Banken der EU in Iran • Exportverbot für Waffen, Technologie oder Güter für nukleare Anlagen, Chemikalien und Elektronik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Einreiseverbot und Kontensperrungen der natürlichen und juristischen Personen, die die Separatisten in der Ostukraine unterstützen oder mit denen geschäftliche Verbindungen haben, • Verbot der Lieferung der Güter und Dienstleistungen, die in Erdölexploration oder Erdölförderung in der Tiefsee und der Arktis oder in Schieferölproduktion benutzt werden, • Begrenzungen an den Zugang der größten russischen Staatsbanken und Staatsunternehmen zum Kapitalmarkt, • Waffenembargo und Verbot der Lieferung der Güter mit doppeltem Verwendungszweck für militärische Zwecke und militärische Endnutzer.

Quelle: Aktueller..., 2015; Russland-Sanktionen..., 2015.

Die Sanktionen gegen Iran wurden in der Fachliteratur theoretisch und empirisch gründlich analysiert (siehe, Farzanegan 2011, Dizaji 2012, Dizaji und Bergeijk 2013, Haidar 2014, u.a.). Zusätzlich besteht hierbei die Möglichkeit die theoretischen Vermutungen mit den praktischen Entwicklungen dynamisch zu vergleichen.

Die Geschichte der heutigen Sanktionen gegen Iran reicht zurück bis in die 1980er Jahren. In den 1980er Jahren ist es Iran gelungen beim Streben nach den Massenvernichtungswaffen Fortschritte zu machen. Die Vereinigten Staaten haben darauf

reagiert und schon im Jahre 1995 gegen Iran das Handelsembargo verhängt. Folgend haben sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Europäische Union, Kanada und der Sicherheitsrat der Vereinigte Nationen die Sanktionen schrittweise verstärkt. Besonders heftig hat die internationale Gemeinschaft die Sanktionen gegen Iran in 2007, 2010, 2012 und 2013 erweitert, wobei man zusätzlich zu den Sektor spezifischen Einschränkungen (z.B. in der petrochemischen Industrie, in Fall der Energieunternehmen, usw.) und finanziellen Sanktionen auch Waffenembargo, die Sanktionen gegen staatlichen Rundfunkunternehmen, und andere Maßnahmen eingeführt hat. Im Jahre 2010 hat man gegen Iran auch zum ersten Mal Sanktionen gegen führende Mitglieder des iranischen Regierungsregimes eingeführt. Mit anderen Worten, die internationale Gemeinschaft hat im Laufe der Zeit verschiedene Maßnahmen benutzt, um Iran zu zwingen, sein Atomprogramm aufzugeben.

Die Wirksamkeit der gegen Iran genommenen Maßnahmen kann man jedoch unterschiedlich auslegen. Die Sanktionen haben die Wirtschaft des Staates deutlich beschädigt. Wegen den Sanktionen ist das reale BIP in Iran in 2012 ungefähr 3 Prozent abgenommen, gefolgt vom Rückgang des realen BIP in 2013 fast 4 Prozent (Yanagisawa 2014,1). Wegen dem von der EU verhängten Ölembargo und den Beschränkungen in Banksektor haben die Einnahmen des Staatshaushalts ungefähr 60 Prozent rückgegangen und die Preise sind erheblich gestiegen (Die Sanktionen..., 2013). Jedoch hat man behauptet, daß Iran trotz dem im Jahre 2013 abgeschlossenen Interimsabkommen sein Atomprogramm inoffiziell fortgesetzt hat und zu der Schaffung der Massenvernichtungswaffen näher ist als je zuvor (siehe, z.B. die Diskussion in Rühle 2015). Deswegen behaupten die Autoren, daß die Sanktionen, die die internationale Gemeinschaft seit 2005 gegen Iran verhängt hat, ein gutes Beispiel dafür darstellen, wie die internationalen Sanktionen dem Staat erhebliche wirtschaftliche Kosten verursacht haben, jedoch nicht zur erwünschten politischen Lösung geführt haben. In der Fachliteratur ist man hierbei sogar noch kritischer gewesen und hat behauptet, daß die Sanktionen gleichzeitig der iranischen Wirtschaft und der Bevölkerung enorme schaden verursacht haben, jedoch nicht nur erfolglos gewesen sind, sondern sogar aus der Sicht der Staaten, die Sanktionen eingeführt haben, kontraproduktiv gewesen sind, weil sie im Allgemeinen die Entwicklung der demokratischen Prozessen in Iran nicht unterstützt haben und die antiwestlichen Einstellungen in Iran deutlich erhöht haben (Takeyh und Maloney 2010, 1297–1298; Macaluso 2014, 23).

Hierbei wollen die Autoren insbesondere auf eine interessante Schlußfolgerung aus der Fachliteratur hinweisen, bsz. die Sanktionen bringen wahrscheinlich nur kurzfristig (von höchstens nach zwei Jahren ab den Zeitpunkt, wenn die Sanktionen eingeführt worden sind) Erfolg. Nach den Berichten von Dizaji und van Bergeijk (2013) ist die Wahrscheinlichkeit, daß die Sanktionen in den ersten zwei Jahren Erfolg bringen werden, aufgrund der Daten von Hufbauer ua. (2008) ungefähr 55% (siehe Dizaji und van Bergeijk 2013, 721–723). Ab dem dritten Jahr werden die Effekte geringer und nach sieben Jahren könnte man sogar mit der negativen Auswirkung berechnen, was darauf erweist, daß der Staat sich an die veränderte Umstände angepasst hat. Ähnliche Entwicklungen kann man auch im Fall Irans

beobachten, beziehungsweise die strukturelle Anpassung der Wirtschaft, die Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Iran und der südamerikanischen Länder, die Unabhängigkeit der spezifischen Bereichen (z.B. die Herstellung von Waffen), und andere (siehe Esfandiary und Fitzpatrick 2011, 149).

Im Kontext der russisch-ukrainischen Krise geben die Auswirkungen der Sanktionen gegen Iran sicherlich den Anlass zu den weiteren Überlegungen. Nach der Meinung der Autoren sollte man hierbei zwei Aspekte betonen. Erstens, selbst im Fall der erheblichen wirtschaftlichen Kosten auf Russland gibt es keine Garantie, ob die Sanktionen auch zur gewünschten politischen Lösung führen. Zweitens, wahrscheinlich erscheinen die positiven Effekte in der kurzfristigen Perspektive.

3. Die Analyse des potentiellen wirtschaftlichen Drucks der Sanktionen auf Russland

Die Frage, ob die Sanktionen gegen Russland während des russisch-ukrainischen Konfliktes wirksam sind, wird in Europa heutzutage kontrovers diskutiert. Einerseits schätzt man, daß die Sanktionen die gewalttätige Auseinandersetzungen in der Ostukraine nicht beendet haben und deswegen ihr Ziel nicht erreicht haben. Andererseits, obwohl die Sanktionen dem gegenwärtigen Konflikt nicht gelöst haben, hat der Druck der Sanktionen das Risiko minimiert, daß Russland in der langfristigen Perspektive auch andere Länder öffentlich destabilisieren wird. Deswegen könnte man behaupten, daß die gezielten Sanktionen gegen Russland die unmittelbare Krise in Ukraine nicht gelöst haben, jedoch als vorgreifenden Maßnahmen zur Vermeidung der inakzeptablen zukünftigen Aktivitäten Russlands wirksam gewesen sind.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Sanktionen sind komplexer als auf den ersten Blick erscheint. Nach der Verhängung von Sanktionen seit März 2014 hat das Wirtschaftswachstum Russlands abgeschwächt (siehe Abbildung 1). Für 2015 haben die internationalen Wirtschaftsorganisationen (die Weltbank, die Internationale Währungsfonds, die EBRD, und aetc.) die Wachstumsaussichten Russlands um –4,8 Prozent geschätzt und die geringe Wachstumssteigerung um 0,7 Prozent erwartet man in Russland erst im 2016, vorausgesehen daß die Sanktionen Ende 2015 beendet werden (siehe, z.B. Russia's Economy..., 2015). Keinerlei ist aber die heutige Lage nicht mit der Stagnierung in Russland in 2009 zu vergleichen. Aus statistischer Sicht ist die moderate Auswirkung der Sanktionen auf die Wirtschaftswachstumsrate Russlands vor allem mit der Politik der russischen Regierung verbunden, wobei man die stagnierende russische Wirtschaft durch staatliche Investitionen kräftig unterstützt hat. Wegen den bemerkenswerten Kapitalflucht und der schwachen Investitionstätigkeit des Privatsektors haben mehrere staatliche und private Großunternehmen Russlands (z.B. der Ölkonzern Rosneft, die VTB Bank, die Fluggesellschaft Transaero und andere Unternehmen) aus dem russischen Wohlfahrtsfonds Kredite und Garantien bekommen. Die Finanzen dafür sind aus den staatlichen Devisenreserven gestammt, die seit Februar 2014 ständig gesunken sind (Russlands Devisenreserven... 2014). Obwohl die russischen Devisenreserven auf

tiefsten Stand seit 2009 gefallen sind, ist der Wert der gegenwärtigen Devisenreserven Russland (ungefähr 350 Milliarden Dollar) im internationalen Vergleich jedoch bemerkenswert (Umann 2014). Aus den vorstehenden Gründen – die umfangreichen staatlichen Investitionen Russlands in 2014 und die vorherige extrem negative Krisenerfahrung von 2009 – ist nach der Meinung der Autoren die heutige Krise in Russland milder gewesen, als nach der Anwendung der westlichen Sanktionen zu erwarten gewesen wäre.

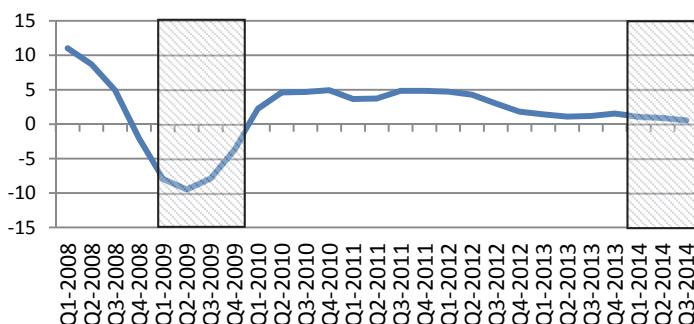


Abbildung 1. Das Wirtschaftswachstum Russlands während 2008q1-2014q3.
Quelle: OECD Database, StatExtracts

Neben dem Wirtschaftswachstum Russlands sollte man jedoch auch die allgemeinen Wirtschaftsentwicklungen in Russland, die Reaktionen der internationalen Finanzmärkte und Investoren, und die Kosten des ausgebrochenen regionalen Konfliktes für Russland beobachten. Weil die Sanktionen theoretisch den internationalen Gemeinschaft ein Signal senden, daß das Verhalten des von den Sanktionen betroffenen Staates nicht toleriert wird, beeinflussen die Sanktionen die Einstellungen, Erwartungen und Reaktionen der Wirtschaftsagenten sowohl in diesen Ländern, gegen die die Sanktionen verhängt wurden, als auch die Wirtschaftssubjekte auf der internationalen Ebene. Die ersten berechnen mit den Beschränkungen und Rückschlägen im Wirtschaftsraum, während die anderen – internationale Finanzmärkte, Investoren, Exporteure – ihre Entscheidungen der zunehmenden Instabilität entsprechend treffen müssen. Wie bereits erwähnt, spricht für die komplexe Vorgehensweise auch die Tatsache, daß bei der Entscheidung, ob die Kosten des Drucks zu groß sind, die sanktionsierten Staaten nicht zwischen die Auswirkung der Sanktionen und der anderen Faktoren unterscheiden, sondern die allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklungen betrachten. Man muß hierbei doch auch die Interaktionen zwischen den verschiedenen Wirtschaftsprozessen zur Berücksichtigung nehmen. Zum Beispiel, die Interaktion zwischen zwei negativen Prozessen – die Wechselkursabwertung der Nationalwährung in Höhe von 50 Prozent und gleichzeitig der Preisverfall des wichtigsten Exportgutes des Landes in Höhe von 50 Prozent – ergibt aus

der Sicht des Staates, der nur geringe Auslandsverschuldung hat, im Prinzip die ehemalige Haushaltssituation (gerechnet in der Nationalwährung), weil man für die gleiche Menge Exportgüter im Gegenzug die ehemalige Menge der Nationalwährung erhältet.

Im Allgemeinen könnten die regionalen Konflikte und die Verhängung der Sanktionen zu den folgenden Wirtschaftsentwicklungen führen:

- die Abwertung der Nationalwährung und der binnengewirtschaftliche Inflationsdruck,
- die relative Verbilligung der Exportgüter und die potentielle Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Exportsektors,
- das Kaufkraftverlust der Importwaren und der Rückgang der Einfuhren,
- der Ausfuhr des ausländischen Kapitals und der Bedarf nach den staatlichen Unterstützungsmaßnahmen und Kreditmitteln, was zu der Erhöhung der Haushaltsausgaben führen könnte.

Hierbei könnte man in Russland ziemlich interessante Entwicklungen beobachten, die direkt mit den Preisentwicklungen im Ölsektor verbunden sind. Im Grunde genommen lassen die Entwicklungen sich in drei Stadien unterteilen: die Periode von April bis September 2014, die Periode von Oktober bis Dezember 2014 und die Periode seit Januar 2015.

In der ersten Phase von April bis September 2014 konnte man kaum eine Auswirkung der Sanktionen und der Änderung von Wirtschaftsbedingungen auf die Wirtschaftsprozesse in Russland beobachten. Die Ursache dafür sind die Ölpreise, die während dieser Periode ziemlich nah zu seiner höchsten Stand gewesen sind (siehe, zum Beispiele, Abbildung 2).

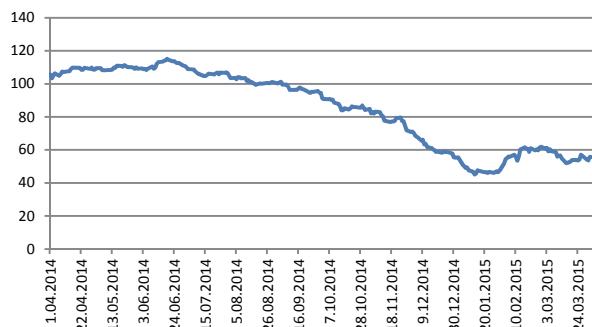
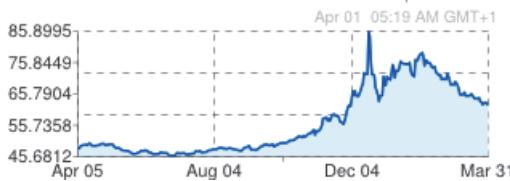


Abbildung 2. Die Dynamik der täglichen Preise für Nordseeöl der Sorte Brent von 1 April 2014 bis 6 April 2015 (Dollar für Barrell)
Quelle: EIA 2015.

In der zweiten Phase von Oktober bis Ende 2014 hat die russische Wirtschaft wegen die verschärften Sanktionen und stark gesunkenen Ölpreisen unter deutlichem Druck geleidet, was den Wechselkurs Rubels, die russischen Devisenreserven, den Haushaltssaldo, die Börsenindizes und Staatsrating angeht. Im Vergleich zu den Daten vor einem Jahr hat Rubel während des russisch-ukrainischen Konfliktes bis Ende 2014 gegenüber Euro ungefähr 35 Prozent und gegenüber Dollar sogar mehr als 40 Prozent seines Wertes verloren (siehe Abbildung 3). Nach der Meinung der Experten ist die Abwertung Rubels die komplexe Folge der schwachen Wirtschaftslage Russlands, der internationalen Sanktionen, der Kosten des Konflikts, das Misstrauen der Märkte und der Turbulenzen in den Ölmarkten (siehe auch Abbildung 2). In diesem Kontext ist der Turbulenz der Ölmarkte insbesondere bemerkenswert – Ende 2014 sind die Ölpreise auf dem Weltmarkt ungefähr um 50 Prozent gefallen (siehe auch Abbildung 2). Weil die Einnahmen des russischen Staatshaushalts zum größten Teil von den Einnahmen aus dem Export von Öl und Gas abhängen (im Jahre 2013, 68 Prozent von den Gesamteinnahmen des Staatshaushalts), hängt auch die Kaufkraft Russlands meistens von den Entwicklungen der Ölpreise ab. Die wichtigsten Exportartikeln Russlands sind das Rohöl (39%), raffinierte Erdölprodukte (15%), Erdöl Gas (9,1%), der Kohlenbrikett (3%) und Rohfertigerzeugnisse und Halbzeuge aus Eisen (1,5)(The Observatory... 2014).



(a) Die Dynamik des RUB/EUR Wechselkurses



(b) Die Dynamik des RUB/USD Wechselkurses

Abbildung 3. Die Dynamik der Wechselkurse RUB/EUR und RUB/USD von März 2014 bis Februar 2015.

Quelle: Exchange Rates, 2015.

Jedoch hat die gleichzeitige komplexe Reaktion der weltweit gesunkenen Ölpreise und der Abwertung Rubels in Russland ein bemerkenswertes Phänomen mit sich gebracht. Obwohl es langfristig zu den Ungleichgewichten in der russischen Wirt-

schaft führen könnte, ist kurzfristig die Gesamtauswirkung der beiden Prozesse für den russischen Staatshaushalt eigentlich günstig gewesen. Nach der Meinung von Chris Weafer (erwähnt in Bidder 2015) hat die Abwertung der Währung den russischen Staatshaushalt gegen die gesunkenen Ölpreise abgesichert. Obwohl Russland auf dem Weltmarkt weniger Dollar pro Barrel Rohöl bekommen hat, hat die Abwertung der Währung die in Rubeln ausgedrückte russische Ölennahmen sogar steigen gelassen, weil Russland für jeden Dollar mehr Rubel bekommen hat. Als Forbes ein Beispiel gebracht hat, hat Russland in Dezember 2014 ungefähr 3600 Rubel für ein Barrel Rohöl bekommen, während der Staat in 2012 nur 3200 Rubel bekommen hat (Ibid.). Analog zum Staatshaushalt können auch einige Unternehmen von der Abwertung der russischen Währung kurzfristig profitieren, bzw. steigern die relativen Einnahmen (ausgedrückt in Rubeln) solchen Unternehmen, die die Erträge für ihre Güter oder Dienstleistungen in der ausländischen Währung bekommen. Nach der Meinung der Ratingagentur Moody's hilft die Abwertung Rubels die russische chemische Industrie, Stahlindustrie und der Bergbau, weil denen in Dollar bezahlt wird, die Kosten aber in Rubeln gerechnet werden (Moody's... 2014). Obwohl man auch den Öl- und Gaskonzernen in Dollar bezahlt, ist das Ergebnis hierbei nicht eindeutig, weil diese Unternehmen auch in Dollar verschuldet sind (Felbermayr, Yalcin und Grübener 2014).

Wie shon gesagt, ist die russische Wirtschaft während der zweiten Phase auch durch die enorme Kapitalflucht infolge der Abwertung der russischen Währung unter dem Druck gewesen. Wegen der Instabilität haben mehrere Investoren und Unternehmen seine Ressourcen von Russland abgezogen und der Trend wird sich auch in 2015 fortsetzen – der Kapitalabfluss aus Russland war im Jahre 2014 in Höhe von 151 Milliarden USD (Russia's Economy... 2015). Nach der Meinung der Experten haben die russischen Staatskonzerne – unabhängig davon, ob sie unter den Sanktionen stehen oder nicht – die Schwierigkeiten gegenüber den Wirtschaftspartnern sowohl im Westen als auch in China, weil auch die letzten die Sanktionen und Strafen befürchten (siehe, Steiner 2015). Wie auch der russische Finanzminister, Alexei Kudrin, betont hat, ist es äußerst schwierig, das Vertrauen der Investoren an Rubel und an Russland wiederzubauen und es nur dann gelingen würde, sollte Russland während einer langfristigen Periode (von sieben bis zehn Jahren) Wirtschaftswachstum zeigen (siehe, Bidder 2015). Außerdem hat die Abwertung Rubels den Druck auf diese Länder ausgeübt, die auf dem Weltmarkt Energieexporteuren sind und dabei enge Wirtschaftskontakt mit Russland haben (bzw. Belarus, Turkmenistan, Kasachstan und Armenien)(EBRD 2014). In allen vier Staaten sind die Nationalwährungen in 2014 unter den enormen Druck gefallen (siehe, z.B. Belarus, Turkmenistan... 2014; Grigorian 2014), demnach Kasachstan die Währung im Februar 2014 und Belarus und Turkmenistan im Januar 2015 devaluert haben. Auch sind die Aussichten des Wirtschaftswachstums dieser Staaten pessimistisch.

Wie erwartet, ist es wegen der Abwertung der russischen Nationalwährung in Russland auch der binnerwirtschaftliche Inflationsdruck entstanden. Sowohl die monatliche Inflationsrate (siehe Abbildung 4) als auch die Inflationserwartungen sind in

Russland besonders seit November 2014 deutlich gestiegen. Die Situation ist insofern außhalb der Kontrolle gewesen, daß die russischen Regierungskreise sogar verschiedene Maßnahmen diskutiert hat, um die Preise der wichtigsten Lebensmittel zu kontrollieren (Russland... 2015). Doch sind bisher in Russland die Begrenzungen des Preisanstiegs nur bei Wodka staatlich festgelegt worden (Putin... 2014).



Abbildung 4. Die Dynamik der monatlichen Inflationsrate in Russland vom Februar 2014 bis Januar 2015 (die Betrachtung von Monat zu Monat)

Quelle: Russland – Inflationsrate, 2015.

Im Folge der Abwertung Rubels und der Inanspruchnahme der Devisenreserven, um sowohl den Wechselkurs zu stützen und die russischen Banken zu rekapitalisieren, ist es während der zweiten Phase Russland gelungen, die starke Rezession und Zahlungsunfähigkeit zu vermeiden. Jedoch macht die Tatsache, daß der Staat zu sehr auf den Ölernahmen ausruht, die russische Wirtschaft sehr verletzbar in der langfristigen Perspektive. Um die nationale Ölsektor zu entwickeln, braucht Russland umfangreiche Investitionen. Das allgemeine Investitionsklima – geschweige von den Sanktionen – ist in dieser Hinsicht aber ungünstig.

In der dritten Phase könnte man jedoch gewissermaßen die Stabilisierung der Wirtschaftslage in Russland beobachten, was die Dynamik der Wechselkurse und Börsenindizes angeht. Obwohl im Januar 2015 der jährliche Verbraucherpreisindex in Russland im Vergleich zu den Daten im Januar 2014 um 15 Prozent gestiegen hat, wobei die Preise der Lebensmittel ungefähr 22 Prozent und die Preise der Dienstleistungen um 12 Prozent gestiegen haben (Moody's... 2015), hat die Lage sich in Februar gewissermaßen beruhigt. Im Februar-März 2015 hat man früher sogar eine Preissteigerung um 17 Prozent erwartet (FocusEconomics 2015), jedoch ist der Verbraucherpreisindex in Februar 2015 erheblich niedriger gewesen (2.2 %) (Russland – Inflationsrate, 2015). Jedoch sind in Russland wegen der hohen Inflationsrate – zum ersten Mal seit November 2009 – die Reallöhne im Januar 2015 gesunken

und man rechnet weiterhin damit, daß die Reallöhne in 2015 ungefähr um 9 Prozent gefallen werden (Russia's Economy... 2015) und deswegen die Kaufkraft der russischen Bevölkerung erheblich sinken wird. Sollte man solche Entwicklung mit den pessimistischen Projektionen der Arbeitslosigkeit kombinieren, scheint der Druck an die russische Bevölkerung stark zu sein. In Theorie, sollte der umfangreiche Druck auf die breiten Bevölkerungsschichten dazu führen, daß die Regierung des von den Sanktionen betroffenen Staates motiviert ist, sein Verhalten zu verändern. In der Praxis hat der inflationäre Druck in Russland eher den gegen teiligen Effekt hervorgerufen. Die Experten haben behauptet, daß die pessimistische Wirtschaftslage die russische Bevölkerung nur mobilisiert hat und die sich wegen dem wirtschaftlichen Druck zu den immer niedrigen Erwartungen adaptiert haben. Nach der Meinung von Lev Gudkov, könnte man das als die typische Reaktion der geschlossenen und depressiven Gesellschaft bezeichnen (siehe Steiner 2015). Deswegen behaupten die Autoren, daß im Fall von den gegen Russland betroffenen Sanktionen es mit höher Wahrscheinlichkeit möglich ist, daß der Druck an die russische Regierung eher von den Unternehmern als von der Bevölkerung entsteht. In diesem Sinne sind die gezielten Sanktionen bisher die beste wirtschaftspolitische Maßnahme gewesen, um die russische-ukrainische Konflikt zu beenden.

4. Zusammenfassung und weitere Diskussion

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Frage, ob die theoretischen Grundlagen und die bisherigen Erfahrungen darauf hinweisen, daß die vom Westen gegen Russland verhängte Sanktionen den gewünschten Erfolg bringen könnten. Dabei leitet die Analyse aus der Logik aus, das das Ziel der Sanktionen ist, den anderen beteiligten Seite den größtmöglichen wirtschaftlichen Druck auszuüben, um den Gegner zu zwingen das „Spiel“ zu verlassen. Die EU und die Vereinigten Staaten erwarten, daß Russland den wirtschaftlichen Druck mittelfristig nicht ausüben wird und die Destabilisierung der Ostukraine beenden wird. Russland dagegen hofft die Auswirkung der westlichen Sanktionen wenigstens länger standzuhalten als die Ukraine, um sich dabei die taktischen Vorteile zu verschaffen. In diesem Kontext ist es wichtig die potenziellen Quellen der Auswirkung der Sanktionen gegen Russland zu identifizieren und den Umfang des Drucks zu bezeichnen.

Nach der Meinung der Autoren sprechen folgende, auf die Theorie basierende Nuancen dagegen, daß die gezielten Sanktionen – sowohl die bisherigen als auch potentiellen, in der Zukunft verhängte – eine wirksame Lösung in der russisch-ukrainischen Krise bringen würden:

- theoretisch sind die gezielten Sanktionen mehr wirksam, sollte das Ziel der Sanktionen die Vermeidung der zukünftigen inakzeptablen Aktivitäten, nicht aber die Lösung der schon ausgebrochenen Konfliktes, sein,
- die Sanktionen gegen Russland wurden schrittweise auferlegt, sind am Anfang ziemlich mild gewesen und haben erhebliche Kosten auch für die Staaten, die gegen Russland Sanktionen eingeführt haben, verursacht, was theoretisch die „Glaubwürdigkeit“ der Sanktionen verringern hat,

- es fehlt in Russland an die einflussreiche Opposition, die innenpolitisch den Druck auf die russische Machtorgane ausüben würde und die russischen Aktivitäten in der Ostukraine öffentlich verurteilen würde,
- Russland hat die Strategie der Gegenstigmatisierung gewählt, wobei man die Sanktionen gewissermaßen akzeptiert und sogar für die Verteidigung der nationalen Identität und den nationalen Stolz benutzt hat,
- die Position Russlands als ein der wichtigsten Gas- und Ölexporteur in der Weltwirtschaft und die Abhängigkeit einiger EU-Mitgliedsstaaten von der russischen Erdöl- und Erdgas garantiert dem Staat sowohl die Ressourcen, um die Auswirkung der Rezession zu vermindern, als auch die günstige Position in den künftigen Verhandlungen über die Krisenlösungmaßnahmen in Ukraine.

Aus den bisherigen Erfahrungen mit der Verhängung der Sanktionen könnte man am Beispiel Irans erläutert zwei Lehren ziehen. Erstens, selbst im Fall der erheblichen wirtschaftlichen Kosten auf Russland gibt es keine Garantie, ob die Sanktionen auch zur gewünschten politischen Lösung führen. Zweitens, sollten die gewünschten Effekte der Sanktionen kurzfristig (spätestens nach zwei Jahren nach dem Beginn der Sanktionen) nicht erscheinen, ist es ziemlich wahrscheinlich, daß die Sanktionen nur geringe oder sogar keine positiven Resultaten mit sich bringen würden.

Die Sanktionen beeinflussen die Einstellungen, Erwartungen und Reaktionen der Wirtschaftsagenten sowohl in den sanktionsierten Ländern als auch auf der internationalen Ebene. Die ersten berechnen mit den Beschränkungen und Rückschlägen im Wirtschaftsraum, während die anderen – internationalen Finanzmärkte, Investoren, Exporteure – ihre Entscheidungen der zunehmenden Instabilität entsprechend treffen müssen. Deswegen ist es berechtigt, die Auswirkung der gegen Russland betroffenen Sanktionen komplex zu analysieren, wobei auch die Interaktionen zwischen den verschiedenen Wirtschaftsprozessen und -indikatoren zur Berücksichtigung genommen wird. Hierbei könnte man die Wirtschaftsentwicklungen in drei Stadien analysieren: die Periode von April bis September 2014, die Periode von Oktober bis Dezember 2014 und die Periode seit Januar 2015. Nach der Meinung der Autoren ist hierbei der größte Druck an die russische Wirtschaft von den Wechselkursentwicklungen und der Inflationsdynamik während der zweiten Phase (von Oktober bis Dezember 2014) entstanden. Der russische Rubel hat gegenüber Euro und USD erheblich sein Wert verloren, was zu der enormen Kapitalflucht geführt hat. Jedoch haben die Sanktionen hierbei nur eher geringe Rolle gespielt, weil die Kursschwankungen mehr mit dem allgemeinen Misstrauen der Märkte und der Turbulenzen der Ölmarkte zu verbunden sind. Obwohl die Abwertung Rubels in Kombination mit den weltweit gesunkenen Ölpreisen kurzfristig für den russischen Staatshaushalt günstig gewesen ist, muß man hierbei das umfassende Bild analysieren und mit den Reaktionen der Märkte berechnen. Hierbei konnte man behaupten, daß der wirtschaftliche Druck der Sanktionen davon entstehen könnte, daß die russischen Staatskonzerne – unabhängig davon, ob sie unter den Sanktionen stehen oder nicht – die Schwierigkeiten gegenüber den Wirtschaftspartnern sowohl im Westen als auch in China haben, weil die Partnern sowohl die von den

Sanktionen entstehende allgemeine Unsicherheit, als auch direkte Kosten im Folge der Sanktionen befürchten. Angesehen, daß der globale Markt den Investoren genug Alternativen anbietet, spielen hierbei auch die internationalen Organisationen und die Rating-Agenturen ziemlich wichtige Rolle, weil deren Äußerungen, Resolutionen und Prognosen die Marktprozesse – und dabei auch die Auswirkung der Sanktionen – stark beeinflussen könnten.

Wegen der Abwertung der russischen Nationalwährung und der Sanktionen ist in Russland auch der binnengewirtschaftliche Inflationsdruck entstanden, jedoch ist der Druck von der Seite der russischen Bevölkerung nach der Meinung der Autoren höchst unwahrscheinlich, weil die Bevölkerung die Sanktionen als ein Zeichen des nationalen Stolz behandelt hat und sich zu immer niedrigen Erwartungen adaptiert hat. Die Autoren behaupten, daß sollte der wirtschaftliche Druck auf die russische Regierung irgendwo entstehen, ist es eher mit den schlechten Wirtschaftsbedingungen der russischen Staatsunternehmen auf die internationale Ebene verbunden. In diesem Sinne bieten die gezielten Sanktionen die beste Möglichkeit, die russischen Machtorgane mehr unter den Druck zu stellen.

In der langfristigen Perspektive hängt der Druck an die russische Regierung davon ab, ob der Staat und die Zentralbank genug Devisen haben, um die Hyperinflation und die Panik zu vermeiden. Sollte es dem Staat gelingen, die Inflation zu stabilisieren, ist es dem Russland gelungen, seine Wettbewerbsfähigkeit zu fördern: die Arbeitskosten sind gesunken, der Staatshaushalt ist weiterhin ausgeglichen, Einführen aus den bisherigen Partnern sind mit Einführen aus anderen Ländern ersetzt worden, usw. Somit bietet die heutzutage Situation in Russland dem Staat gleichzeitig sowohl ein unmittelbares Risiko als auch eine gute Möglichkeit, eine gesunde Wirtschaftsordnung aufzubauen. Jedoch hat man hierbei keinen Grund für Optimismus, weil der Staat sowohl mit den enormen strukturellen Problemen konfrontiert ist als auch das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte verloren hat. Dabei wäre es aber naiv zu glauben, daß der wirtschaftliche Zusammenbruch Russlands mehr Sicherheit in die Region bringen würde.

Eine andere Frage ist, ob der Druck gegen Russland auch zum wirtschaftlichen Zusammenbruch der Ukraine führen könnte, was nach den letzten Entwicklungen äußerst möglich wäre. Nach der Meinung von EBRD, ist die Wirtschaft des Staates in die tiefe Rezession gestürzt. Deswegen ist es nach der Meinung der Autoren ebenso wichtig, sowohl die geopolitischen Konflikte in der Ostukraine zu lösen, als auch der Ukraine jegliche Hilfe und Know-how anzubieten, um dort die strukturellen Reformen zu unterstützen.

Literaturverzeichnis

1. A new century of sanctions (2015). Financial Times, <http://www.ft.com/ig/sites/2014/sanctions/>
2. **Adler-Nissen, R.** (2014). Stigma Management in International Relations: Transgressive Identities, Norms, and Order in International Society . International Organization, 68, pp 143–176.
3. Aktueller Stand der Sanktionen gegen den Iran: Umsetzung und Erweiterung der UN-Resolutionen. (2015). Wirtschaftskammer Österreich, <https://www.wko.at/Content.Node/service/aussenwirtschaft/fhp/Embargos/Aktueller-Stand-der-Sanktionen-gegenueber-dem-Iran.html>
4. Bershidsky, L. (2014). Lift Sanctions Now to Humiliate Putin. BloombergView, 17 Dezember, 2014. <http://www.bloombergview.com/articles/2014-12-17/lift-sanctions-now-to-humiliate-putin>
5. **Bidder, B.** (2015). Währungskrise in Russland: Rubel-Absturz kann Putin kaltlassen. Spiegel Online. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/russland-schwacher-rubel-federt-sinkenden-oelpreis-ab-a-1006018.html>
6. **Blanchard, J.-M.F. und Ripsman, N. M.** (1999). Asking the right question: When do economic sanctions work best?. Security Studies, Volume 9 (1–2), pp. 219–253.
7. **Brzoska, M.** (2002). Putting More Teeth in UN Arms Embargoes. In Cortright, D., und Lopez, G.A: (ed.). Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft. Rowman and Littlefield Publishers, pp. 125–144.
8. Die Sanktionen gegen den Iran (2013). Tagesschau, 08.11.2013. <http://www.tagesschau.de/ausland/hintergrund-iran-sanktionen100.html>
9. **Dizaji, S.F.** (2012). The effects of oil shocks on government expenditures and government revenues nexus in Iran (as a developing oil-export based economy). ISS Working Paper Series/General Series, Volume 540, pp. 1–41. [/](#)
10. **Dizaji, S.F., und van Bergeijk, P.A.G.** (2013). Could Iranian sanctions work? ‘yes’ and ‘no’, but not ‘perhaps’. <http://www.voxeu.org/article/could-iranian-sanctions-work-yes-and-no-not-perhaps>
11. **Drezner, D.W.** (2003) How Smart are Smart Sanctions? International Studies Review, VOlume 5, Issue 1, pp. 107–110.
12. EBRD (2015). Decline in Russia’s GDP to cause domino effect in the region – EBRD. <http://www.ebrd.com/news/2015/oildriven-russia-downturn-adds-to-weakness-in-ebrd-economies.html> und <http://rt.com/business/224131-ebrd-downgrades-forecast-russia/>
13. EIA (2014). US Energy Information Administration. <http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=RB RTE&f=D>
14. **Escribà-Folch,A. und Wright, J.** (2010). Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers. International Studies Quarterly, Vol. 54, Issue 2, pp. 335–359.
15. **Esfandiary, D., und Fitzpatrick, M.** (2001). Sanctions on Iran: Defining and Enabling ‘Success’. Survival: Global Politics and Strategy, Volume 53, Issue 5, 2011 , pp. 143–156.

16. **Exchange Rates** (2015). <http://www.exchangerates.org.uk/Dollars-to-Russian-Roubles-currency-conversion-page.html> und <http://www.exchangerates.org.uk/Euros-to-Russian-Roubles-currency-conversion-page.html>.
17. **Farzanegan, M.R.** (2011). Oil revenues shocks and government spending behavior in Iran. *Energy Economics*. Volume 33, Issue 6, November 2011, pp. 1055–1069.
18. **Felbermayr, G., Yalcin, E. und Grübener, P.** (2014). Ökonomische Aspekte des Russlandkonfliktes: Ursachen, Kosten, Optionen. ifo Schnelldienst 14/2014 – 67. Jahrgang – 30. Juli 2014.
19. **Friedrichs, G.** (2013). Smart Security Council? Analyzing the Effectiveness of Targeted Sanctions. Hamburg, Diplomica Verlag, GmbH.
20. **Galtung, J.** (1967). On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia. *World Politics*, Volume 19, Issue 3, pp. 378-416. http://web.stanford.edu/class/ips216/Readings/galtung_67.pdf
21. **Giromelli, F.** (2011). Coercing, Constraining and Signalling: Explaining and Understanding International Sanctions after the End of the Cold War. Colchester, UK: ECPR Press.
22. **Global Policy Forum.** Targeted Sanctions. <https://www.globalpolicy.org/security-council/index-of-countries-on-the-security-council-agenda/sanctions/targeted-sanctions-new-tools-new-challenges.html>
23. **Groves, A.** (2007). Are Sanctions an Appropriate Tool for Coercion in International Politics? Why? <http://www.e-ir.info/2007/12/03/are-sanctions-an-appropriate-tool-for-coercion-in-international-politics-why/>
24. **Haidar, J.I.** (2014). Sanctions and Exports Deflection. MimeoGraph, Paris School of Economics. <http://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/haidar-jamal-ibrahim/haidar-sanctions-exportsdeflection-2014.pdf>
25. **Hovi, J., Hussey, R. und Sprinz, D.F.** (2005). When Do (Imposed) Sanctions Work?. *World Politics*, Vol. 57(4), pp. 479–499.
26. **Hufbauer, G.C., Schott J.J., und Elliot, K.A.** (1985). Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy. Washington DC: Institute for International Economics.
27. IMF Database. World Economic Outlook Database. (http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=48&pr.y=10&sy=2008&ey=2015&sccsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=922&s=N_GDP_RPCH&grp=0&a).
28. **Inozemtsev, V.** (2015). Sanktionen gegen Russland? Weiter so: Wie die westlichen Sanktionen Russland treffen. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 19.01.2015. <http://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/sanktionen/artikel/detail/sanktionen-gegen-russland-weiter-so-741/>
29. **Jonge Oudraat, C. de** (2007). The Use of Economic Sanctions to Maintain International Peace and Security and Combat International Terrorism. Material von Oudraat, Chantal de Jonge. „Economic Sanctions and International Peace and Security“. In Aall, Pamela, Chester Crocker, and Fen Osler Hampson, eds., *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World* (Washington, DC: USIP, 2007), pp. 335-355.

30. **Kaempfer, W.H., und Lowenberg, A.D.** (2007). The Political Economy of Economic Sanctions. Chapter 26 in Sandler, T., und Hartley, K. (ed.). Handbook of Defense Economics, Volume 2. Elsevier. <http://www.sfu.ca/~schmitt/sanctions.pdf>
31. **Lacy, D. und Niou, E.M.S.** (2004). A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats. *The Journal of Politics*, Vol. 66, No. 1, February 2004, pp. 25–42.
32. **Macaluso, A.** (2014). The Apparent Success of Iran Sanctions: Iran, Rouhani, and the Nuclear Deal. The Hague Institute for Global Justice Working Paper, No. 2. http://thehagueinstituteforglobaljustice.org/cp/uploads/publications/Working-Paper-2-Iran-Sanctions_1409326879.pdf
33. **Mayall, J.** (1984). The Sanctions Problem in International Economic Relations: Reflections in the Light of Recent Experience. *International Affairs*, Vol. 60, No. 4, pp. 631–642. Genannt in Groves, A. (2007). Are Sanctions an Appropriate Tool for Coercion in International Politics? Why? <http://www.e-ir.info/2007/12/03/are-sanctions-an-appropriate-tool-for-coercion-in-international-politics-why/>
34. Moody's Investors Service (2014). Announcement: Moody's: Rouble devaluation scenario positive for some Russian corporates, neutral for others. 12. Mai, https://www.moodys.com/research/Moodys-Rouble-devaluation-scenario-positive-for-some-Russian-corporates-neutral-PR_294710
35. **Pape, R.A.** (1997). Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, Vol. 22, Issue 2, pp. 90–136.
36. **Portela, C.** (2007). Sanktionen der EU: Wirksamkeit durch Stigmatisierung?. SWP Aktuell, 63, November, .2007. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/7928>
37. Putin fordert Begrenzung des Preisanstiegs bei Wodka. *Wirtschaftsblatt*, 24. Dezember 2014. http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/europa_cee/4626500/Putin-fordert-Begrenzung-des-Preisanstiegs-bei-Wodka
38. Russia's economy is forecast to contract by at least 3 per cent in 2015. (2015). *World Politics Journal*, January 31, 2015, <http://worldpoliticsjournal.com/blog/2015/01/russias-economy-forecast-contract-least-3-per-cent-2015/>
39. Russland-Sanktionen aktuell. Germany Trade&Invest. <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Specials/russland-sanktionen.html>
40. Russland – Inflationsrate. *Trading Economies*. <http://de.tradingeconomics.com/russia/inflation-rate-mom>
41. Russland will Preise einfrieren (2015). Reuters, 9.10.2014. <http://www.handelsblatt.com/politik/international/kampf-gegen-inflation-russland-will-preise-einfrieren/10815408.html>
42. **Rühle, H.** (2015). Iran wird im Atomstreit gefährlich unterschätzt. *Die Welt*, 23. Januar 2015. <http://www.welt.de/politik/ausland/article136698045/Iran-wird-im-Atomstreit-gefaehrlich-underschaetzt.html>

43. **Steiner, E.** (2015). So hart treffen Russland die Sanktionen. Die Welt 02.02.15.
http://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article137015241/So-hart-treffen-Russland-die-Sanktionen.html
44. **Takeyh, R., und Maloney, S.** (2011). The Self-Limiting Success of Iran Sanctions. International Affairs, Vol. 87, Issue 6
45. **Torbat, A.E.** (2005). Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran. The World Economy, Volume 28, Issue 3, pp. 407–434.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9701.2005.00671.x/abstract>
46. **Tostensen, A. und Bull, B. (2002).** Are smart sanctions feasible? World Politics, Vol. 54, No. 3, pp. 373-403.
47. **Verdier, D. und Woo, B.** (2011). Why rewards are better than sanctions. Economics & Politics, Volume 23, Issue 2.
48. **Voss, T.** (2001). Game theoretical perspectives on the emergence of social norms, pp. 105–136. In Michael Hechter and Karl-Dieter Opp (eds.), Social Norms, New York.
49. **Yanagisawa, A.** (2014). Ukraine Crisis: Costs of Economic Sanctions against Russia for Japan Concern about damage from energy embargo Be prepared for unexpected developments. IEEJ Report, Juli, 2014. <http://eneken.ieej.or.jp/data/5543.pdf>

KOKKUVÕTTED

ZUSAMMENFASSUNGEN

SUMMARIES

FINANTSKATTETA ÜLESANDED KOHALIKE OMAVALITSUSTE FINANTSIDES: KRIISIKOGEMUSED EESTIST¹

Peter Friedrich, Janno Reiljan²
TÜ majandusteaduskond

Eestis, analoogselt USA, Austraalia ja Saksamaaga, on probleemiks finantskatteta ülesanded kohalike omavalitsuste rahastuses, st riigivõimu kõrgemalt tasandilt suunatakse ülesandeid kohalikule tasandile ilma piisavate rahaliste vahenditeta nende täitmiseks. Autorid määratlevad finantskatteta ülesannete olemuse ning avavad nende seose kohalike omavalitsuste funktsionide, nende täitmise kulude ja rahastamisega. Seejärel käsitletakse seoseprintsipi finantskatteta ülesannete vältimiseks ja funktsionide erinevat rahastamisvajadust finantskriisi tingimustes.

Eesti on alles demokraatliku avaliku sektori kujundamise protsessis. Kahetasandilises administratiivsüsteemis täidavad kohalikud omavalitsused laia funktsionide kompleksi, seejuures väga sageli rahandusliku stressi tingimustes. Kriisiperioodil suurenes kohalike omavalitsuste sõltuvus keskvalitsuse poliitikast administratiivtasemete vaheliste rahandussuhete kujundamisel. Ühepoolsed otsused võivad kohalikel omavalitsustel tekitada finantskatteta ülesanded, mille tulemuseks on raskused ülesannete tätmisel või vajadus võtta laenu. Aastatel 2008-2011 ilmnes selgelt vajadus reguleerida paremini administratiivtasandite vahelised rahandussuhted. See reguleerimine võiks olla suunatud seoseprintsibiga (connection principle, Konnexitätsprinzip) rakendamisele.

Artikli eesmärgiks on analüüsida finantskatteta ülesannete tekkimist ja pakkuda seoseprintsibiga rakendamist nende ärahoidmiseks kohalikel omavalitsustel. Seejuures otstakse vastest järgmistele uurimisküsimustele:

- * Kuidas aitab seoseprintsibi rakendamine välida finantskatteta ülesannete tekkimist ja millisele teoreetilisele alusele selle printsibi rakendamine toetub?
- * Kas Eesti kohalikel omavalitsustel ilmneb finantskatteta ülesandeid ja kuidas keskvalitsus sellega finantskriisi tingimustes tegeles? Kas keskvalitsus arvestas seoseprintsibiga kohalike omavalitsuste ülesannete ja finantside kujundamisel?
- * Milline institutsionaalne raamatik on vajalik, et seoseprintsipi järgitaks Eesti administratiivtasandite vahelistes rahandussuhetes ka kriisi tingimustes?
- * Kas seoseprintsibi erijuhu – paralleelsusprintsibi – rakendamine võimaldab kriisiajal kujundada õiglase keskvalitsuse eraldiste taseme kohalikele omavalitsustele?

¹ The full article “Unfunded Mandates in Local Government Finance: Crises Experiencs from Estonia” is located on CD.

² Authors: Professor Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich, Senior Researcher, University of Tartu, Narva Road 4, 51009 Tartu, Estonia; E-mail: Peter.Friedrich@ut.ee; Janno Reiljan, PhD. DSc (econ), Professor of International and Public Economy, Facutly of Economics and Business Administration, University of Tartu, Narva Rd 4, 51009 Tartu, Estonia. E-mail: Janno.Reiljan@mtk.ut.ee

Artiklis vaadeldakse juhtu, mil rahastamisotsused langetatakse kõrgemal administratiivtasandil ja rahastamata või alarahastatud ülesanded ilmnevad madalamal administratiivtasandil. Sellisel olukorral võivad olla ajaloolised põhjused, kui täidetavate funktsionide ja rahastamiskorra muutused ühest olukorrast teise üle mines toimuvad kooskõlastamatult. Need on seotud administratiivtasemete vaheliste suhetega maksutulude ja avaliku sektori teenuste pakkumise ülesannete jaotamisel. Finantskatteta ülesannetega seonduvatele probleemidele lähenetakse eri riikides erinevalt. Artiklis viidatakse finantskatteta ülesannete käsitlustele Kanadas, USA-s, Lõuna-Aafrika Vabariigis, Saksamaal, Shveitsis, Argentiinas ja Eestis. EL riikides kompliitseerib olukorda asjaolu, et EL direktiivide täitmine võib kohalikes omavalitsustes põhjustada kulusid, mille jaoks rahvuslikus fiskaalpoliitikas ei ole ette nähtud katteallikaid.

Eelkõige erinevad finantskatteta ülesannete käsitlused selle poolest, milliseid avaliku sektori funktsionide kompleks kaotatakse. Teiseks on riikide lõikes erinevad õiguslikud vahendid, millega kohalikud omavalitsused saavad kaitsta end finantskatteta funktsionide tekkimise eest. Saksamaal on avaliku sektori ülesannete jaotus EL, liiduvalitsuse, liidumaade ja kohalike omavalitsuste vahel täpselt fikseeritud ja kompetents nende administreerimiseks ning täideviimiseks vajaliku seadusloome osas on jäigalt fikseeritud Saksamaa LV ja liidumaade konstitutsionides, mistöttu on võimalused finantskatteta ülesannete tekkimiseks väga piiratud. Saksamaa käsitlus võiks olla eeskujeks avaliku sektori funktsionide ja nende täitmise katteallikate süsteemse jaotuse kujundamiseks erinevate administratiivtasandite vahel. Süsteem peab olema piisavalt paindlik, et ära hoida finantskatteta ülesannete teke nii avaliku sektori funktsionide koosseisu üldisel muutumisel (suurenemisel või vähenemisel) kui ka nende jaotuse muutumisel administratiivtasandite vahel. Seejuures tuleb tagada funktsionide optimaalne jaotus, arvestades avaliku sektori ülesannet saavutada majanduse stabiilne areng, ressursside parim (efektiivseim) paigutus ja heaolu sotsiaalselt õiglane jaotus. Arvestama peab ka lahendusvariantide poliitilise teostamise võimalusi ühiskondlike huvigruppide konkreetsete jõuvaherekordade tingimustes.

Eestis on kohalike omavalitsuste ülesannete ring väga lai ja kõigile ühesugune, sõltumata omavalitsusüksuse suurusest ja majandusliku võimekuse tasemest. Pärast ühinemist EL-ga tekkisid kohalikele omavalitsusüksustele uued ülesanded seoses EL poliitikate elluviimisega keskkonnakaitse, regionaalarengu ja muudes valdkondades. Avaliku sektori ülesannete koosseisu muutus kujutab endast Eesti kohalikele omavalitsustele potentsiaalset finantskatteta ülesannete tekkimise ohtu, sest finantseerimise küsimustes on otsustamisoigus keskvalitsuse tasandil ja kohalike omavalitsuste positsioon eelarveläbirääkimistel on nõrk. Eriti teravaks muutus avalike teenuste pakkumise rahalise katte küsimus kohalikes omavalitsustes 2008-2010. aasta finantskriisi tingimustes, sest keskvalitsus kitsendas otsest kohalike omavalitsuste finantsbaasi. Selle tulemusena vähenes kohalike omavalitsuste osatähtsus avaliku sektori kulutustes 2003. aasta 30.9%-lt 21.73%-le 2012. aastal. Kuna kohalike omavalitsuste täidetavate funktsionide hulk sel perioodil suurennes, siis on tulemuseks alafinantseerituse probleemi teravnemine nende täitmisel.

Finantskatteta ülesannete probleemi lahendamise tähtsus suurendab asjaolu, et Eesti kohalike omavalitsuste eelarvetulude tase inimese kohta on väga erinev, mis tähendab nõrgematele omavalitsustele suuremaid raskusi oma funktsioonide täitmisel.

Alates 2004. aastast on olemas eelarveläbirääkimiste protokollid kohalike omavalitsuste liitude ja keskvalitsuse komisjonide vahel kohalike omavalitsuste ülesannetele rahalise katte tagamise küsimustes. 15.09.2004.a protokollis on fikseeritud läbirääkimiste põhimõtted, millele viidatakse ka järgmiste aastate läbirääkimiste protokollides:

- Keskvalitsus tagab rahalise katte kohalikele omavalitsustele seadustega pandud ülesannete täitmiseks ja arenguks vajalike investeeringute tegemiseks;
- Jätkuma peavad läbirääkimised avaliku sektori kohalike funktsioonide üleandmiseks keskvalitsuselt kohalikele omavalitsustele koos nende täitmiseks vajalike rahaliste vahendite üleandmisega keskvalitsuse eelarvest kohalikesse eelarvetesse;
- Uute ülesannete ilmnemisel tuleb kohalike omavalitsuste tulubaasi suurendada nende täitmiseks vajalikus ulatuses.

Nende põhimõtete järgimine osutus problemaatiliseks, kuna funktsioonide jaotus administratiivtasandite vahel ei olnud piisavalt täpne, funktsioonide täitmiseks vajalike vahendite hindamise meetodid ja suurus olid fikseerimata ning kriisiperiodil asendusid läbirääkimised sisuliselt keskvalitsuse diktaadiga. Seaduse kohaselt on kokkuleppe mittesaavutamisel keskvalitsusel õigus teha otsus vahendite ja ülesannete jaotamise kohta ühepoolset. Majandusbuumi tingimustes kasvasid laekumised eelarvesse kiiresti ja mõlemaid osapooli rahuldava kokkuleppe saavutamine oli suhteliselt lihtne. Kriisi tingimustes ilmnes aga, et Eesti kohalike omavalitsuste huvid on piisava õigusliku kaitseta, mitõttu ohustavad neid majandusraskuste ilmnemisel ülesannete alarahastatus vörreldestes keskvalitsusega.

Eesti on olukorras, kus põhiseadusliku kaitseta kohalikud omavalitsused kannatavad neile seadustega pandud ülesannete alarahastatuse all, eriti just kriisiperiodil. Sellise olukorra välimiseks tuleb täpselt määratleda avaliku sektori funktsioonide jaotus keskvältsusse ja kohalike omavalitsuste vahel ning täpselt himmata funktsioonide täitmiseks vajalike rahaliste vahendite surus. Seejuures tuleb arvestada ka EL direktiividest ja poliitikatest tulenevate ülesannete ja vahenditega. Sellel alusel saab välja tuua kohalike omavalitsuste alarahastatud või koguni rahalise katteta funktsioonid. Administratiivtasandite kompetentsid peavad olema õiguslikult selgelt eraldatud või vähemalt täpselt määratletud. Kohalike omavalitsuste seadustes fikseeritud õigused peaks olema põhiseaduslikult kaitstud keskvalitsuse sekkumise eest.

Kohalikel omavalitsustel peaks olema piisava ulatusega omatalude baas. Seejuures peavad omavalitsuste tulubaasi hulka kuuluma ka maksuliigid, mille maksumäära saaks kohalikud omavalitsused ise määrata, et muutuda sõltumatuks keskvalitsuse

maksutulude jagamise poliitikatest. See looks kohalikele omavalitsustele võimaluse rahastada kohalike maksude või maksulisadega mittekohustuslikke (ise kujundatud) kohalikke avaliku sektori funktsioonide täitmist. Keskvalitsuse poolt kohalikele omavalitsustele täitmiseks antud üldiste avalike teenuste (nt haridus) pakkumise kulud peab aga sihtfinantseerimise teel täielikult äle kandma keskvalitsuse eelarvest.

Finantskatteta (alarahastatud) ülesannete vältimisele suunatud õigusaktid peavad seoseprintsibi arvestamiseks sisaldama funktsioonide täitmiseks vajalike kulude eelneva hindamise ja täitmisele järgneva kontrolli protseduure, nende administratiivtasandite vahelise kooskõlastamise mehanisme ja perioodilise uuendamise võimalusi. Need protseduurid peaks olema tagatud halduskohtumenetluse normidega ja Riigikohtu lahenditega, mis näevad ette sanktsioonid nendele, kes õigusnorme või kohtulahenditega antud juhiseid rikuvad.

Õigusaktides tuleb ette näha finantskatteta ülesannete käsitlemine kriisiperiodidel, mil valitussektori eelarvetulud tervikuna vähenevad. Kriisikoormat (eelarvetulude vähinemisest tungitud raskusi ülesannete tätmisel) peavad tasakaalustatult kandma nii keskvalitsus kui ka kohalikud omavalitsused. Keskvalitsusel ei tohi olla võimalust sundida kohalikke omavalitsusi üksinda kriisikoormat kandma. Samas ei saa kohalike omavalitsuste õigust avalike teenuste pakkumise kulude täielikule kaetusele kaitsta viisil, mis nihutaks kriisikoorma üksnes keskvalitsuse kanda. Tasakaalu leidmine ei ole lihtne ülesanne, sest erinevate avaliku sektori funktsioonide tähtsus on kriisi ületamise seisukohalt erinev ja seega tuleb ka nende täitmise kulude katmist käsitleda erinevalt. Osa funktsioonide rahastamine peab jätkuma varasemal (kriisieelsel) tasemel, samas kui teiste rahastamine tuleb ülemäärase eelarvedefitsiidi vältimiseks viia hädavajalikule miinimumtasandile. Erinevalt käsitletakse näiteks jooksvaid ja investeerimiskulusid, sotsiaalsele kaitsele ja meeletehutusele suunatud kulusid jne. Kriisiperiodil võib aktsepteerida mõnede funktsioonide tätmisel kvaliteedi langust, nt teenuse ooteaja pikenemist.

Seoseprintsibi rakendamine peab tagama, et kriis ei tooks kaasa keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste lahinguid vähenevate eelarvetulude pärast, vaid tasakaalustatud lähenemise mõlema tasandi funktsioonide täitmise rahastamisele parimal võimalikul viisil konkreetseid tingimusi (majandustüslikü faase) arvestades. Eesti kogemus näitab, kuidas suvaotsuste langetamise õigusega keskvalitsus nihutas kriisikoorma kohalike omavalitsuste kanda. Selline õiguste tasakaalustamatus on kohalike funktsioonide alarahastuse tekkimise otsene põhjus.

Pärast avaliku sektori transformatsioniperioodi lõppemist peaks kujunema selge avaliku sektori funktsioonide ja nende täitmist tagavate eelarvetulude jaotus keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel. Majanduskriisi tingimustes alarahastatud ülesannete tekkimise vältimiseks ühel või teasel administratiivtasandil on eelarvevahendite jaotamisel soovitav rakendada seoseprintsibi erjuhu – parallelusprintsipi. Selle printsibi kohaselt peaks mõlema administratiivtaseme kasutusse jäädv eelarvevahendite summa muutuma samas tempos, st stabiliseeritakse nende suhe. Selle printsibi rakendamisel paraneb majanduskasvu tingimustes mõlema administratiivtasandi funktsioonide finantskate võrdsel määrat ja võrdset

kantakse ka kriisi tingimustes finantskatte vähinemise koormust. Probleeme tekibat seejuures aga avaliku sektori erinevate funksioonide erinev tähtsus ühiskonnaelu arendamisel või kriiside ületamisel. Seega tuleks erinevate funksioonide rahalise katte muutumisel rakendada nende funksioonide tähtsusele vastavaid proporsioone.

Eesti avaliku sektori ülesannete rahalise katte hindamisel parallelsusprintsibi alusel tuleb arvestada asjaoluga, et vaadeldakse avaliku sektori transformatsiooniperioodi, mil rhalise katte proporsioonid administratiivtasandite ja funksioonide lõikes on pidevalt muutunud. Selle tulemusena saame ülesannete rahalise katte muutumise parallelsusprintsibile vastavuse hindamisel erineva tulemuse, kui lähtume erinevast baasaastast (selle jaotusproportsioonist). Artiklis analüüsiti kohalikele omavalitsustele ülekantavate sihteraldiste osatähtsuse muutusi, lähtudes baasaastast 1997 (statistiklike vaatlusandmete rea algus), 2003 (viimane aasta enne kohalike omavalitsuste rahastamise reformi) ja 2004 (esimene aasta pärast reformui). Parallelsusprintsibist lähtuvad hinnangud sihteraldistega kaetavate funksioonide ala- või ülerahastamisele kujunevad eri baasaastatest lähtudes erinevaks. Parallelsusprintsibi rakendamise eelduseks on seega administratiivtasandite kulukatte opitmaalse proporsiooni kvalitatiivne määratlemine ja kvantitatiivne hindamine.

Hälbed administratiivtasandite funksioonide rahalise katte muutumise parallelsusprintsibist tekivad nende eelarvetulu allikates toimuvate mitteparalleelseste muutuste töttu. Artiklis analüüsiti mõlema administratiivtasandi maksutulude proporsioonide muutusi majandusbuumi ja kriisi tingimustes. Seejuures muutis aga keskvalitsus 2009. aastal ühepoolse otsusega kohalike omavalitsuste eelarvesse laekuva füüsilise isiku tulumaksu osatähtsus 11,93%-lt 11,4%-le. Algset füüsilise isiku tulumaksu määra ei ole kohalikele omavalitsustele senini taastatud.

Kõige raskem on kahtlemata parallelsusprintsipi rakendada avaliku sektori investeringute jaotuse kujundamisel. Ühel poolt tuleb arvestada, et väikeses riigis võivad üksikud suured investeerimisprojektid proporsioone valdkondade ja valitsustasandite vahel oluliselt muuta. Teisalt on investeerimisvahendite proporsioonidele suur mõju EL toetustel, mis on suunatud ainult mõnede võtmevaldkondade arendamisele ja mille kättesaamine on paljudes valdkondades tsükliline.

Kokkuvõttes näitab analüüs, et avaliku sektori funksioonide rahastamise proporsioonid administratiivtasandite vahel on Eestis paljuski veel suhteliselt ebastiabilised, mis tähendab paratamatult alarahastatud ülesannete teket eelkõige nõrga õigusliku kaitsega kohalikel omavalitsustel. See on transformatsiooniprotsessis oleva avaliku sektori puhul arengu mõneti paratamatu kaasnähtus. Samas tuleb töötada selle nimel, et avalikus sektoris minimeerida finantskatteta ülesannete tekkimise võimalus, eriti kriisi tingimustes. Sisuliseks lahenduseks võiks siin olla parallelsusprintsibi rakendamine ja sellele tugineva õigusliku regulatsiooni jõustamine.

EESTI KUI EUROOPA LIIDU LIKMESRIIGI MAJANDUS- JA KAUBANDUSSIDEDEM, SH UKRAINA JA VENEMAAGA³

Matti Raudjärv⁴
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Eesti majandus- ja kaubandussuheted teiste, eeskätt suuremate maailma riikidega sõltuvad eeskätt sellest, milline on nende riikide enete majanduslik olukord. Pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga 2004. aastal on suurenenud majandus- ja sh kaubandusside demed kõigi Liidu riikidega. Käesoleva artikli eesmärgiks on anda ülevaade Eesti majandus- ja kaubandusside mete tendentsitest, võrreldes majanduskriisi eelset, selle aegset ja aega kriisi leeendumise järel. Selle kõrval on oluline, kuidas arenevad majandussuheted Euroopa Liidul ja sealhulgas Eestil idapartnerlusriikidega, antud juhul just selle suurima partneri Ukrainaga. Tulenevalt Ukraina-Venemaaga viimaste aastate keerulistest suhetest on oluline uurida majandus- ja kaubandussuhteid ka Venemaaga. Nimetatud suhetest on mõjutatud ka Eesti, kogu Euroopa Liidu ja paljude teiste riikide majandussuheted 2014. ja eelnevate, eriti aga 2013.⁵ aastaga võrreldes. Artiklis tegeletakse järgmiste uurimisülesannete ja sõlmprobleemidega, et:

- uurida Eesti eksporti ja impordi tendentse maailma riikidega, sh Ukraina ja Venemaaga.
- uurida Eesti eksporti ja imporditehinguid olulisemate kaubagruppide osas.
- uurida Euroopa Liidu ja Ukraina teed assotsiatsioonilepingu sõlmimiseks.
- uurida Euroopa Liidu ning teiste lääneriikide suhteid Venemaaga seoses Ukraina sündmustega viimastel aastatel.
- uurida Eesti ja Venemaa majandussuhteid (esitatud täisartiklis).

Artikkel on eeskätt empiirilise suunitlusega ning siin tuginetakse nii Eesti kui Euroopa Liidu statistilistele andmetele, samuti mitmete teiste uurijate ja ekspertide hinnangutele. Üldise majandussuhtluse ja poliitilise käitumise taustal tuuakse välja nii Ukraina kui ka Venemaa, aga paljude teiste riikide koht Eesti majandus- ja kaubandusside mete arendamisel.

³ Täisartikkel inglise keeles (sh viited kasutatud allikatele), on loetav käesoleva publikatsiooniga kaasas oleval CD-l. Full text article can be found on the CD attached.

⁴ PhD (majanduskandidaat) Matti RAUDJÄRV, Tartu Ülikool (regionaalne Pärnu Kolledž), c/o Kose tee 79, 12013 Tallinn, Eesti; taasiseseisvunud Eestis esimene majanduspoliitika õppetooli asutaja (Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonnas 1992), selle esimene juhataja ja professor. Email: mattir@hot.ee; matti.raudjarp@ut.ee; www.mattimar.ee

⁵ Osaliselt piirduvad artikli andmed 2013. aastaga, kuna kirjutamise ajal ei olnud kõigi käsitlevatate osade kohta andmeid kogu 2014. aastaks avaldatud (näiteks, Eesti eksport-import Ukrainaga jmt).

1.Eesti ekspordi ja impordi tendentsid maailma riikidega

Eesti Statistikaameti 2014 aastaraamatus on Eesti ekspordimahud 2013. aasta puhul esitatud 50 riigi kohta, neist nn pingereas 50. kohal on Singapur 10,4 miljoni euroga. Kümme esimest riiki hõlmasid Eesti ekspordimahust 9379,2 miljonit eurot ehk 76,4 %. Ülejäänud riikidesse (167 riiki) eksporditi 2895,6 miljoni euro eest, sh ekspordimahuga 148,8 miljonit eurot on konkreetne riik aastaraamatus esitamata. Võib väita, et 2014. aasta oli Eesti jaoks võrreldes 2013. aastaga mitmetes majandustegeluse valdkondades languses ja pidurdumises suures osas just tulenevalt suhetest Venemaaga.

Ukraina oli 2013. aastal Eesti ekspordipartnerina maailma riikide seas mahtude poolest 18. kohal, mis siiski oli madalam kui aastatel 2008, 2011 ja 2012. Majanduskriisi eelse 2008. aastaga võrreldes moodustas Eesti ekspordimaht Ukrainaga 2013. aastal koguni ainult 71,9%. Vaid kriisiaastatel 2009 ja 2010 oli ekspordimaht madalam kui aastal 2013. Mis edasi toimub, näitab aeg, kuigi eeldused ekspordimahtude suurenemiseks Eestist Ukrainasse peaksid üpris realsed olema (arvestades sealhulgas ka Venemaa ja Ukraina vahelisi sündmusi ning Euroopa Liidu, USA ja teiste riikide reaktsioone Venemaa suunal, samuti Venemaa vastureaktsioone lääneriikkidele).

2014. aastal eksporditi Eestist kaupu jooksevhindades 12,1 miljardi euro väärthus ja imporditi Eestisse 13,7 miljardi euro eest. Kaubavahetuse puudujääk oli 1,6 miljardit eurot, mis oli 126 miljonit eurot suurem kui 2013. aastal. Kaupade eksport kahanes 2014. aastal 2013. aastaga võrreldes 2% ja kaupade import 1%. Kaubavahetuse aastavõrdlust mõjutas enim 2013. aasta jaanuaris toimunud üksiktehing laevadega. Kui see kaubavahetusest välja jätkata, siis jäi 2014. aasta kaubavahetus 2013. aasta tasemele.

Peamised ekspordi sihtriigid olid 2014. aastal Roots (18% Eesti kogukeksportist), Soome (15%) ja Läti (11%). Roots eksporditi enim elektriseadmeid ning puitu ja puittooteid, Soome elektriseadmeid ning metall ja metalltooted, Läti põllumajandussaadusi ja toidukaupu ning mineraalseid tooteid. Enim vähenes eksport Venemale (216 miljoni euro võrra), Soome (138 miljoni euro võrra) ja Leetu (81 miljoni euro võrra). Venemale eksporditi vähem mehaanilisi masinaid ning põllumajandussaaduseid ja toidukaupu. Soome viidi vähem transpordivahendeid ning Leetu mineraaseid tooteid. Enim suurennes eksport Roots ja USA-sse.

Ka impordimahutuse osas on 2014 aastaraamatus andmed 2013. aastal 50 riigi kohta toodud, neis 50. kohal oli Vietnam 6,5 miljoni euroga. Esimesed kümme riiki hõlmasid Eesti impordimahust 10 729,3 miljonit eurot ehk 78,6 %. Ülejäänud riikide (112 riiki) osa oli kokkuvõttes 2919,5 miljonit eurot. Üldse imporditi 2013.aastal kaupu Eestisse 122 riigist.

2014. aastal oli Euroopa Liidu riikide osatähtsus kaupade ekspordis 72% ja impordis 83%, võrreldes varasema aastaga jäi näitaja ekspordi puhul samale tasemele, kuid

impordi puhul vähenes 1% võrra. Suurim ülejääk kaubavahetuses oli Roots ja Norraga ning suurim puudujääk Saksamaa ja Poolaga.

Kõige rohkem imporditi 2014. aastal kaupu Soomest (15% Eesti koguimpordist), Saksamaalt (12%) ja Rootsist (11%). Soomest imporditi enim mineraalseid tooteid ja elektriseadmeid, Saksamaalt mehaanilisi seadmeid ja transpordivahendeid ning Rootsist elektriseadmeid ja transpordivahendeid. Enim vähenes kaupade sissevedu Suurbritanniast (136 miljoni euro võrra), Lätist (129 miljoni euro võrra) ja Leedust (91 miljoni euro võrra). Kaupade sissevedu suurennes enim Saksamaalt ja Rootsist.

Impordimahtude poolest maailma riikide hulgas on Ukraina suhetes Eestiga olnud viimastel aastatel üldiselt kahaneva tendentsiga, välja arvatud kriisiaastad 2009 ja 2010. Kuigi 2012. aastal kasvas impordimaht Ukrainast Eestisse oluliselt, vörreldes 2009. aastaga isegi rohkem kui neli korda ja vörreldes 2010. aastaga ligi kolm korda (olles riikide järjestuses koguni 16. kohal), siis 2013. aastal langes impordimaht Ukrainast Eestisse 2,3 korda ning Ukraina langes riikide järjestuses 23. kohale. Loodetavasti on tulevikutrendid Ukrainaga siiski kasvavad.

2. Eesti eksporti- ja imporditehingud olulisemate kaubagruppide osas

2014. aastal eksportiti kõige rohkem elektriseadmeid (22% Eesti kogueksportist), mineraalseid tooteid (11%) ning pöllumajandussaadusi ja toidukaupu (10%). Eksporti vähenemine 2014. aastal vörreldes 2013. aastaga oli peamiselt tingitud transpordivahendite (langus 161 miljonit eurot), keemiatööstuse tooraine ja toodete (langus 99 miljonit eurot) ning mehaaniliste masinate (langus 76 miljonit eurot) väljaveo kahanemisest. Enim kasvas elektriseadmete ning puidu ja puittoodete väljavedu.

2014. aastal imporditi Eestisse kõige rohkem elektriseadmeid (19% Eesti koguimpordist), mineraalseid tooteid (13%) ning pöllumajandussaadusi ja toidukaupu (11%). Impordi vähenemist mõjutas enim transpordivahendite (langus 264 miljonit eurot), mehaaniliste masinate (langus 140 miljonit eurot) ning pöllumajandussaaduste ja toidukaupade (langus 30 miljonit eurot) sisseveo kahanemine. Samas suurennes elektriseadmete ja mineraalsete toodete import. Eksportihinnad langesid 2014. aastal vörreldes 2013. aastaga 2,6% ja impordihinnad 2,2%.

Eesti riik, rahvas ja majandus on väikesed ning seetõttu pole Eestis väga paljusid tooteid võimalik ise toota ega kogu teenuste ulatuslikku skaalat pakkuda. Seetõttu on üsna loomulik, et Eesti eksporti ja impordi suhe on impordi kasuks ning bilanss negatiivne. On ju vaja palju erinevaid tooteid, sealhulgas tootmiseks vajalikke tehnoloogiaid, masinaid, seadmeid, aparatuuri ja palju muid kaupu ning teenuseid teistest, naaberriikidest, aga sageli ka suurematest riikidest sisse osta.

3. Euroopa Liidu ja Ukraina tee assotsiatsioonilepingu sõlmimiseks

Kauba- ja teenustevahetusega viimastel aastakümnetel ning eriti viimastel aastatel on aktuaalseks muutunud vabakaubandus ehk kaubanduse liberaliseerimine rahvusvahelistel turgudel. See on osa majanduspoliitikast, mille eesmärgiks on vabakaubandust takistavate piirangute, tollimaksude ning lisatasude ja mittetarifsete tökeste nagu kvootide ja muude nõuete eemaldamine või vähendamine. Selles suunas jätkab tegevust nii Euroopa Liit ja sealhulgas Eesti, pidades silmas mitmepoolset majanduslikku kasu kõigi huvitatud riikidega, seda kindlasti ka Ukrainaga.

Eesti endine välisminister Urmas Paet avaldas enne 28.–29. novembril 2013 Vilniuses toimunud Euroopa Liidu idapartnerluse tippkohtumist lootust, et siis sõlmitakse assotsiatsioonileping Ukrainaga, mis hõlmab ka vabakaubanduslepingut. Samal ajal ei olnud Euroopa Liidu välisministrid Luksemburgis toimunud kohtumisel üksmeelel Ukraina suhtes, kuna polnud selgust Ukraina endise peaministri Julia Tõmošenko juhtumi osas, kes mõisteti 2011. aastal vangi võimuvalituste ületamise eest. Euroopa Liidu tölgenduses oli tegemist valikulise õigusemõistmisega Ukrainas ehk president Viktor Janukovitši poolt poliitilise rivaali kõrvaldamisega. Teiselt poolt ei olnud osa Euroopa Liidu riike ka rahul muudatuste ja reformidega Ukrainas, mille Euroopa Liit oli seadnud assotsiatsioonilepingu sõlmimise tingimuseks. Vilniuse tippkohtumisel oli kavas assotsiatsioonilepingud kinnitada ka Moldova ja Gruusiaga, et need 2014. aastal allkirjastada.

Jõupingutusi on pikka aega teinud ka Venemaa, et Ukrainat Euroopa Liidu asemel konkureeriva Euraasia Liidu liikmeks saada. Venemaa püüab oma liitu ehitada ning arengud Euroopa Liidu ning Ukraina, Moldova ja Gruusia vahel ei meeldi Venemaale. Vene Föderatsiooni President Vladimir Putin on investeerinud Euraasia Liitu palju poliitilist kapitali, kuid Venemaa loodud tolliliiduga on liitunud vaid Valgevene ja Kasahstan.⁶ Samuti oli Venemaa surve 2013. aasta teises pooles idapartnerluse riikidele oluliselt ja nähtavalt kasvanud. Armeenia otsustas septembris 2013 Euroopa Liidu asemel liidu kasuks Venemaaaga, kellest sõltub Armeenia riigi julgeolek ja energiatarned. Venemaa Euraasia Liiduga liitumiseks reformideks tingimusi ei sea. Venemaa blokeeris Moldovast veinide ja põllumajandussaaduste impordi ning karmistas tollikontrolli Ukraina kaupadele. President Vladimir Putin

⁶ Eurasian Economic Union (EAU) on Venemaa algatusel loodav riikidevaheline liit seni Venemaa, Valgevene ja Kasahstani vahel. Hiljem soovitakse ka Armeenia, Kõrgõzstani ja Tadžikistani liitumist. Tulevikus loodetakse ka teiste, eriti endise Nõukogude Liidu riikide ühendamist ühtsesse politilisse, majandus-, tolli-, humanaaarsesse ja kultuuriruumi.

18. novembril 2011 kirjutasid Valgevene, Kasahstani ja Venemaa presidentid alla lepingule, mis seadis eesmärgiks Euraasia Liidu loomise 2015. aastaks. Lepingu juurde kuulus ka kava riikide tulevaseks integratsiooniks. Lepinguuga loodi Euroopa Komisjoniga analoogne Euraasia Majanduskomisjon ning Euraasia Majandusruum, mis alustas tegevust 1. jaanuaril 2012.

2013. aasta augustis esitas Ukraina tollase presidendi Viktor Janukovitši eestvedamisel taotluse saada Euraasia Liidus vaatlejastaatus. 29. mail 2014 kirjutati alla leping Venemaa, Valgevene ja Kasahstani vahel kaubandusliidu loomiseks. Kaubandusliidu kolm suurt funktsooni jaguneksid Venemaa pealinna Moskva (jääb Liidu keskuseks), Valgevene pealinna Minski (energia küsimused) ja Kasahhi pealinna Astana vahel (rahanduse problemaatika).

põhjendas seda septembris 2013 sellega, et kui Ukraina hõlbustab Euroopa Liidu kaupade turulepääsu, tuleb Venemaal oma turu kaitseks tollimüür tugevamaks teha. Ka näiteks Ukraina šokolaaditootja „Roshen maiustused“ sai üldise impordikeelu. Samal ajal oli lõigi all on ka tollase Euroopa Liidu eesistujariigi Leedu piimatoodete eksport Venemaale.

Enne Vilniuse kohtumist oli Ukrainas valitsuse tasandil otsustanud, et tahetakse sõlmida assotsiaatsioonileping Euroopa Liiduga, sest kahte liitu ühel ajal kuuluda ei saa. Lepingu vabakaubanduse osa oleks jõustunud veel enne, kui lepingu täistekst on kõigis 28-s liikmesriigis ning Ukraina ja Euroopa parlamentis kinnitused saanud. Ukrainale oleks vabakaubandus Euroopa Liiduga tähendanud ühelt poolt suure turu avanemist, ent teisalt kasvavat konkurentsi kodumaistele tootjatele. Mida lähemale jõudis assotsiaatsioonilepingu allkirjastamise aeg, seda madalamale kukkus Ukraina riigireiting. Agentuur Moody's kärpib reitingut septembris 2013 seitsme pügala võrra varasemast investeeringisjärgu tasemest, tuues põhjuseks Venemaaga halvenenud suhete negatiivse mõju majandusele. Leping Euroopa Liiduga oleks aidanud Ukrainal oma majandust reformida. 2013. aasta keskel oli Ukraina majandus näiteks äritegevuse lihtsuselt Maailmapanga 185 riigi võrdluses 137. kohal, Lesotho ja Filipiinide vahel. Teises kvartalis 2013 kahanes Ukraina SKP aasta baasil 1,3%, pärast 1,1% suurust langust esimeses kvartalis 2013. Samal ajal prognoosis Ukraina valitsus 2014. aastaks majanduskasvu taastumist 3–3,5% tasemel. Ukraina riigi rahandus oli samal ajal keerulises seisus, kuna enam kui aasta väldanud kõnelused IMFi abipaketi saamiseks ei toonud uut kokkulepet. Eriti viimastel nădalatel enne Vilniuse kohtumist oli Ukraina pingutanud, et seadustes vajalikud muudatused sisse viia. Kuid Euroopa Liit kõhkles. Tooni andsid kahtlused, kas Ukraina ikka tahab tegelikult muutuda. Saadi küll aru, et oluline on Ukraina Euroopale lähemale tuua, teisalt aga kardeti, kas Ukrainale ei anta maailma jõukaimale turule jurdepääsu ennaltlikult, premeerides poolkuid reforme.

Vilniuse tippkohtumist peeti strategiliselt tähtsaks. Oldi seisukohal, et kui lepingut ei sünni, on see kahjulik ka Euroopa Liidule: ühelt poolt majanduslikult – Ukraina on ikkagi enam kui 45 miljoni tarbijaga turg ning teisalt poolt poliitiliselt – kõik tahavad, et Euroopa Liidu naabruses oleksid võimalikult demokraatlikud ja stabiilsed riigid. Ilma Ukrainata kuivaks kokku ka Euroopa Liidu idapartnerlusprogramm. Eesti välisminister Urmas Paet oli veendumud, et Euroopa Liidu võimalus Ukraina protsesse positiivselt mõjutada on oluliselt suurem siis, kui Ukrainaga on lepinguline suhe, vastasel korral jäab positiivne mõju oluliselt nõrgemaks. Paraku ei sõlminud Euroopa Liit Vilniuse kohtumisel Ukrainaga vabakaubanduslepingut, see ebaõnnestus, kuna Ukraina tollane president Viktor Janukovitš ei kirjutanud Vilniuses assotsiaatsioonilepingule alla.

Eesti Vabariigi Valitsus kiiitis 19. juuni 2014 istungil heaks Euroopa Liidu vabakaubandus- ning assotsiaatsioonilepingud Gruusia ja Moldovaga. Ukrainaga sõlmitav leping oli juba varem heaks kiidetud. Euroopa Liiduga sõlmitud assotsiaatsioonilepingute eesmärk on kiirendada Gruusia, Moldova ja Ukraina poliitiliste ja majandussuhete süvendamist Euroopa Liiduga. Vabakaubanduspiirkonna loomise peamised eesmärgid on kaotada kõrged tolltarifid, kõrvvaldada tehnilised kaubandus-

tökked, liberaliseerida teenuste turg, kaitsta Euroopa Liidu geograafilisi tähiseid, avada riigihangete turud, rakendada töölaseid ja keskkonnakaitse standardeid ning seada sisse töhusad ja kiired vaidluste lahendamise menetlused. Lepingud on ka Ukraina, Gruusia ja Moldovaga reformikava aluseks, et aidata kaasa õigusriigi, demokraatia, inimõiguste ja vaba turumajanduse põhimõtete juurdumisele. Moldovaga alustati assotsiatsioonilepingu läbirääkimisi 2010. jaanuaris. Euroopa Liidu ja Gruusia vahelise assotsiatsioonilepingu läbirääkimised algasid 2010. aasta mais. Euroopa Liidu assotsieerimislepingud Gruusia ja Moldovaga parafeeriti 2013. aasta novembris Vilniuses toimunud Euroopa Liidu idapartnerluse tippkohtumisel. Euroopa Liidu ning Gruusia, Moldova ja Ukraina vahelised vabakaubandus- ja assotsiatsioonilepingud allkirjastati 27. juunil 2014 Brüsselis Euroopa Ülemkogul. Kõige selle tegevuse valguses on Venemaa reaktsiooniiks olnud agressiivne käitumine ja selle toetamine Krimmi poolsaarel ning Ukraina idapiirkondades. See on justkui jätkuks Venemaa varasemale Gruusia vastasele agressioonile 7.-15. augustil 2008. aastal (nn Gruusia sõda).

4. Euroopa Liidu ning teiste lääneriikide suhted Venemaaga tulenevalt sündmustest Ukrainas

Nii rahvusvaheline poliitiline kui majanduslik olukord Euroopas on keeruline ning Euroopa Liidu ühispüüdlused Venemaale demokraatlikke väärtsusi meeletele toletada, on Venemaal kutsunud esile üpris närvilised reageeringud. Venemaa on kummalisel kombel seisukohal (nii kui omal ajal Nõukogude Liit), et suur hulk riike on tema vastu ja vaenlased. Tegelikult sunnib ja surub Venemaa just need riigid, kes on valmis temaga sõbralikuks koostööks, hoopis tema vastu ühisrindena ja sanktšoonidega tegutsema. Venemaa võiks oma ambitsioonid, hirmud ja aggressori-kavatsused kõrvale heita ning keskenduda tegelikult vaid Venemaa piires oma rahvusrigli ülesehitamisele ja arendamisele. On kindel, et sellele aitaksid kaasa ka kõik rahuarmastavad ja demokraatlikud riigid, nende seas ka Euroopa Liit, sealhulgas Eesti, Läti ja Leedu. Maailmas peaks vist selge olema, et asumaade ja kolooniate aeg on läbi! Vägivalla, valetamise ja ähvardamisega pole võimalik usaldust saavutada ja arenguid tagada.

Aga siiski, 6. augustil 2014 allkirjastas Vene Föderatsiooni president Vladimir Putin nn ukaasi „spetsiaalsetest majandusmeetmetest Vene Föderatsiooni julgeoleku tagamiseks“, et keelata üheks aastaks enamiku toiduainete sissevedu Venemaa sanktšoonide alla pandud lääneriikidest. 7. augustil 2014 kinnitas Vene Föderatsiooni Valitsus sisseveokeelu nimekirja. Selles nimekirjas on paljud peamised toidukaubad ja põllumajandussaadused Euroopa Liidu riikidest, USA-st, Kanadast, Austraaliast ja Norrast. Aastase keelu alla pandi näiteks juur- ja puuviljad, sea- ja veise-liha, linnuliha ning neist valmistatud lihasaadused, kala ja kalatooted, piim ja piima-saadused, sh juust. See oli Venemaa vastus paljuudele USA, Euroopa Liidu, Kanada, Norra ja Austraalia sanktšoonidele Venemaa poolse Krimmi annekteerimise ja Ida-Ukrainas sealsete separatistide-terroristide tegevuse toetamise ning agressiooni eest. Keeld moodustab 43,5% Venemaa 32,1 miljardi euro suurusest põllumajandus-saadustesse impordist aastal 2013. Põllumajandussaadustesse kaubavahetus Venemaaga oli 2013. aastal järgmine (miljardites eurodes): Euroopa Liidul – 11,8 (ehk 9,9%

koguekspordist Venemaale); USA-l – 0,97 (ehk 11,7%); Norral – 0,7 (ehk 76%); Kanadal – 0,4 (ehk 33%) ja Austraalial – 0,08 (ehk 15,4%). Eestile on Venemaa suurima toidukaupade eksportriik, kuhu 2013.aastal viidi ligi viiendik (19,2%) eksportitud toidust. Üle poole sellest moodustavad omakorda joogid, eelkõige alkohol, mis aga on enamasti re-eksport ehk mujalt sisseostetud kauba ja tooraine edasimüümine.

Venemaale oli valmis oma toodete sissevedu suurendama eeskätt Brasiilia, mingil määral ka Argentiina ja Tšiili. Samas tuli arvestada, et 2014. aasta keskel (siis teravnesid probleemid) oli lõunapoolkeral talveperiood ning ka Venemaa ei olnud 2014. aastal võimalik kiirelt põllumajandussaaduste tootmist suurendada, kuna olemasolevad saagid olid juba valmimas ning lähenesid sügis ja talv.

Eestis tabas Venemaa otsus köige valusamini piima- ja kalatootjaid (kuigi kaugetki mitte kõiki). Samas, keelud pole Eestile midagi uut. Neist enamik tootjaid on aga juba aasta algusest pidanud uusi turgusid otsima, kuna Venemaa fütosanitaaramet keelas peaaegu kõigi Eesti piima- ja kalatöötletejate eksporti Venemaa tolliliitu. Vaevalt jõuti mõni neist keeldudest tühistada, kui kehtestati uued ja täiendavad keelud. Eesti poliitikud ja ka osa majanduspraktikuid ning majandusteadlasi usuuvad, et Venemaa turult eemalolekukogemus tuleb Eesti ettevõtetele ainult kasuks. Ühtekokku võivad Eesti firmad piirangute töttu kaotada 75 miljonit eurot, Soome ettevõtted aga enam kui 400 miljonit eurot. Lätlasted on Venemaa sanktsionidega arvestanud ja teevad täiendavaid ettevalmistusi nende leevendamiseks. Tollane Eesti põllumajandusminister Ivari Padar tunnistas küll olukorra tösidust, kuid kinnitas optimistlikult, et Eesti on „karastunud juba igasugustes Venemaa poliitikates, olgu selle nimi siis sealha ekspordipiirangud või paljude Eesti ettevõtete väljajäämine Venemaa eksportist. Karastust on kõvasti“.

CNN tsiteeris üht USA administratsiooni esindajat: „Impordikeeld vaid suurendab Venemaa rahvusvahelist isolatsiooni ja töötab nende enda huvide vastu ... Vene keskpank tõi välja, et importtoidu keeld lööb üles Venemaa niigi kõrge inflatsiooni, õõnestades Vene kodanike ostujõudu.“ *Deutsche Welle* ajakirjanik Bernd Johann arvas analüüsile toetudes, et „Nagu Nõukogude ajal võib Venemaa taas läbi ajada toodeteta. Kreml tahab karistada Euroopa Liitu ja teisi riike, kuid kõige rohkem kannatavad vene tarbijad. *Deutsche Welle* analüüs järgi teevad sanktsionid halba nii venelastele kui eurooplastele. Just seetõttu Euroopa Liit kõhkleski kaua, enne kui lõpuks sanktsionid kehtestas. Malaisia reisilennuki allatulistamine otsustas aga selle käigu. Kindlasti peaksid kõik Euroopa Liidu liikmesriigid olema sanktsionide osas aga ühtsed ja kindlameelsed, sest vastasel juhul pole edaspidi ühelgi riigil kindlustunnet Venemaa ettearvamatute ja tsiviliseerimata tegevuste osas. Seda on näidanud ajalugu ning suhted Venemaaga, eriti Balti riikide oma, ja nendest kogemustest tuleks kõigil õppust võtta. Pikkamisi jõuavad need arusaamad ka paljude Euroopa poliitikuteni – nii kirjutas Rootsli välisminister Margot Wallström, et „Venemaa oleks võinud olla paljudes valdkondades Rootsile ja Euroopa Liidule tähtis partner. Selle asemel oleme silmitsi vastupidise reaalsusega.“ Lisades, et Euroopa ajaloos süngeimad peatükid on Venemaa poolt uesti avatud. Sellele on eelnenud Vene okupatsioon ja Krimmi illegaalne annekteerimine ning Vene agressioon Ida-Ukrainas, kus on toetatud separatiste.“

Arvestades Venemaa ettearvamatuid käitumisi nii viimastel aastatel kui kogu Nõukogude Liidu lagunemise järel, peaksid riigid ja ettevõtted, poliitikud ja majanduspraktikud ka midagi õppima. Ilmselt pole mõtet nii suuri panuseid kui seni suhetesse ja majandussidemetesse Venemaaga teha. Tuleb aktiivselt teisi turge otsida ning Venemaga majandussidemetete puhul tagasihoidlikumates mastaapides tegutseda. Ehk nagu ütleb rahvatarkus – kõiki mune ei tohi vaid ühes korvis hoida, vaid neid tuleks hoida mõistlikult ja võimalikult paljudes korvides. Siis ei ole ebaõnnestumised-kukkumised ehk majanduslangused ja tagasilöögid väga suured, vaid suhteliselt minimaalsed.

Kokkuvõte

Kaubavahetus ei ole Eestis viimastel aastatel alati kasvutrendis olnud. Selle põhjuseks on nii majanduskriis kui ekspordi sihtriikide majanduslik ebakindlus. Olukorda on mõjutanud ka Venemaa poliitiline ja majanduspoliitiline tegevus nii otsesuhetes Eesti ja teiste Euroopa Liidu riikidega kui ka suhetes Ukrainaga. Kahjuks on Ukraina majandussidemed viimastel aastatel Eestiga kahanenud, loodetavasti on see siiski edaspidi mööduv trend. Kindlasti on üheks eelnimetatud põhjuseks Venemaa ebakonstruktivne tegevus. Paneb imestama (kuigi imestada pole siin tegelikult midagi!), et Venemaa peab kõiki oma agressiivseid ja mittetciviliseeritud käitumisi teiste riikide ja rahvaste suhtes õigeks ning teiste seisukohti ja vastureaktsioone sellisele tegevusele ebaõiglaseks ning põhjendamatuteks. Demokraatlikud riigid on kohustatud sellisele tegevusele ja olukorrale adekvaatselt ning konstruktivselt reageerima.

PENDELRÄNNE KUI EESTI KOHALIKU OMAVALITSUSE FINANTSIDE MÖJUTAJA^{1 2}

Janno Reiljan³
Tartu Ülikool

Annika Jaansoo⁴
Tartu Ülikool

Regioonid võistlevad omavahel pidevalt elanike pärast. Seoses inimeste mobiilsuse kasvuga muutub see konkurents järjest teravamaks. Mobiilsuse oluliseks ja üha intensiivistuvaks osaks on inimeste pendelrände erinevatesse regioonidesse jäava elu- ja töökoha vahel. Käesoleval juhul on vaatluse all pendelrände mikroregioonide – kohalike omavalitsusüksuste – vahel. Eestis on pendelrändel suur mõju inimeste sissetulekutele ja seega ka kohalike omavalitsuste eelarvete maksutuludele. Seda mõju ei ole senini akadeemilises kirjaduses piisavalt uuritud. Käesoleva artikli eesmärgiks on hinnata pendelrände mõju ulatust kohaliku omavalitsuse (KOV) eelarve maksutulude kujunemisele. Eesti Maksu- ja Tolliameti andmetele baseerudes leiti Pärnumaa Kov-de elanike pendelrännet käitlevas urimuses, et see mõju võib ulatuda kuni 80%-ni Kov eelarve füüsilise isiku tulumaksu laekumisest.

Artiklis vaadeldakse pendelrände mõjusid Kov eelarve füüsilise isiku tulumaksu laekumisele kolmest aspektist lähtuvalt. Esiteks uuritakse omavalitsusüksuste elanikkonna pendelrände mõju Kov eelarve tuludele füüsilise isiku tulumaksust:

- Inimeste osakaal omavalitsusüksuse töötavast elanikkonnas, kes on hõivatud väljaspool koduvalda või -linna, kuid oma kodumaakkonnas ning nende poolt Kov eelarvesse toodava füüsilise isiku tulumaksu osakaal kogu tulumaksu laekumises;
- Inimeste osakaal omavalitsusüksuse töötavas elanikkonnas, kes on hõivatud maakonna keskuses ning nende poolt Kov eelarvesse toodava füüsilise isiku tulumaksu osakaal kogu tulumaksu laekumises;
- Inimeste osakaal omavalitsusüksuse töötavas elanikkonnas, kes on hõivatud väljaspool kodumaakkonda ning nende poolt Kov eelarvesse toodava füüsilise isiku tulumaksu osakaal kogu tulumaksu laekumises.

Teiseks vaadeldakse pendelrändajaid, kes tulevad omavalitsusüksusse tööle väljastpoolt ning osakaalu nn potentsiaalsest füüsilise isiku tulumaksu summast, mis nende pendelrändajate poolt omavalitsusüksusesest välja viakse.

¹ Artikkel on kirjutatud Majandusteaduse ja innovatsiooni doktorikooli toetusel

² Artikkel asub publikatsioonide CD-1

³ Janno Reiljan, PhD, DSc (econ), Professor of International and Public Economy, Faculty of Economics and Business Administration, University of Tartu, Narva Rd 4, 51009 Tartu, Estonia. E-mail: Janno.Reiljan@mtk.ut.ee

⁴ Annika Jaansoo, PhD student, Faculty of Economics and Business Administration, University of Tartu, Narva Rd 4, 51009 Tartu, Estonia. E-mail: ajaansoo@solo.ee

Kolmandaks analüüsitarakse Tallinna mõju pendelrände ning KOV eelarve füüsiline isiku tulumaksu laekumisele.

Füüsiline isiku tulumaksul on Eesti KOV eelarves suur tähtsus, sest KOV eelarvesse laekub peamine osa omavalitsusüksuse elaniku füüsiline isiku tulumaksust, mis moodustab 11,4% elaniku töisest brutotulust. Kokkuvõttes moodustab füüsiline isiku tulumaks keskmiselt veidi vähem kui poolte Eesti KOV eelarvetulust.

Uurimiseesmärgi saavutamiseks analüüsiti kõigepealt pendelrände mõju käsitlevat teaduskirjandust, koostati metodoloogia andmete empiiriliseks analüüsiks ning hinnati andmete usaldusväärust pendelrände poolt KOV eelarvele avaldatava finantsmõju väljatoomisel.

Empiirilise analüüsi aluseks on võetud Pärnu maakond, kuna seda maakonda võib hinnata Eesti keskmiseks järgnevatest parameetritest lähtudes:

- Maakonna omavalitsusüksuste keskmine suurus on enam-vähem Eesti keskmisel tasemel (välja arvatum Pärnu linn);
- Kaugus Tallinnast;
- Töötava elanikkonna osakaal omavalitsusüksuse elanikkonnas.

Kõigepealt hinnati koduvallas või -linnas töötavate inimeste osakaalu omavalitsusüksuse töötavas elanikkonnas ning nende füüsiline isiku tulumaksu osakaalu koduomavalitsuse eelarves. Analüüsi tulemustest ilmnes, et mida lähemal maakonna keskusele omavalitsusüksus asub, seda väiksem osa tema töötavast elanikkonnast on hõivatud koduvallas või -linnas. Keskmiselt töötab koduomavalitsusüksuses alla 40% tööga hõivatud elanikest. Selle põhjuseks on tõenäoliselt väikseid maavaldasid iseloomustav madal palgatasemine ning sobivate töökohtade puudus. Madala palgataseme tulemusena toob keskmiselt 40% koduvallas või -linnas töötavast elanikkonnast vaid 10-30% KOV eelarvesse laekuvast füüsiline isiku tulumaksust.

Huvitav on ka asjaolu, et 30-50% koduvalla või -linna töötavatest elanikest on hõivatud avalikus sektoris ja nad toovad KOV eelarvesse kuni 59% füüsiline isiku tulumaksu laekumistest. Seega olenevad KOV eelarvetulud suuresti KOV enda poolt loodud avaliku sektori töökohtadest.

Järgmisena hinnati maakonnakeskuses töötavate elanike osakaalu omavalitsusüksuse tööga hõivatud elanikkonnas ning nende poolt teenitud tulult laekuva füüsiline isiku tulumaksu osakaalu KOV eelarve füüsiline isiku tulumaksu kogulaekumises. Analüüs näitas, et töötava elanikkonna osakaal, kes on hõivatud maakonnakeskuses varieerub 10%st (keskusest kaugemal asuvates valdades) kuni 30%ni (keskusega piirnevates valdades). Maakonnakeskuses töötavate elanike poolt KOV eelarvesse toodava füüsiline isiku tulumaksu osakaal kogu maksutuludes on enam-vähem võrdne maakonnakeskuses hõivatud omavalitsusüksuse töötava elanikkonna osakaaluga -- 10-30%. Maakonnakeskuses tööl käivad elanikud töötavad peamiselt erasektoris -- 76-100% erinevate omavalitsusüksuste pendelrändajatest.

Pendelrände kodumaakonna piires moodustas üldjuhul veidi üle poole (50-60%) pendelrändajate koguarvust. Kodumaakonnas pendelrändajate osakaal on kõrgem neis omavalitsusüksustes, mis asuvad maakonna keskel ning väiksem omavalitsusüksustes, mis asuvad maakonna piiril. Viimaste omavalitsusüksuste elanikud pendelrändavad üldjuhul väljapoole kodumaakonda.

Pendelrände väljaspoole kodumaakonda jaotub kaheks: töötamine väljaspool Tallinna registreeritud ettevõtetes (organisatsioonides) ning töötamine Tallinnas registreeritud ettevõtetes (organisatsioonides).

Väljaspool Tallinna registreeritud ettevõtetes töötajate osakaal on suhteliselt väike – 4-14% erinevate omavalitsusüksuste töötavast elanikkonnast. Peamiselt töötavad väljaspool Tallinna registreeritud organisatsioonides elanikud neist omavalitsusüksustest, mis asuvad maakonna äärealadel.

Oluline osa KOV eelarve füüsiline isiku tulumaksust (20-40%) tuuakse sisse nende elanike poolt, kes töötavad Tallinnas registreeritud organisatsioonides. Pendelrände ulatuse hindamisel seisneb probleem aga selles, et Tallinnas registreeritud ettevõtete (organisatsioonide) töökohad ei pea asuma Tallinnas. Näiteks asuvad suurte kaubanduskettide kauplused või valitsusorganisatsioonide kohalikud osakonnad laialti kogu riigis, sh vaatluse all olevas Pärnu maakonnas.

Pendelrännet tuleb analüüsida ka sellest aspektist, kui palju vaatlusaluse omavalitsusüksuse töökohtadest on hõivatud ja kui suure osa KOV eelarve „potentsiaalsest tulust“ viivad füüsiline isiku tulumaksuna välja väljastpoolt omavalitsusüksust tulnud pendelrändajad. Analüüsi tulemused on järgmised:

- 7-62% Pärnu maakonna omavalitsusüksuste töökohtadest on hõivatud Pärnu maakonda teistest omavalitsusüksustest tulnud pendelrändajate poolt ja nad viivad KOV eelarvest välja 7-65% „potentsiaalsest“ füüsiline isiku tulumaksu laekumisest;
- 2-21% Pärnu maakonna omavalitsusüksuste töökohtadest on hõivatud väljastpoolt Pärnu maakonda tulnud pendelrändajate poolt ja nad viivad KOV eelarvest välja 3-17% „potentsiaalsest“ füüsiline isiku tulumaksu laekumisest.

Seega on omavalitsusüksuste olukord oma elanikkonna hõivamisel väga erinev, mistöttu on oluliselt varieeruv ka hõivatud pendelrändajate osatähtsus töötajaskonnas.

Kokkuvõttes tõi käesolev analüüs välja asjaolu, et pendelrände mõjutab KOV eelarve sissetulekut füüsiline isiku tulumaksust väga suurel määral – elanike pendelrändest sõltub 30-80% erinevate KOV-de eelarvete füüsiline isiku tulumaksu laekumisest. Pendelrände mõju on väikseim maakonna keskuse Pärnu eelarvelaekumistes. Pendelrände poolt on köige enam mõjutatud need omavalitsusüksused, kus pakutavate töökohtade arv on vörreledes tööealistele elanike arvuga väike.

Käesoleva uurimise tulemused kinnitavad, et pendelrändel on oluline roll mitte ainult tööturu aspektist, vaid ka KOV eelarvete tulubaasi aspektist hinnatuna. Pendelrände seost KOV eelarve sissetulekute ja väljaminekutega peab uurima senisest põhjalikumalt, et tagada selle tasakaalustatud mõju omavalitsusüksuste majanduslikule ja sotsiaalsele arengule. Pendelrände kaudu tihedalt seotud tööturuga omavalitsusüksused peaksid tõsiselt kaaluma ühinemist.

Käesolevas uurimuses keskenduti pendelrände üldise finantsmajandusliku mõju analüüsile. See mõju osutus väga oluliseks. Edasised uuringud peaks suunama pendelrännet mõjutavate tegurite ja tingimuste väljaselgitamisele, et seda olulist majandusarengu mõjurit sihipäraselt suunata. Valitsustasandil peaks administratiiv-territoriaalset reformi ette valmistades süsteemselt analüüsima ka pendelrändest tulenevat mõju KOV eelarve tulu- ja kulupoolele.

CHALLENGING THE BALTIC STATES' TRADE RELATIONS WITH RUSSIA: CAUGHT IN PATH DEPENDENCIES?¹

Klaus Schrader and Claus-Friedrich Laaser²
Kiel Institute for the World Economy

Motivation

Against the backdrop of the lingering Ukraine crisis, Russia retaliated against the EU sanctions imposed on selected Russian enterprises and representatives by boycotting import goods from European and North American suppliers. Russian politicians further threatened to restrict the export of raw materials, especially natural gas, provided that the EU-Russia relations further worsen and sanctions gather momentum. Hence, the paper deals with the question to what extent the EU economies Estonia, Latvia and Lithuania are vulnerable to Russian reprisals and would suffer from losing market shares in Russia. The focus of the analysis is on the Baltic states' trade relations with Russia because these countries were integrated in the Soviet division of labor before regaining independence. It is analyzed whether path dependencies in Baltic trade patterns still exist that could expose Estonia, Latvia and Lithuania to political blackmail by the Russian government.

EU-Sanctions and Russian Retaliation

Browsing the catalogue of EU-sanctions as published in September 2014 reveals that the EU is still far away from an effective economic embargo against Russia. Merchandise trade with non-military commodities is still exempted, and safeguarding of existing contracts allows for a smooth adjustment. Moreover, the restrictions on exports of investment goods do not unfold limiting effects in the short run. More relevant are restrictions for capital market transactions, which, however, are directed towards a selected group of individuals and institutions. In this field the potential costs for Russia invoked by the sanctions could be quite high if substantial parts of the Russian economy were cut off from global financial and capital markets and from international payment transaction systems. But these measures have not been implemented up to now. Imports of energy resources and other raw materials, on which the EU might be dependent, are not affected by the sanctions as well although these commodities account for the bulk of Russian import proceeds.

The Russian counter sanctions of August 2014 comprise a ban on imports of beef, pork and processed products thereof, poultry and products thereof, as well as dairy products, fish, fruits and vegetables. Interestingly, also the counter sanctions are excluding the most important commodities in Russian trade. This is true for raw

¹ Den vollständigen Text des Artikels "Die baltischen Handelsbeziehungen mit Russland Pfadabhängigkeiten trotz EU-Integration?" findet der Leser auf der beigefügten CD.

² Dr. Klaus Schrader, Institut für Weltwirtschaft, D-24100 Kiel (klaus.schrader@ifw-kiel.de), Dr. Claus-Friedrich Laaser (claus-friedrich.laaser@ifw-kiel.de).

material exports, particularly of natural gas and crude oil, but also for imports of industrial commodities from the EU and the other countries which joined the imposition of sanctions on Russia. This being said, the relevant potential for escalation is more or less sketched. Merely the boycott of Western durable consumer goods and a withdrawal of over-flight rights for Western air transport companies would complement the list of additional counter sanctions.

The Intensity of the Baltic Trade with Russia

High costs caused by the sanctions can be expected, if an EU member state is particularly engaged in trade relations with Russia. Even today, after nearly 25 years of having regained independence from the Soviet Union, the three Baltic States maintain rather strong trade relations with Russia – Russia is among the Top 10 trading partners for all of them. Estonia, Latvia, and Lithuania are trading by far more intensely with Russia than most of the other EU member states. On the export side, they feature the highest shares of exports to Russia of all EU member states, on the import side they are among the most important customers of Russian products, measured by the market share of importers. First of all, Lithuania exhibits an exceptionally strong link to Russian markets.

A gravity-model analysis corroborates the picture of above average Baltic trade relations with Russia. On the export side it is notably Lithuania which has constantly supplied disproportionately to Russian markets during nearly the last one and a half decades. But also Estonia and Latvia have increased their exports to Russia in the course of the recovery from the economic crisis in the years of 2011 and 2012. On the import side, Estonia and Latvia have succeeded in somewhat loosening their ties to Russian deliveries. However, Lithuania appears to be still much more – and disproportionately – dependent on imports from Russia. The gravity analysis thus renders the result that Baltic export and import relations with Russia are still more intense as could be explained by usual attractive and repellent forces, i.e. income rsp. market size and distance. In this context Lithuanian trade with Russia contrasts strongly with the Estonian and Latvian trade relations to Russia

Hence, the question arises whether there are still path dependencies at work which is the heir to the Baltic States' past integration into the intra-Soviet division of labor. If analyzing the pattern of exports and imports one is inclined to agree with the hypothesis of lasting path dependencies. On the export side the relatively high shares of food products and beverages suggest a Baltic concentration on adjacent Russian sales markets. The significant shares of machinery and transport equipment exports may at least indirectly point into the same direction of traditional links. This is corroborated by additional industry-related information revealing that Baltic locations are often used for the final assembly and packaging of re-exports bound for the Russian markets. Moreover, the Baltic States are acting as logistic hubs what is an explanation behind the high Russian share in transport services — what is beyond the scope of the present analysis. The reasons for this focus on Russian markets are the still existing market knowledge as well as infrastructure gateways. These features actually constitute path dependencies.

On the import side the consequences of the former integration with Russia are even more clearly discernable. The Baltic States are still connected to the Russian gas network. Russia thus acts as a monopoly supplier so far. The particular high share of Lithuanian crude oil imports from Russia goes back to the establishment of refinery capacities in Lithuania during Soviet times, which still primarily act as processing sites for Russian oil. In this context it should be borne in mind that also Estonia and Latvia are receiving more Russian oil and products thereof via Lithuania as can be read from their direct import records with Russia.

The Impact of Path Dependencies

Given the results so far, path dependencies in Baltic trade relations with Russia are obviously existent. But do they also imply economic and political dependencies from Russia which might constrain Baltic political maneuvering room within the Ukraine-Russia-crisis?

In the era of globalization, economies which intensify their foreign trade relations and diversify their regional supply and demand patterns are less depending on traditional trade links. Hence, domestic firms should be eager to become constituents of international value added chains and should feature a high degree of flexibility in developing new markets. The advantage is: “Global players” are less vulnerable by regional crises than firms that only cater for their traditional markets. The Baltic States have already proven their ability for diversifying, as they succeeded in integrating into the EU Single Market which makes up for the highest trade shares of the three countries meanwhile. The next step would be a further internationalization of Baltic trade relations, an endeavor which might also insulate against future European crises and create a genuine integration into world markets. Even small countries cannot do without grabbing the chances on distant but growth-prone markets, e.g. in Asia.

So far, the Russia-Ukraine-crisis appears to have left no dramatic marks in the real economic development of the three Baltic states. Estonia grew by 1.9 per cent, Latvia by 2.6 per cent, and Lithuania by 3 per cent in 2014, accompanied by decreasing unemployment rates. Baltic growth rates were thus above average in the EU (1.3 per cent). Moreover, the Baltic foreign trade revealed no dramatic crisis symptoms in 2014, in spite of Russian counter-sanctions and weak demand in several EU markets. Estonian total trade, adjusted for special effects, stagnated at the level of the previous year; Latvian exports grew by 2 per cent with imports slightly decreasing; Lithuanian exports decreased by 0.5 per cent and imports increased by somewhat more than 1 per cent. Over all, the picture of Baltic trade with Russia was heterogeneous in 2014, and was influenced by consequences of the Russian economic crisis, the price decline resp. slackness in sales of crude oil on world markets and partially by Russian counter sanctions. Estonia’s exports to Russia shrank by 15 per cent while imports increased by 8 per cent; in Latvia, both exports and imports declined by 5 resp. 3 per cent; Lithuania recorded exports to Russia growing by 4.4 per cent and imports shrinking by 22 per cent.

One should keep in mind, however, that Russian counter sanctions could not yet take full effect in 2014. According to modelled estimates, the Estonian and Latvian GDP are said to decrease by 0.5 per cent, the Lithuanian by 0.8 per cent, if the ban on deliveries of the products on the Russian counter sanction list would turn out to become permanent. If additional products were put to the list, the decrease in GDP would be higher following the logic of these estimates. However, these estimates are of a static nature and do not incorporate any reactions on the side of the exporting firms. The exporters definitely have strong incentives to develop new markets and circumvent the Russian counter sanctions, provided that they are supplying internationally competitive products. Baltic economic policy can foster this flexibility by improving locational factors in order to keep competitive production sites in the domestic market and to attract new investors.

On the import side options how to circumvent the Russian counter sanctions are available as well. Crude oil is supplied by a variety of sources on world markets at competitive prices – in this case, no dependency on Russian sources exists. It is more difficult to substitute natural gas deliveries, given the grid-bound method of delivery. However, the construction of liquefied gas terminals as actually pursued in Lithuania reduces the degree of dependency. Moreover, one should keep in mind that Russia feeds its public budgets primarily by revenues from gas and oil exports and thus is dependent on uninterrupted deliveries as well. This is particularly true for gas exports – grid-bound delivery creates mutual dependencies. Russian options for substituting customers of its gas, e.g. to turn deliveries to China, are limited because the construction of pertinent pipelines is costly and can be realized in the medium term only. Beyond that, a future dependency on Chinese customers is no “walk in the park” given the latter’s marked interest in low prices and the Chinese unwillingness to pay for the needed infrastructure.

Policy Conclusions

Against the backdrop of the still existing path dependencies in Baltic foreign trade with Russia disclosed in the present analysis which may keep up economic dependencies on Russia in some cases, the Baltic states should make more use of the opportunities provided by globalization. Globalization does not mean to neglect the still existing potential of the Russian market. The hub position of Estonia, Latvia, and Lithuania between West and East still permits substantial economic gains for them once tensions lose weight. But globalization means at the same time that the widest possible diversification of foreign trade relations should be pursued, even if the EU Single Markets keeps its dominating position. Developing links to growth markets beyond Europe as well as integrating into global value added chains should rank particularly high on the future to-do list. Economic policy in the Baltic states can contribute to this end by promoting structural change and reducing existing dependencies. The historical experience of the interwar period, with its opening towards the West, as well as the transformation period of the 1990s both display that a sufficient flexibility potential exists in Estonia, Latvia, and Lithuania.

MAJANDUSSANKTSIOONID KUI RAHVUSVAHELLE SURVEMEEDE¹

Viljar Veebel²

Kaitseväe Ühendatud Õppesuutused

Raul Markus³

Tallinna Tehnikaülikool

Majandussanktsioonide tulemuslikkust käsitlevate analüüside tähtsust on tänaste pingeliste rahvusvaheliste suhete taustal raske üle hinnata. Venemaa ja Ukraina vahelise sõjalise ja poliitilise konflikti raames, millesse on muuhulgas kaasatud ka Ameerika Ühendriigid ja Euroopa Liit, on sanktsioonidel oma kindel koht – just nendega üritatakse vastaspoolt niipalju kui võimalik survestada, et need oma käitumist muudaks ja järelleandmisi teeks. Samas võib teoreetilistele uurimustele ja senistele praktilistele kogemustele tuginedes väita, et sanktsioonide tulemuslikkus on suuresti küsิตav ning sõltub siiski konkreetsest juhtumist. Määra vaks saavad nüansid: kui ulatuslikud on riikidevahelised majandussuhted, milliseid ja millises ulatuses sanktsioone rakendatakse, kas sanktsioonidega kaasnevad kahjud ka sanktsioone kehtestanud osapooole, jne. Venemaa-vastased majandussanktsioone puudutavad küsimused on laiemas plaanis olulised ka Eesti jaoks, kellel tuleb ühest küljest EL-i institutsioonides koos teiste liikmesriikidega kaalutletult otsustada, millises ulatuses toetada sanktsioonide võimalikku karmistamist, teisest küljest aga leida võimalused Venemaa-vastussanktsioonidest tulenevate negatiivsete mõjudega toimetulekuks.

Käesoleva artikli eesmärk on analüüsida, kas Venemaa-Ukraina kriisi välitel Venemaa suhtes kehtestatud sanktsioonidel on piisavalt võimu ja mõjukanaleid, et sundida riiki oma senist käitumist muutma ning Ukraina idaosas olukorra destabiliseerimist lõpetama. Selleks võrdlevad autorid ühest küljest Venemaa vastu kehtestatud sanktsioonide asjaolusid erialakirjanduses esitatud teoreetiliste seisukohtadega sanktsioonide tulemuslikkuse osas, teisest küljest analüüsivad autorid sanktsioonide kui majanduspoliitiliste survemeetmete tulemuslikkust seniste praktiliste kogemuste põhjal. Analüüsi tulemusena määratletakse tegurid, mis kujundavad autorite arvates Venemaa vastaste sanktsioonide tulemuslikkuse, ning selgitatakse välja kanalid, mille kaudu võiks avalduda surve Venemaale.

Uurimiseesmärgi niisugusel määratlemisel tuginesid autorid sanktsioonidega seonduvale nn. „suurem valu, suurem võit“ (*more pain, more gain*) loogikale, mille

¹ Den vollständigen Text des Artikels „Die Wirtschaftssanktionen als die Mittel der internationalen Druck“ findet der Leser auf der beigegefügten CD.

² Viljar Veebel (Ph.D, rahvusvahelistes suhetes), Kaitseväe Ühendatud Õppesuutused, Riia 12, 51013 Tartu, Eesti, viljar.veebel@gmail.com.

³ Raul Markus (M.A. õigusteaduses), Tallinna Tehnikaülikool, Ehitajate tee 5, 19086 Tallinn, Eesti, raul@optium.ee

kohaselt tuleb vastaspoolele põhjustada võimalikult suuri kahjusid, et sundida teda esimesena „mängust lahkuma“ – sõltumata sellest, kui suured kahjud seetõttu sanktsioonide rakendajale endale kaasnevad. Sellest ka uurimuse autorite ajend hinnata, kas lääneriikide surve Venemale on piisavalt suur põhjustamaks muutusi riigi käitumises. Siinkohal aduvad uurimuse autorid selgelt, et sanktsioonidel majanduspoliitilise meetmena on ka muid eesmärke, näiteks rahvusvahelisele üldsusele signaaliseerimine, et teatud käitumine ei ole aktsepteeritav, vms., kuid autorite arvates saab Venemaa-Ukraina konfliktile lahenduse leidmisel määравaks just surve ulatus, samas kui muud eesmärgid on lühiajalises vaates teisejärgulised.

Uurimuse teeb aktuaalseks ka üldine kontekst. Analüüsides Venemaa-Ukraina konflikti välitel vastastiku rakendatud sanktsioone, võib väita, et tegemist on omalaadse „sanktsioonide uue ajastuga“ rahvusvahelistes suhetes. Senises praktikas on sanktsioone rakendanud pigem nn. suurema majandusjõuga osapool nõrgema partneri suhtes. Samuti on sanktsioonid olnud ühepoolsed, kus sanktsioneeritava poolt pole järgnenud märkimisväärseid vastumeetmeid. Seega pakub antud juhtum seni ainulaadset kogemust hinnata seda, kui tulemuslikuks võivad sanktsioonid osutuda olukorras, kus konflikti mõlemad osapooled on võrrelda majandusjõuga ning rakenavad vastiku sanktsioone.

Teoreetilistele seisukohtadele tuginedes väidavad autorid, et Venemaa suhtes rakendatud nn. suunatud sanktsioonid osutuvad väheefektiivseteks eeskätt järgmise asjaolude tõttu:

- Teoreetiliselt on suunatud sanktsioonid tulemuslikumad pigem olukorras, kus meetmetega soovitakse vastaspoolt heitudata, et ta ei kaaluks tuelvikus mitte soovitatavat käitumist. Seevastu laialatuslikud, majandust või rahvastikku terviku na hõlmavad sanktsioonid on efektivsemad olukorras, kus tahetakse suunata sanktsioneeritava praegust käitumist (Drezner 2003, 109). Selles kontekstis hinнатuna võib Lääneriikide poolt Venemaa või Krimmi teatud isikute, tundlike sektorite või tegevuste vastu suunatud sanktsioone vastusena Krimmi annekteerimisele ja olukorra destabiliseerimisele Ida-Ukrainas lugeda pigem „hilinenud“ meetmeks.
- Võimalus, et Venemaa vastu kehtestatud sanktsioonid ei anna soovitud tulemust, võib olla suureks ka seetõttu, et sanktsioone kehtestati etapiviisiliselt, algsest kehtestatud sanktsioonid olid suhteliselt väheulatuslikud ning sanktsionidega kaasnes varasemate ulatuslike majandussidemete tõttu majanduslik kahju ka sanktsioonide kehtestajatele endile (vt. Voss 2001 seisukohad). Need asjaolud vähendasid lääne sanktsioonide „tõsiseltvõetavust“ Venemaa silmis.
- Venemaa poolse käitumise muutumine on tulevikus vähetõenäoline ka tõsiseltvõetava opositsiioni puudumise tõttu Venemaal. Puudub oluline siseriiklik grupp – ning seega ka siseriiklik surve võimuorganitele –, kes mõistaks Krimmi annekteerimise taunimisväärsust ning oleks valmis seda ka avalikkusele selgitama (vt. Adler-Nissen 2014 käsiltust sanktsioonidest kui riigi stigmatiseerimise vahendist ning teguritest, mis määравad ära selle, kuidas riik stigmale reageerib).
- Venemaa vastuseisu rahvusvahelisi normide tunnistamisele väljendab ka riigi reaktsioon sanktsioonidele. Ühest küljest kehtestas riik ulatuslikud „karistavad“

sanktsioonid ka vastaspoolele, määratlemata, millist eesmärki nendega saavutada tahetakse. Teisest küljest valis Venemaa Adler-Nisseni (vt. Adler-Nissen 2014, 155) käsitlusest lähtudes nn. vastustigmatiseerimise tee, kus rahvusvahelistest sanktsionidest kujundati meede, mille abil mobiliseeriti oma kodanikke kaitsema Vene rahvuslikku identiteeti. Nii stigmatiseeris Venemaa oma kodanike silmis omakorda lääneriike, kirjeldades neid kui ohtu Vene identiteedile.

- Venemaa positsioon maailmamajanduses märkimisväärse osakaaluga naftaexportijana ning tema tihedad majandussidemed Euroopa Liidu mitme liikmesriigiga on ühest küljest pehmendanud sanktsionide mõju, teisest küljest vähendanud samuti lääne sanktsionide tõsiseltvõetavust Venemaa silmis.
- Et teooriale tuginedes osutuvad tulemuslikuks pigem demokraatlike riikide suhtes rakendatud sanktsioonid, mitte aga autokraatlikele riikidele kehtestatud piirangud (vt. Verdier ja Woo 2012, 220), siis võib eeldada, et Venemaa suhtes kehtestatud sanktsioonid on pigem vähetulemuslikud.

Järeldusi Venemaa-vastaste sanktsionide võimalike tulemuste kohta saab teha ka tuginedes senisele sanktsioneerimispraktikale. Et eeskätt alates 1990-ndatest aastatest on sanktsioone kasutatud ulatuslikult, on valim iseenesest suur. Samas tuleks siinkohal sellisele juhtumile, mis on oma kontekstilt sarnane praegustele, Venemaa vastu kehtestatud sanktsionidele. Autorite arvates on sobivaks juhtumiks lääneriikide ja ÜRO Julgeolekunõukogu poolt Iraani suhtes alates 2005. aastast kehtestatud sanktsioonid, mis on teatud ulatuses jöüs kuni tänaseni. Tuginedes Iraani-vastastele sanktsionidele, millega lääneriigid tahtsid piirata Iraani tuumatehnoloogia arendamise programmi jätkumist militaarsetel eesmärkidel ning avaldada survet inimõiguste järgimiseks riigis, toovad autorid siinkohal välja kaks olulist punkti. Esiteks, isegi olukorras, kus sanktsioonidega kaasneb riigile ulatuslik majanduslik kahju – konkreetSelt Iraani näitel majaduslangus ja hüperinflatsioon –, ei pruugi sanktsioonidega kaasneda muutust sanktsioneeritava käitumises (vt. sarnaseid teoreetilisi seisukohti ka Blanchard ja Ripsman 1999 ning Groves 2007). Teiseks, Iraani näide peegeldas selgelt üldist tendentsi, et sanktsioonid annavad tulemusi lühiajalises perspektiivis (s.o. kuni esimese kahe aasta jooksul alates ajast, mil sanktsioonid kehtestati). Alates kolmandast aastast sanktsionide tulemuslikkus väheneb ning hinnanguliselt alates seitsmendast rakendamisaastast muutub sanktsioonide mõju soovituse vastupidiseks, kuna sanktsioneeritava riigi majandus kohandub uue, muutunud reaalsusega. Seega ei ole mõdet oodata sanktsionidest tulemust pikaajalises vaates, mitmete aastate mõõdumisel sanktsioondie rakendamisest. See asjaolu tõstatab teataval määral kahtlusi eeskätt poliitikute seas levinud arvamuse suhtes, et Venemaa-Ukraina kriisi tulemusel võiks soovitud tulemus saabuda keskkas perspektiivis, kui Venemaa on majanduslikust survest kurnatud.

Hinnates Venemale sanktsioonide töttu avalduva surve võimalikke kanaleid, tuleb autorite arvates vaadelda olukorda laiemas plaanis, hinnates nii siseriiklike protsesside dünaamikat kui ka rahvusvaheliste turgude reaktsiooni. Kasvava ebastabiilsuse tingimuste peavad muutuvate oludega kohanema nii sanktsioneeritava riigi majandusagendid kui ka teiste riikide majandusagendid, kuna ka neil tuleb oma otsused üldisest riskitasemest sõltuvalt üle vaadata. Venemaa puhul on sanktsionidest tulev

surve koos siseriiklike, majanduskonjunktuurist tulenevate struktuursete probleemide ning rahvusvaheliste turgude reaktsiooniga avaldunud eeskätt rubla vahetus-kursi märkimisväärses nõrgenemises Venemaa-Ukraina kriisi väitel. Omaette fenoomeeniks oli seejuures naftahinna langus maailmamajanduses, mille puhul räägitakse hinnataseme puhul varasemast tunduvalt madalamal tasemel olevast „uuest reaalsust“, millega tuleks edaspidi pikaajalises vaates arvestada. Venemaa kui maailmamajanduses olulise naftaekspordija puhul on sellisel arengul kindlasti suur mõju majandusele tervikuna. Samas praktikas ei kaasnenud mõlema samaaegse protsessiga – naftahinna languse ning vääringu vahetuskursi nõrgenemisega – olulist survet Venemaa riigieelarvele, mille kulusid-tulusid kalkuleeritakse rublades. Surve avaldus pigem majanduskasvu negatiivseks muutumises, märkimisväärses kapitali väljavoolus, inflatsionitaseme tõsus, reaalpalkade – ja seega ka ostujõu – languses ning tööpuuduse hinnangulisnes kasvus tulevikus.

Edasiste arengute seisukohast kujuneb autorite arvates töenäoliselt määrvaks see, kas Venemaal on piisavalt reserve, hoidmaks ära hüperinflatsioon ja sellega kaasnev paanika. Paari viimase kuu hinnaarendud on kajastanud selgelt märkimisväärset hinnatõusu Venemaal. Eksisteerib võimalus, et juhul, kui Venemaal õnnestub inflatsioon stabiliseerida ning taastada usaldusväärus rahvusvahelisel tasandil, on riik läbi teinud olulise konkurentsivõimet ja investeerimisatraktiivsust kasvatava protsessi – tööjöukulud on langenud, eelarve on endiselt tasakaalus, on toimunud impordi asendamine, niipalju, kui see on võimalik, toimub optimeerimine ja ratsionaliseerimine. Seega tähendab tekkinud kompleksne olukord ühtaegu ohtu ja samas ka võimalust Venemaa majandust oluliselt konkurentsivõimelisemaks arendada. Samas ei ole praegu siinkohal autorite arvates põhjust eriliseks optimismiks, kuna ei majanduse ümberstruktureerimine ega rahvusvaheliste finantsturgude usalduse taastumine Venemaa suhtes pole protsessid, mis lühikese aja jooksul toimuda saaks.

KROONIKA

CHRONIK

CHRONICLE

PROFESSOR KARL-FELIKS SAUKS
(28.07.1915–3.11.1983)
IN MEMORIAM



Karl-Feliks Sauks on jätnud sügava jälje majandusteaduse ja Tartu Ülikooli majandusteaduskonna ajalukku teadlase, õppejõu ja juhina: joudis kandidaatikraadini, sai professori kutsese ning töötas 17 aastat katedrijuhatajana.

K.-F. Sauks sündis Tallinnas postiametniku perekonnas. Alghariduse sai ta (1922–1928) H. Kubu eraalgkoolis, gümnaasiumihariduse Tallinna Linna Poeglaste Realgümnaasiumis (lõpetas 1933. aastal). Huvist kaubanduse vastu töötas ta paar kuud ilma tasuta praktikandina elektritarvete erakauplustes. Leidmata palgalist kohta, läks ta sundaega (1,5 aastat) teenima, kust vabanes raadiotelegrafistist reamehena.

Õppimise kohta Tartu Ülikoolis on tööraamatus järgmised sissekanded: juuli 1935 – juuni 1936 üliõpilane; juuni 1936 – september 1936 praktikant Eesti Pangas; september 1936 – november 1940 üliõpilane (matrikli nr 14627) ja ühtlas ka abijõud majandusajaloole õppetooli juures. Stuudiumi ajal hakkas Feliks Sauksi (nii nimetas ta end ise raamatut autorina ja kutsusid teda kolleegid) huvitama majandusajaloole teaduslik töö. See määras suuresti ära F. Sauksi elutöö suuna ja sisu aastakümnete jooksul. Üliõpilasena võttis F. Sauks osa Akadeemilise Maleklubi (maletajana kuulus ta üliõpilaskonna paremiku hulka) ja korporatsiooni *Vironia* tegevusest. Tartu Ülikooli lõpetas ta 1940. aastal rahva- ja riigimajanduse erialal *cum laude*.

Erialase töö periood Tallinnas jäi tal äärmiselt lühikeseks (september 1940 – juuli 1941): töökohtadeks Toitlustustrusti plaaniosakonna juhataja kt ja noorem teaduslik töötaja Kergetööstuse Rahvakomissariaadi Tööstuslike Uurimiste Instituudis. Järgnes ränkraske periood, mille kohta on bibliograafilistes väljaannetes vaid mõni rida. Omakäeliselt kirjutatud elulookirjeldusest (20.06.1954, TÜ arhiiv) selgub rohkem. F. Sauks evakueeris 28. juulil 1941 mobilisatsiooniga tagalasse, kus töötas algul (vene keele mitteoskuse tõttu) ehitustöödel lihttöölisesena Tšeljabinski oblastis Zlatovetsi linnas. Eesti rahvuslike väeosade moodustamisel vabastati ta halva tervise tõttu ehituspataljonist (ei võetud ka Punaarmee koosseisu) ja anti sõidukorraldus Kesk-Aasiasse tööle minekuks. 1942. aasta oli F. Sauksi jaoks sündmusterikas: sõit Samarkandi oblastisse; töö Galla-Arali sovhoosis, Kuropatkina raudteejaamas ladude öövahina; tervise halvenemine (põdes plekilist tüufust ja kollatõve) ning majandusliku olukorra viletsamaks muutumine; selle kohta kirja saatmine Moskvasse ENSV Rahvakomissaride (RK) Nõukogule. Selle alusel kutsuti ta septembris 1942 Moskvasse ja määrati operatiivgruppi teaduslikuks stipendiaadiks Jaroslavli linna. Paari kuu pärast (novembris) saadeti ta Jegorjevski linna

organiseerima ENSV RK Nõukogule alluvat kaubanduskombinaati, mis oli mõeldud kaubandustöötajate ettevalmistamiseks Nõukogude Eestile (1943. aastal muudeti see üldiseks õppekombinaadiks). Töötamise kohta Jegorjevkis on F. Sauksi tööraamatus järgmised sissekanded: november 1942 – jaanuar 1944 lektor; jaanuar 1944 – oktoober 1944 plaanimajanduse kursuste juhendaja; õppimine Moskva Plehanovi nimelises Rahvamajanduse Instituudis ENSV juhtivatele töötajatele korraldatud täienduskursustel (mai 1943 – september 1943).

1944. aasta sügisel reevakueerus F. Sauks koos plaanimajanduse kursusega Eestisse ja määräti Tallinna Polütehnilise Instituudi (TPI) kaubandusõkonoomika õppejõuks. Kohakaasluse alusel töötas ta Plaanikomisjoni Teaduslike Majanduslike Uurimuste Instituudis, hiljem Majanduse Instituudis noorema teadusliku kaastöötajana (kuni aastani 1951). Siis töoris tema töökoormus TPI-s tunduvalt. Kuna F. Sauks oli alustanud teadustöoga juba 1936. aastal, siis instituuti tööl asudes oli tal 11 avaldatud tööd, 10 käsikirja ja 19 muud kirjutist. Nimetamisväärsed nende hulgas on *"Krediiditühistute ajalooline areng Eestis kuni 1914. aastani"*. Tartu 1940". "Enesekriitiliselt" on ta oma elulookirjelduses märkinud, et kõik tema "kuni 1941 avaldatud tööd on tugevasti mõjustatud kodanlike majandusteadlaste kontseptsionidest, mistõttu nende teaduslik-teoreetiline väartus on äärmiselt väike" (TÜ arhiiv). Tänases kontekstis on sellel hoopis teine tähendus.

TPI õppeplaanis oli hulk endisi, kuid sisuliselt uusi aineid, nt nõukogude kaubanduse organisatsioon ja tehnika, kusjuures eessõna *nõukogude* pidi andma ainele teise suuna (Krinal 1999: 76). Sel perioodil avaldatigi F. Sauksi (Ilma kaasautoriteta) eestikeelne kaubandusõkonoomika kaheosaline originaalõpik *"Nõukogude kaubanduse õkonoomika ja plaanamine. 1. ja 2. osa."* Tallinn 1949, 1950", mille põhjal omandas eesti keeles kaubandusalaseid alusteadmisi terve põlvkond majandusharitasi. See ja varem avaldatud õpik (*"Põllumajandussaaduste varumine NSV Liidus."* Tartu 1946") olid koostatud Haridusministeeriumi tellimusel ja õpikutena lubatud täismahus TPI majandusteaduskonnas ja lühendatud kujul kaubandustehnikumides. Need esindavad F. Sauksi teadustöö I valdkonda: õpikud ja õppevahendid, milles jätkas kogu oma õppejõu karjääri joooks.

Alates 1950. aastast oli F. Sauks kaugõppe aspirantuuris ENSV Teaduste Akadeemia Majanduse instituudis ja kirjutas väitekirja. 29. veebruaril 1952 kaitses F. Sauks kandidaatidissertatsiooni Moskvas Plehanovi nimelises Rahvamajanduse Instituudis. Mahukas kandidaatitöö (301 lk) tuli kirjutada vene keeles (tõlkes *"Kaubandusvõrk ENSV-s, selle paiknemine ja edasine arendamine"*). Samast aastast töötas F. Sauks juba TPI kaubandusõkonoomika kateedri juhatajana. 14. märtsil 1953 tuli Moskva Kõrgemalt Atestatsioonikomisjonilt (VAK) kinnitus – kaitstud kandidaatitöö põhjal on K.-F. Sauksile omistatud teaduskraad: majandusteaduste kandidaat, tänapäevane doktorikraad (PhD). Poole aastal pärast sai ta ka dotsendi nimetuse (VAKi diplom 30.09.1953). Kandidaatitööst sai alguse F. Sauksi teadustöö II valdkond: kaubanduse materiaalne baas, millega ta jätkas edukalt ka oma Tartu perioodil. Õpetöö läbiviimist raskendas asjaolu, et TPI majandusteaduskonnale (Polütehniliste Instituutide Peavalitsuse poolt) saadetud õppemetoodilised materjalid vastasid insenerökonomistide profiilile, mistõttu majandusteaduskonna

õppejöud olid ise sunnitud käima Ülikoolide Peavalitsuses sobivaid materjale nõutamas (Sauks 1980: 39). TPI kui tehniline profiliiga kõrgema õpperasutuse juhtkond pidas kaubandusökonomiste enda süsteemis võörkehaks (Hagelberg 2002: 117) ja nendest otsustati lahti saada (Tartu ülikooli... 2008: 16).

Kaubandusökonomistide ületoomine Tartu Riikliku Ülikooli (TRÜ) koosseisu toimus 1954. aastal NSVL Kõrgema Hariduse Ministeeriumi käskkirja alusel. Tartusse tuli ainult kaubandusökonomika kateeder. Üliõpilaste vähesuse tõttu allutati teaduskond õigusteaduskonnale, kuid sisuliselt tegi majandusteadlastesse puutuva organisatoorse töö ära kaubandusökonomika kateeder. Uno Mereste kirjeldab oma saabumist „veñaegsesse akadeemilisse Emajõelinna“ järgmiselt: „Saabusime mõned päevad enne semestri algust. Nelikusse kuulusid F. Sauks, kellest oli teada, et temast saab majandusteaduskonna ainsa kateedri, kaubandusökonomika kateedri juhataja, Leo Tiik, Hermann Pauts ning mina, kelle ülesandeks pidi jääma statistika ja raamatupidamise õpetamine. Et uue teaduskonna õppejöudude tuumiku Tartusse saabumine oleks ajaloole jäädvustatud, ronisime pildistamiseks oma kohvrile otsa voorimehe troskale. Pilt tuli koomiliselt ülev ja ei meenutanud kuidagi asjalikke teadusemehi, ”kes valmistuvad elu sisse puhuma vana ülikooli ühele kunagi toiminud teaduskonnale.”“ (Mereste 2003: 649). Võime vaid ette kujutada, milline oli selle sündmuse jäädvustus fotona.

Raimund Hagelberg liitus nendega 27. septembril 1954, kui õppetöö oli juba alanud. F. Sauksi sõnul keeldus Majanduse Instituut suvel jätkuvalt noore perspektiivika teaduri lahkumise vormistamisest ning alles augustis andis veel üks katse positiivse tulemuse. R. Hagelbergi sõnul ühendas kaubandusökonomika kateeder kõiki tegijaid **majandusteaduskonna algena**; kateedrit juhatas dotsent F. Sauks, **vanim ja kogenuim** meie hulgas (Tartu ülikooli... 2008: 17). Väikese koosseisu tõttu kujunesid esimesed aastad Tartus väga pingelisteks. „Kogu tegelik, administratiivne ja korraldav töö lasus meie, täiskoormusega õppejöudude õlgadel. Juhirrollis oli dotsent Sauks“ (Hagelberg 2002: 121).

Väga keeruline oli materialsete tingimuste loomine ja parandamine. Algus oli äärmiselt kehv: kateeder paiknes 20 m^2 suuruses ruumis. F. Sauksi meenutuse kohaselt viidi 1940. aastal Tallinna kuus vagunität varu (mööbel, instrumendid, aparaadid), aga Tartusse tuldi tagasi kahe veoautoga. Töö- ja õppetingimused paranesid alles 1956. aastal, kui majandusteadlastele eraldati ruumid Vanemuise 46 paiknevates õppehooones (Krina 1999: 80). Õppejöudude elamistingimused olid suurest erinevad. F. Sauksile „kui kateedri juhatajale ja neljaliikmelise pere isale soetati pärüs korralik korter Riia mäl, ühes uues majas“ (Mereste 2003: 795). F. Sauks omakorda panustas sellega, et pakkus elamist-ööbimist välislektoritele, nt Albert Kadak (Viires 2015).

Tartus alustati kohe majandusteaduskonna laiemamist. Juba 1. septembril 1954 võeti esimesele kursusele kõrvuti kaubandusökonomistidega vastu ka üliõpilased rahanduse ja krediidi erialale. Seoses sellega nimetas ülikooli rektor F. Clement oma käskkirjaga R. Hagelbergi kaubandusökonomika kateedri juhataja asetäitjaks ühiskondlikel alustel, valmistas maks ette rahanduse ja krediidi kateedri loomist (loodi

1958). Seni aga tegid nad kahekesi vastutusrikast organisatoorset tööd, pidid tagama jooksva tegevuse ja tulevase teaduskonna ülesehitamise. F. Sauksi selle perioodi tööd on kokkuvõtvalt hinnanud V. Krinal ja H. Siigur (TÜ arhiiv): majandusteaduskonna organiseerimine ja väljaarendamine on lasunud alates 1954. aastast suurel määral F. Sauksi õlgadel, kes on sellele pühendanud kogu oma energia, teadmised ja oskused.

Esialgu õpetas dotsent Sauks järgmisi õppeaineid: transpordiökonomika; veosed ja veotariifid; käibekulud ja kaubahind; hindade kujundamine; põllumajandussaaduste varumine; väliskaubandus. Põhiliseks oli ja jäi ikkagi kaubandusökonomika. F. Sauksi on kateedrijuhatajana ja õppejõuna positiivselt iseloomustatud: "Ülikoolis piisas põgusast üheleheküljelisest loenguteemade jaotuskavast iga õppeaine kohta, kateedri koosolekuid korraldas Sauks harva. Olime ju oma väikse seltskonnaga nagunii kogu aeg kateedri kitsukeses ruumis ninapidi koos ja lahendasime käigu pealt ühiselt kõiki probleeme. Seega, koosolekuid korraldati harva ja need olid ka lühikesed. Valitses mingi **mõistlikkuse vaim**" (Mereste 2003: 661). Lähimate kolleegide arvates olid F. Sauksi loengud sisukad ja huvitavad. Iseloomult oli ta nõudlik, öiglane, printsipiaalne, tasakaalukas, vastutulelik, abivalmis (TÜ arhiiv). "Üliõpilasena oli selgelt tunda F. Sauksi juhtivat rolli kateedri juhatajana, võimeka ja nõudliku eriala õppejõuna. Tema loengud olid mõtteselged, hästi konspektteeritavad, oli tunda lektori kompetentsust poliitilises ökonoomias. Meenub F. Sauksi põhjalikkus ja õpetused algallikate, nt arhiivimaterjalide, kasutamisel. Üliõpilastesse suhtus abivalmilt, aga samas nõudlikult. Pealiskaudust ja laiskust aine omadamisel ta ei talunud. Samuti oli ta karm üliõpilaste väärtegude suhtes (Viires 2015).

Saksa keele valdajana ja saksakeelse õppe- ning teaduskirjanduse kasutajana oli F. Sauksil suur huvi eestikeelse terminoloogia kujundamiseks. Siinkohal vaid üks näide, millest koorub sisiline ja vastastikku lugupidav koostöö U. Merestega. Nimelt hakkas 1960. aastal poliitilise ökonoomika kateedri (kohale määratud, mitte valitud) juhatajale kõrva, et konkreetse ökonoomika õppejõud kasutavad termineid, mida poliitilise ökonoomika õpikus ei ole, nt sõna *maksumus*. Seejärel tegi ta parteiliinis ettepaneku keelata kategooriliselt see antimarksistlik termin. Asja otsustati enne arutada ja ühe ettekande pidi tegema U. Mereste (arvatavasti Sauksi ettepanekul). Arutelul selgitas sõnaosav Mereste, et "maksumus on koguse ja hinna korrutis, nendest kõigist kolmest *kogus*, *hind*, *korрутis* ei ole ükski antimarksistlik". Keelamisositus jäi vastu võtmata. Algatatud maksumuse diskusioon oli Tartus suhteliselt laia tähelepanu objektiks. Ajaleht *Edasi* palus Merestel kirjutada joonealuse loo, kes ütles, et on "nõous tegema seda ainult koos dotsent Sauksiga, kes on tegelikult *maksumuse* palju vanem kasutaja" (Mereste 2003: 712, 716).

Sõpruskond (R. Hagelberg, U. Mereste, F. Sauks jt) kujunes välja ühistes tegutsemistes ja aruteludes, kus "ükski omavahel või üheskoos välja öeldud mõtlevahetus ei kutsunud esile ohutunnet" (Hagelberg 2002: 123). Mitmel korral on U. Mereste märkinud "Sauks oli optimistlikum", "Sauksil oli õigus" (Mereste 2003: 777), mis tähendab, et F. Sauksi arvamus oli mõttakaaslase seas oluline. Noored kolleegid, kellega mitmedki alustasid kaubandusökonomika kateedris vanemlaborandina, said Sauksilt palju edaspideks kaasa. "Sain õpetusi ja kogemusi läbimõeldud ja süs-

teemsest akadeemilisest tööst. F. Sauks oli reeglina kateedris tööpäeva algul, korraldas jooksvad tööasjad, tõi materjalid paljundamiseks. Tööpäeva lõpul helistas regulaarselt, et saada kurssi päeval toimunuga. Vahepealne aeg kulus tal kateedrivälistele asjaajamistele, teadustööks raamatukogus ja kodus” (Viires 2015). Ei tohi ju unustada, et kuni 1962. aastani juhtis F. Sauks sisuliselt ka kogu majandusteaduse osakonda, täites faktiliselt prodekaani ülesandeid.

Kaubanduserialade arendamise ettepanekud realiseerusid 1959. aastal, mil alustati vastuvõttu kaubatundmise erialale. Kolmele kaubanduse erialale vastuvõtu ja õppetöö korraldamine oli kateedrile üpris keeruline, mistõttu katsetati mitmeid variante. 1963/64. õppdeaastal tehti taas katse viia majandusteaduskond Tartust Tallinna. Lühidalt: Tartuga nõu ei peetud; 28. juunil 1964 kirjutati alla valitsuse korraldus liitmise kohta; läbirääkimistel pakutud tingimused olid ebasoodsad. Aktiivse tegutsemisega (ametlikult R. Hagelberg, H. Siigur, H. Müür, mitteametlikult F. Sauks) taotleti korralduse äramuutmist. See õnnestus, TPI-s vastu võetud esimese kursuse üliõpilased alustasid 1. septembril 1965 õpinguid Tartus (Tartu Ülikooli ... 2008: 21). Võib vaid ette kujutada F. Sauksi meeleshärmi seoses järjekordse ülevõtmise üritusega: oht varasematest hoopis mahukama ja keerulisema kolimise ning aastate jooksulloodust loobumise pärast.

Kaubanduserialade õppekorraldusega olen, aastatel 1962–1967 õppinud toidukauba-tundmise eriala üliõpilasena, tuttav. Esimesed kokkupuuted kateedrijuhatajaga toimusid erandlikult juba esimesel kursusel, kuna eksperimendi kohaselt töötasid keskkoolist tulnud üliõpilased päeval kaubandusettevõtetes ja õppetöö toimus õhtuti. Kaheaastase tööstaažiga (eraldi konkursiga) vastu võetud üliõpilased tegutsesid päeval kateedri juures, kus F. Sauks aegajalt juhendas näiteks näitlike õppevahendite (joonised, tabelid) tegemist jpm. Kuna sel ajal õpetas dotsent Sauks kaubandusökonomikat ka kaubatundjatele, on mul isiklik, igati positiivne ja eeskujuline kogemus temapoolsest õppetöö läbiviimisest. Meie kursus oli lauluhimiline ja nii sepistasime tuntud viisidele laulusalme meeldejäävate õppejõudude kohta. F. Sauksi laulusalmis olid märksõnadena *kell*, *töttamine*, *konspekt*, *vürtsitamine*, *süsteem*. Seega pidasime tema puhul oluliseks täpsust, ettevalmistatud loengut, mida ta vürsitas nädlete ja kõrvalpõigetega, teadmiste süsteemsust. *Maatriksit* ja *simpleksarvutusi* õpetas ta aga meile, toidukaubatundjatele, saksakeelse raamatu põhjal! Tänu dotsent Sauksile saigi minust kaubandusökonomist – tegin tema juhendamisel diplomitiöö, olin aspirantuuris ja kaitsesin väitekirja kaubandusökonomika erialal.

1968. aasta oli pöördeline (Tartu ülikooli... 2008: 24–25) – 1. septembril alustati iseseisva teaduskonnana. F. Sauksi ja kaubandusökonomiste mõjutas kõige olulisemalt kaubandusökonomika kateedri reorganiseerimine kaubatundmisse ja kaubanduse organiseerimise kateedriks. F. Sauksile tähendas see kateedri juhatajana tegutsemise (1951–1968) lõppemist. Kaubandusökonomistidele aga eriala kateedri kadumist rahvamajandusharude ökonomika kateedri nimetuse alla, tekitades segadust koostööpartnerites, kus olid kaubandusökonomika kateedrid jätkuvalt olemas.

F. Sauksi **teadustöös** võib välja tuua perioodi 1960–1972, mis oli väga rikkalik avaldatud tööde poolest ja eelnes tema professoriks valimisele. Sel ajal jätkas ta tulemuslikult mõlemas juba nimetatud valdkonnas. Olulisemad tööd avaldamise järjekorras: „*Põhijooni kaubanduse arengust Nõukogude Eestis 1940–1960*. Tallinn 1960“; „*Kaubandus rahvademokraatia maades. I–II*. Tartu 1960, 1961“; „*Kaubanduse materjalne baas NSV Liidus I–II*. Tartu 1962, 1964“; „*Kaubanduse arengust Eestis kapitalismi tingimustes (1900–1940)*. Tallinn 1968“; „*Kapitalistliku kaubanduse põhijooni*. Tartu 1972“. Materjalse baasi valdkonna tööde kohta on eksperdid märkinud (TÜ arhiiv): „rida seisukohti – ladude mahutavuse määramise metodika, kaupluse passide koostamine perfokaartide vormis, kaubandusvõrgu kartograafilise analüüsiga metodika – on originaalsed. Kaubanduse arengut käsitlevad tööd tuginevad mahukal faktilisel materjalil ning on järelduste ja ettepanekute töötu kõrgelt hinnatud.“ Paljud tööd täiendasid Eesti majanduse ajalugu, seostatult kaubanduse arenguga, paljude uute (arhiivi)materjalidega Samal ajal võttis F. Sauks osa Ajaloo Instituudi teaduskollektiivi tööst („*Agraarsuhed XIX sajandil Eestis*“), urides talupoegade kaubandussuhteid.

Sellel perioodil alustas F. Sauks oma III teadustöö valdkonnaga – kaubanduse areng Eestis. Sisuliselt oli see tema doktoridissertatsiooni teemaks. Juba 1963. aastal oma ümbervalimisega seoses on F. Sauks märkinud (TÜ arhiiv): väljavõtteid arhiividokumentidest ja ürikutest on tehtud *ca* 5000 lk. See ajaloolise kallakuga monograafiline uurimus jäi seisma, kuna (vastavalt Ministrite Nõukogu määrusele 28.05.1963) oli ta edaspidi hõivatud kollektiivse uurimusega „*Kaubandusvõrgu edasiarendamine ENSV-s*“. Selles osalesid Majandusinstituut, Statistikavalitsus, Kaubandusministeerium, Eesti Tarbijate Kooperatiivide Vabariiklik Liit (ETKVL) ja majandusteaduskond. Ülikoolis juhtis tööd F. Sauks, urides ise kaubandusvõrku Tartu rajoonis. Ta osales ka Tartu linna ja Tallinna linna ajaloo uurimisgrupi töös kaubandust käsitlevate osade autorina. See vormus koguteostesse tunduvalt hiljem: „*Tallinna ajalugu*“ (1969, 1976) ja „*Tartu ajalugu*“ (1980).

F. Sauksi teadustegevuse oluliseks osaks oli Kaubanduse laboratooriumi ja aspirantide teaduslik juhendamine. Laboratoorium loodi esmalt TPI juurde (teaduskonna üleviimise kava töötu), kuid nelja kuu pärast (2. mail 1965) toodi üle TRÜ-sse (Tartu ülikooli... 2008: 28). Kuni 1973. aastani oli selle teaduslikus suunajaks F. Sauks (aastatel 1965–1968 teadusliku konsultandina, alates 20. märtsist 1969 aga 0,5 koormusega teadusliku juhendajana). Kõik selle aja jooksul koostatud uurimistööd valmisid tema juhendamisel. Teadusliku juhendamise üleandmine minule (1974) oli täielikult F. Sauksi initsiativ ja üks näide sellest, kuidas järelkasvule uusi väljakutseid pakkuda. F. Sauksi juhendamisel kaitsesid edukalt oma väitekirjad Hermann Pauts (10.06.1963), Meeta Murd (31.05.1968), Aino Siimon (22.01.1971), Ivar-Jüri Siimon (24.05.1973), Peeter Viires (24.05.1973), Jaan Anderson (26.06.1973). Kõik need inimesed olid ja jäid tööle ülikooli: viis õppejõududena, üks vanemteadurina. Lisaks valmisid kaubanduslabori tööde baasil veel Jüri Sepa, Tiit Paasi, Vello Järve ja Kulno Türgi kandidaatdiväitekirjad. F. Sauks oli ka nõudud ja nõudlik oponent (Herbert Metsa 1963, Olga Põder 1963, Aivo Nurkse 1974 jt).

1972. aasta oli märgilise tähtsusega dotsent Sauksi õppejõu karjääri edenemisel. TRÜ Nõukogu koosolekul (29.09.1972) valiti ta rahvamajandusharude ökonomika katedri professori kohusetäitjaks. Olulise täpsustuse tegi V. Krinal – professori kohale valimise küsimuse algatajaks ei olnud isik ise, vaid teaduskond, kes võttis arvesse, et F. Sauksil on doktoriväitekirja valmis, kuid viimistlemine võtaks aega ja nõuaks pingutusi. Selle olid aga arstid autori halva tervise tõttu ära keelanud. R. Hagelberg rõhutas – F. Sauks väärib professori kohta oma teaduslike tööde, sh esimese eestikeelse erialaopiku, „*Kapitali III osa*“, ptk 13–18 (16,2 trükipoognat) tölke, autorina ja majandusteaduskonna rajajana. Eksperdid nimetasid *Kapitali* tõlkimist ja toimetamist tema teadustöö IV valdkonnaks. (TÜ arhiiv)

Aasta pärast (11.12.1973) valiti K.-F. Sauks rahvamajandusharude ökonomika katedri professori kohale. Teadustöid oli selleks ajaks tal 60, neist trükitis avaldatud 36, üldmahuga 261,5 autoripoognat. Uurimistöö kaubanduse arengu kohta hõlmas 6000 masinakirjalehte. Taotlus professori kutse saamiseks oli põhjalik (TÜ arhiiv). Selles oli ära toodud teaduslik-pedagoogiline staaž; tähtsamad publikatsioonid teadustöö valdkondade lõikes; õppetöö kõikides selle vormides ja tegelik koormus; juhendatud väitekirjade edukas kaitsmine; kümned loengud ühingu *Teadus* liinis; loengud ettevõtetes; stažeerimised jne. Professori kutse sai F. Sauks siiski nelja aasta pärast (1976), mida on täanastel noortel majandusteadlastel raske ette kujutada.

Edasi jätkus teaduslik-pedagoogiline töö senistes valdkondades ja vormides, kusjuures senisest rohkem sai ta pühenduda teadustööle. 1979. aastal avaldas ta tervise halvenemise tõttu pensionile jäädmine soovi. Sellega seoses taotles katedrijuhataja talle professor-konsultandi kohta, rõhutades järgmist: professor Sauksi pensionile minekuga kaotaks kateeder staažika, ainsa kõrgeima kvalifikatsiooniga profileeriva aine õppejõu, mistõttu tekiks suuri raskusi aspirantide, teadurite ja spetsiaalse uuri-missiunaga diplomitööde juhendamisel. Väga vajalik on professori kaasabi õppemetoodilise töö üldjuhendajana, samuti mõningate eri- ja lühikursuste lugemisel, töö kandidaadi- ja riigiekksamite komisjonides, väitekirjade kaitsmise nõukogus (TÜ arhiiv). Alates 1.09.1979 töötaski F. Sauks konsultant-professorina.

F. Sauksi õpilastena jätkasime vahel ka töid, millest ta loobus meie kasuks. Olulisim mälestus on seotud ühe raamatu („*Kaubandus sotsiaal-majandusliku arengu kompleksprogrammis*. Tallinn 1982“) sünnilooga. Kirjastusel oli esialgne kokkulepe professor Sauksiga, aga tema soovitas mind, andis näpunäiteid, kirjutas retsensiooni jne. F. Sauksilt ilmusid veel järgmised raamatud: „*Kaubanduse materiaalne baas NSV Liidus*. Tartu 1976“; „*Eesti NSV majandusajalugu* (kaasautor) Tallinn 1979“; „*Kapi-taalmahutuste plaanimine ja finantseerimine kaubanduses*. Tartu 1981“. Oma napilt paar viimast tööaastat sai ta töötada kaubandusökonomika katedris (nimi taastati 1982). Milliseid emotsiione see (olla tagasi 14 aastat kadunud katedris) konsultant-professoris tekitas, võime vaid aimata.

Ülikooliväliselt andsid F. Sauksi elule värvि tema hobid ja loodusearmastus. Eluaegseks huviks ja hobiks oli tal malemäng. ”Maletajana jõudis I järguni ja oli tuntud sama tasemeega veteranmaletajate hulgas. Eakamana paistis malemäng tal põhilise hobina. Katedrisse olid soetatud malendid ja malekell. Tihti leiti vaikne nurk ja

võis kuulda malenuppuude klöpsumist“ (Viires 2015). R. Hagelberg, peaasjalikult teaduskonna baasil kujunenud sõpradeest, oli ta vanusevahelise vaatamata F. Sauksiga kõige lähedasem. Neid ühendas ühise vastutuskoorma vedamine ja ühesugused arusaamised elust, neid lähendasid veelgi puhkused Pühajärve ääres, eriti aga igasugused paadimatkad. Aastate jooksul läbiti enamus Eesti jõgedest, v.a (piiri-valve poolt suletud tsoon) Põhja-Eesti. Nádalapikkune, ka kümmekond päeva kestev sõit oli omaette elamus. Kõige olulisem oli vabanemine vaimsest pingest, et koguda uut jõudu järgmiseks tööaastaks (Hagelberg 2008: 137).

F. Sauks korraldas mootorpaadi omanikuna sügiseti selle jõest väljatõstmise talguid, kevadel vastupidi. Eakama mehena loobus F. Sauks paadimatkade ning soetas maakodu Kääriku kanti Harimäe lähistele Linnamäele, üksildasse kuid looduslikult ilusasse kohta. Läheduses väike järv, õue piirilt kerkis mägi, ümberringi mets. ”Maakoduga seoses kujunesid meil suhted, ”mis avasid tema mõnusa ja lihtsa inimese iseloomu ja olemuse“. Kohati olid need isa-poja suhted. Ma olin tihtipeale seal abi-line ja talguline. Neil juhtudel oli Felix väga hooliv, kostitas maitsva toiduga. Seal käis sundimatu ja mõnus jutt maailma asjadest, teaduskonnast ja toimumunust. Sage-dastel autosõitudel maakodusse sain tutvuda temale hästi teada olnud teelevõrgustikuga. Feliks sulandus üllatavalt hästi külakogukonda, oli tuttav naabertalude pere-dega. Ühest talust varustati piimaga, teisest tõi endale talvekartuli“. (Viires 2015)

Selle maakodu ilu ja soojust sain ka ise tunda ning veendusin F. Sauksi tohutus raamatute armastuses ja materjalide kogumise kires. Maakodust tõin pärast tema surma (3.11.1983) kateedrisse raamatuid, mida ta oli omal ajal hävitamisest ”pääst-nud”. Hiljem andsin need üle TÜ Raamatukogule. Vaadates veelkord tagasi meie koostöö perioodile, siis peaegu poole sellest 21 aastast olin Feliks Sauksi üliõpilane ja aspirant (1962–1971), edasi juba kolleg (1971–1983). Olen alati tundnud tänu-võlga professor Sauksi ees, kuna tema osa minu õppejõu karjääri alustamisel ja edendamisel on olnud hindamatu. Olen rõõmus, et sain anda tema kaubandusalased raamatud üle Lääne-Viru Rakenduskõrgkoolile, kus ainsana Eestis valmistatakse ette (esimene vastuvõtt oli 2004. aastal) rakenduskõrgharidusega kaubandus-ökonomiste.

Kiitust ja tunnustust sai ta oma eluajal liiga vähe. Tavapäraste meelespidamiste (tähtpäevalised kiitused haridusministrilt ja ülikooli rektorilt) seast väärib esile toomist rektori tänu (1974) majandusteaduskonna kujundamise eest ning Tallinna linna tänikiri ja mälestusmedal (26.01.1977) koostöö eest kahekõitelise Tallinna ajaloo koostamisel. Omistamata jäi ka *Teenelise kaubandustöötaja* auminetus. Vastav taotlus on F. Sauksi isiklikus toimikus (TÜ arhiiv) eelviimase dokumendina. Loodetavasti jäädvustatakse nüüd tema panus TÜ majandusteaduskonna *Teerajajate seinal*.

Kasutatud allikad

- Hagelberg, R.** 2008. Elust ja endast: Tartu: Eesti Kirjandusmuuseum.
- Krinal, V.** 1999. Tartu Ülikooli majandusteaduskonna minevikust ja tänapäevast. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Mereste, U.** 2003. Toimunust ja kaasaelatust. I. Tallinn: Kirjastus SE&JS.
- Sauks, F.** 1980. Majandusteaduskonna taastamisest Tartu Riiklikus Ülikoolis. – TRÜ majandusteaduskonna ajaloost ja tänapäevast. Tallinn: Valgus, lk. 38-41.
- Tartu Ülikooli majandusteaduskond 70/40. 2008. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- TÜ arhiiv. Karl-Feliks Sauks (TRÜ). Isiklik toimik 20.06.1954–11.01.1984.
- Viires, P.** 2015. Karl-Feliks Sauksi meenutades. Tartu. Käsikiri.

Jaanuar-märts 2015

Aino Siimon
Tema õpilane ja kolleeg

PROFESSOR KARL-FELIKS SAUKS
(28.07.1915–3.11.1983)

Karl-Feliks Sauks leistete einen bedeutsamen Beitrag zur Wirtschaftswissenschaft und der Geschichte der ökonomischen Fakultät. Er wirkte als Lehrkraft, Wissenschaftler und Leiter: erwarb den akademischen Grad, wurde Professor und war 17 Jahre als Lehrstuhlleiter tätig. Seine Kindheit und die Schulzeit verbrachte F. Sauks in Tallinn, die Studienjahre vergingen aber in Tartu (1935 – 1940). Als Student war er als Hilfskraft im Lehrstuhl für Wirtschaftsgeschichte tätig. F. Sauks beendete das Studium der Volks- und Staatswirtschaft an der Tartuer Universität mit *cum laude*. Nach dem Studium arbeitete er eine kurze Zeit in Tallinn. Es folgten schwere Kriegsjahre, zuerst war als Arbeiter im Hinterland, später als Lektor am Lehrkombinat und als Kursleiter der Planwirtschaft in Jegorjewsk tätig.

Nach der Reevakuierung wurde F. Sauks (XI 1944) Lehrkraft für Handelsökonomik am Tallinner Polytechnischen Institut. In dieser Periode (1949, 1950) wurde sein zweiteiliges Lehrbuch für Handelsökonomik in der estnischen Sprache veröffentlicht. Die Lehrbücher und Lehrmittel sind wesentliche Bestandteile des wissenschaftlichen Tätigkeitsgebiets von F. Sauks. 1951 – 1954 war er als Lehrstuhlleiter für Handelsökonomik tätig. 1952 erwarb er den Grad Kandidat der Wissenschaften am Plehanow Institut für Volkswirtschaft in Moskau. Seine umfangreiche Dissertation (301 Seiten) über das estnische Handelsnetz musste in der russischen Sprache verfasst werden. So begann das zweite wesentliche wissenschaftliche Tätigkeitsgebiet von F. Sauks. 1954 wurde der Lehrstuhl für Handelsökonomik in die Tartuer Staatlichen Universität versetzt. F. Sauks organisierte den Unterricht in Tartu und leitete bis 1962 die wirtschaftswissenschaftliche Studienrichtung und bis 1968 war er als Lehrstuhlleiter tätig.

Sehr erfolgreich war die wissenschaftlichen Tätigkeit von F. Sauks 1960-1972. Es erschienen viele Forschungsarbeiten und in dieser Periode beschäftigte er sich intensiv mit der Forschung der Entwicklung des estnischen Handels (das dritte wissenschaftliche Tätigkeitsgebiet). In Zusammenarbeit mit der Forschungsgruppe erschienen die gesammelten Werke über die Geschichte der Städte Tallinn (1969, 1976) und Tartu (1980), F. Sauks verfasste die Texte über den Handel. Wichtig sind die Leitung des Handelslabors und die Betreuung der Aspiranten. 1972 war für Dozenten F. Sauks in seiner Lehrkraftskarriere besonders wichtig, er wurde Professor am Lehrstuhl für Ökonomik der Volkswirtschaftszweige. Die Wahl erfolgte auf Initiative der Fakultät. Wegen seines schlechten Gesundheitszustandes war es für F. Sauks nicht möglich, seiner Dissertation die endgültige Form zu geben. Dozent Sauks verdiente die Stellung des Professors aufgrund seiner umfangreichen Forschungsarbeiten. Die Doktorwürde erlangte F. Sauks doch erst 1976. Wegen der Verschlechterung seiner Gesundheit war F. Sauks bis 1979 als beratender Professor tätig. Am 3. November 1983 endete der Lebensweg von F. Sauks.

Aino Siimon
Seine Studentin und Kollegin

PROFESSOR KARL-FELIKS SAUKS

(28.07.1915–3.11.1983)

Karl-Feliks Sauks has left a deep imprint on the history of economics and on the Faculty of Economics as researcher, teaching staff, head. He received a candidate's degree, became a professor and worked as a head of Chair for 17 years. F. Sauks spent his childhood and school-years in Tallinn and continued his studies at the University of Tartu. As a student, he worked as an assistant at the Chair of Economic History. Sauks graduated from the University of Tartu in 1940 with cum laude in public economics. Professional career in Tallinn after university was cut short (until July 1941) as an oppressive period followed: at first as a labourer at home front, later as lecturer in an Yegor'yevsk educational combine and supervisor for planned economy courses.

After reevacuation, Sauks was appointed as lecturer in commercial economics at Tallinn Polytechnic Institute (Sept 1944). During this period (1949, 1950) a two-part commercial economics textbook was published, representing an important research area of Sauks. During 1951-1954 he worked as head of Chair of Commercial Economics. In 1952, he defended his thesis in Plekhanov Moscow Institute of the National Economy. A comprehensive work (301 p.) on Estonian commercial network had to be written in Russian. This became a second important research area for Sauks. In 1954, the Chair of Commercial Economy was transferred to Tartu State University. Sauks organised the launching of studies in Tartu, led the department of economics until 1962 and chair until 1968.

His research period (1960-1972) was abundant in terms of published work and preceded his election as professor. He began to extensively research into Estonian commerce development, his topic for doctoral dissertation. Sauks also participated in a research group studying the history of Tartu and Tallinn. This was included in anthologies much later: he as author of the parts concerning commerce history in Tallinn (1969, 1976) and Tartu (1980). It is also important to note that he supervised the laboratory of Commerce and research students. In 1972, he was appointed professor of Chair of Economics. The election was initiated by the faculty. Sauks had finished with his thesis, but the final touches would have taken time and effort. This, however, was forbidden by doctors because of the author's poor health. Docent Sauks was worthy of the position of professor because of his research work, including translation of chapters 13-18 of Capital volume III, as an author and as founder of the Faculty of Economics. He did not receive an invitation for a professor position until 1976. As of 1979, he worked as consultant professor because of his poor health. He died on 3 November 1983.

Aino Siimon

His student and colleague

SOTŠIS TOIMUS TEADUSLIK-PRAKТИLINE KONVERENTS VENEMAA ARENGUTEST JA PERSPEKTHIVIDEST

Allakirjutanu viibis Kubani Riikliku Ülikooli rektoraadi kutsel Venemaal Sotšis ajavahemikul 28. jaanuar kuni 01. veebruar 2015, kus toimus rahvusvaheline, suuresti majanduspoliitilise suunitlusega teaduslik-praktiline konverents üldteemal „Venemaa majanduslik areng: süsteemsed piirangud ja globaalsed riskid“. Valdavalt oli tegemist Venemaa majandusteadlaste ja osalt ka praktikute kokkusaamisega. Konverentsi eestvedajaks oli Kubani Riikliku Ülikooli majandusteaduskond, kaaskorraldajateks Institutsionaalse Uuringute Rahvusvaheline Assotsiatsioon, Kirjastuskoondis „Rahandus ja krediid“, Majandusteaduse Arendamise Lõuna-sektsoon, Venemaa Teaduste Akadeemia Ühiskonnateaduste Osakond ning M. V. Lomonossovi nimelise Moskva Riikliku Ülikooli Ühiskonnateaduste Krasnodari Esindus.

Konverents algas kaheksa esineja-diskutandiga (seitse Venemaalt ja üks Eestist) esindatud neljatunnise paneeldiskussiooniga, kus osalesid Venemaa professorid **J. A. Arhipov** (Lõuna Föderaalne Ülikool, Kõrgema Ärikuoli direktor), **I. D. Afanasjenko** (Sankt-Peterburi Riiklik Ülikool, majanduse tütteooria kateeder), **A. V. Buzgalin** (Moskva Riiklik Ülikool, poliitökonomia kateeder), **O. G. Golitsenko** (Venemaa Teaduste Akadeemia Majandusmatemaatika Keskinstituut, peateadur), **N. G. Kuznetsov** (Rostovi Riiklik Majandusülikool, esimene prorektor), **O. J. Mamedov** (Lõuna Föderaalne Ülikool, poliitökonomia ja majanduspoliitika kateedri juhataja), **M. L. Hazin** (Ekspert-konsultatsioonikompanii „Neokon“ president ja Vene Föderatsiooni endine riiklik tegevnõunik) ning Eestist **M. Raudjärv** (Tartu Ülikool, Pärnu kolledž ja Narva kolledž).

Diskussioon toimus vene keeles ning seda juhatasid professorid **I. V. Ševtsenko** (Kubani Riiklik Ülikool, majandusteaduskonna dekaan) ja **V. T. Rjazanov** (Sankt-Peterburi Riiklik Ülikool, majandusteooria kateedri juhataja). Arutelud, küsimused ja vastused olid huvitavad ning mitmekesised. Keskenduti eeskätt sellele, milline on kujunenud olukord ja kuivõrd reaalne on Venemaa majanduse areng ja kasv lähiaastatel. Matti Raudjärv kästles probleeme eeskätt Eesti ja Euroopa Liidu seisukohtadest lähtudes.

Lisaks paneeldiskussioonile toimusid veel neli mitmetunnist ümarlauda ning ettekanded. Allakirjutanu ettekande teemaks oli „Eesti kui Euroopa Liidu liikme ja Venemaa majandussuhhete“. Samal teemal sai ka inglise keelne artikkel esitatud, mis peaks korraldajate sõnul käesoleval aastal Kubani Riikliku Ülikooli ajakirjas „Majandus-teooria ja praktika“ (publikatsioon asub 2418 ajakirja seas reitingus 39. kohal) ilmuma.

Konverentsil jäid paljudest aruteludest kõlama hulk kompleksseid ja mitmekülgseid mõtteavaldusi, millest võiks kokkuvõtlikult **kuus olulisemat** järgmiselt välja tuua:

- Maailm on täna teistsugune ja õel! Sageli seostati seda ühe osa (aga kaugeltki mitte kõigi) konverentsil osalenud inimeste poolt kui USA ja NATO, vähesel määral ka Euroopa Liidu mahitamist ning propagandat;

- Venemaa majandus on kui „aukudega ämber“, kuhu kogu aeg vett jurde valatakse – aga paljude üllatuseks veetase ei töuse ja ämber täis ei saa;
- Venemaal pannakse lootused sõjalis-tööstusliku kompleksi arendamisele (kõrgtehnoloogia). Ainult selle valdkonnaga tegelemine pole hea, sest on vaja ka teisi majandusharusid arendada. Aga hea, et sõjatööstuselegi tähelepanu pööratakse – ehk liigub seal kõrgtehnoloogia vallas midagi siis ka teistesesse valdkondadesse!
- Venemaa rahvamajanduses süvenevad kriisiilmingud – maalt lahkub üha rohkem hea haridusega, kvalifitseeritud ja võõrkeeli oskavaid inimesi, väheneb ettevõtete kapitaliseeritus, rubla kaotab oma väärust, valuutavarud vähenevad, hinnad kasvavad ja väheneb elanike realsissetulek; külmutatakse või vähendatakse eraldisi sotsiaalsfääriile, haridusele ja teadusele;
- Venemaa kriisivastane programm – kuna see oli värskelt vastu võetud, siis suhtuti sellesse ettevaatlikult ja mitte optimistlikult (MR: sellega seoses oleks vaja toorainet rohkem töödelda ja uut väärust luua, mitte niivõrd toorainet eksportida. See on aga nii endisele Nõukogude Liidule kui ka praegusele Venemaa iseloomulik olnud!). Siin jäi kõlama jälle Ameerika propaganda roll, aga iironilis-kriitiliselt ka Vene propaganda noot (näiteks, tooraine osa endise NSVL ja tänase Venemaa ekspordis!)?
- Venemaal oleks vaja hulgaliiselt väljavahetusi riigi administratsioonis ja valitsuses teha (ettepanekud olid vägagi konkreetised!), muidu Venemaa majanduses ja ühiskonnas positiivseid arenguid ei toimu.

Sotsi konverents oli kokkuvõttes sisukas ja töine ning kulges suhteliselt kriitilises konstruktiiivses vaimus, mis võimaldas küllaltki hea ülevaate Venemaa hetkemajandusest ja loodetavatest perspektiividest saada.¹ Hulgaliiselt toimus ka huvitavaid kohtumisi ja vestlusi nii varasemate kui uute Venemaa ülikoolide kolleegidega. Konverentsil oli ligi 200 osalejat (osa neist olid vaid oma ettekande teesid korraldajatele saatnud), nende seas hulgaliiselt doktorante Venemalta. Konverentsi korraldus ja vastuvõtt oli ladus ning suurepärase.

Kuluaarides (näiteks, esimeses õhtulauas jm) oli huvitavaid ja intrigeerivaid mõtteavaldusi ka Venemaa-Ukraina ja Lääne-riikide suhetes, samuti Balti riikide 1991. aasta taasiseseisvumise osas. Siin oli sageli tegemist täiesti erinevate arusaamadega allakirjutanu (ja meil valdavate seisukohtade) ning osade vastavestlejate arusaamade vahel. Näiteks olid allakirjutanule küsimused-arvamused järgmistest valdkondadest: mida Eesti ja teised Balti riigid saavutasid, et eraldusid ja Nõukogude Liit lagunes?; mida positiivset on Eestile andnud kuulumine Euroopa Liidu ja NATO kootseisus?; Eestisse toodi 1940. aastal ida poolt kultuur ning miks seda enam pole?; kui Nõukogude armee oli okupant, siis kes oli Saksa armee? jpm.

¹ Paljud konverentsil esitatud mõtted langesid kokku ajakirjanik Artemi Troitski avaldatud seisukohtadega (vt. Troitski, A. Loengukonpekt: olukorrast Venemaal ja selle ümber. Arvamus ja kultuur, Postimees, nr. 334, 28. veebruar 2015, lk. 4), mille alusel ta esines loenguga pühapäeval, 15. veebruaril 2015 maineka Londoni Majanduskooli korraldatud konverentsil Russian Business Week. Tema kokkuvõtlük sõnum nii kuulajatele kui lugejatele oli järgmine: „*Kui me ei taha aga peiede kestmist, peab režiim vahetuma.*“ Sotsi konverentsil osalejad olid siin aga veelgi konkreetsemad.

Ukraina-Venemaa suhete osas olid vastasväitlejatel samuti „kindlad teadmised“, näiteks: „Krimmi paluti meil (Venemaal) tulla. Me läksime, sest seal meid armastatakse ja nüüd on Krimmis parem kui enne. Pealegi on see Venemaa õigus oma endisele territooriumile. Kõiges, mis Ukrainas toimunud, on Ukraina võimude süü – nad tapavad omi inimesi ning USA ja Euroopa Liit mahitavad neid!? Juba ammu on Ukrainas sees USA sõjaline rasketehnika ja sõdurid (NB! Seda öeldi 28. jaanuaril 2015!). Ukrainas pole Vene sõdureid ega sõjatehnikat.“ Kaasvestlejatel pidavat kõige eelneva kohta „täpsed andmed ja usaldusväärsed allikad“ olema. Eks need allikad ole vist sarnased ka Venemaa telekanalitele. Näiteks, konverentsi ajal õhtut, vaadates Venemaa telekanalit Rossia-24, tuli ainult imestada seal edastatava agressiivse, liialdatud ja moonutatud informatsiooni üle.² Ja paljud vene inimesed, sh haritud, võtavad kõike esitatut absoluutset tööna. Maailmas on aga ka teisi arusaamisi ning näiteks Ukraina sündmusi jälgitakse laialdaselt. Nii on kuulus ja mõjukas Keenia ajakirjanik ning saatejuht Uduak Amimo nendele tegevustele omapärase hinnangu andnud.³

Ka teatas ühes intervjuus (telekanalis Rossia-24) Venemaa esikommunist ja Riigiduuma liige Gennadi Zjuganov (ajades Euroopa Liitu, USA-d ja NATO-t süüdistavat, kohati segast ja ebaintelligentset juttu, kasutades seejuures ka äärmiselt inetut ja osaliselt ka roppu sõnavara USA ja Lääne-riikide suhtes), et Venemaa on aatompomm ja parima kvaliteediga rakendid maailmas ning need võetakse vajadusel kasutusele.⁴

Kogu informatsiooni, eriti vestlustes väljaspool konverentsiistungeid saadud, ja suhtumisi aluseks võttes, võib kokkuvõtliku kurvastusega nentida, et osa vene inimesi elab justkui endise Nõukogude Liidu propaganda tingimustes, teadmata ja vist isegi soovimata teada – kuidas mujal maailmas elatakse, millest ja kuidas mõteldakse ja isegi seda – milline on ajalugu tegelikult olnud ja millised sündmused väljaspool Venemaa toimuvad. Kahju, aga need on nende võimalused ja valikud!

² Venemaa ametliku informatsiooni tõepärasust iseloomustavad paljud faktid, täks neist näiteks on toodud ajalehe „Postimees“ Moskva kolumnisti Jüri Vendik u artiklis „Olgu, ma valetasin. Aga mis siis?“ ja on järgmine (paljude teiste seas): „Äsja Vene riigi televisioonis esilinastunud filmis „Krimm. Tagasitulek koju“ rääkis president Vladimir Putin avalikult, et „rohelised mehikesed“ Krimmis olid tegelikult sõjaluure ja merejalaväe eriüksused. Seega tunnistas üles – seda küll otseselt välja ütlemaata –, et on valetanud nakkus nii maailmale kui ka oma rahvale.“ (väljavõte on avaldatud eelnimetatud artiklis ajalehes „Postimees“. Arvamus ja kultuur. 21. märts 2015. nr. 337, lk. 6-7).

³ Ajalehe „Postimees“ ajakirjanik Kadri Veermäe le antud intervjuus on ta end järgmiselt väljendanud: „Me oleme küll sealseid sündmusi jälginud. Meie meelest on Putin segane. Kas ta siis pole sõge? ...“ (Veermäe, K. Seda me teame siin küll, et Putin on segane. Postimees. 30. märts 2015. nr.73 (7367), lk.10).

⁴ Kõige selle taustal küsib üha rohkem, eriti just vanemaid inimesi Eestis, kes on ise kogenud varasemat endise Nõukogude Liidu, sh Kreml poolset Moskvast juhitud vägivalda ja metsikusi Eestis ning mujal ja on hakanud mõtlema – äkki peab jälle edaspidi kohvrit pakkima ja neid küüditatakse ühel hetkel uesti Ida-naabri jõhkardite ja inimväärtsusi jalge alla tallavate tegelaste poolt Siberisse asumisele-vangilaagrisse või juhtub veel midagi hullemat? Tekib küsimus – kust võtavad õiguse ja mille alusel ähvvardavad täname Vene riigipea ja tema kaaskondlased teisi riike ja rahvaid nende endi poolt valitud demokraatlikus ja vabas arengus?

Mitmetele Venemaa ülikoolide raamatukogudele sai Sotšis allakirjutanu poolt kingitud ka käesoleva Eestis ilmuva rahvusvahelise teadusajakirja „Estonian Discussions on Economic Policy/ Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik/ Eesti majanduspoliitilised väitlused“ 2014. aasta numbrid (ajakiri on seni esindatud viies rahvusvahelises andmebaasis, hetkel ETISe klassifikatsiooni järgi tasmel 1.2). Informatsiooni sai jagatud ka Eestis toimuvate iga-aastaste rahvusvaheliste majanduspoliitika teaduskonverentside kohta (käesoleval aastal ajavahemikus 2.-4. juuli Jänedala mõisakompleksis toimuv on juba XXIII konverents)⁵. 2014. aastal oli XXII analoogsel konverentsil Jänedala tildse esimeseks Venemaalt osalejaks-esinejaks Kubani Riikliku Ülikooli kohaliku arengu organiseerimise ja plaanimise katedri juhataja, professor majandusdoktor Tatjana Avdeeva.⁶

Kõigele lisaks oli võimalik osaliselt ka Sotši-Adleri ja Punase Lageda⁷ olümpiaobjektide ja ehitiste-rajatistega tutvuda. Majutamine ja konverentsitöö toimus Sotši-2014 taliolümpiamängude ajaks valminud olümpiapargi suurepärases ja hea teenindusega hotelli-, konverentsi- ja spaakompleksis „Bridge Resort“. Nähtud olümpiaobjektidest nii Adleris kui Punasel Lagedal ja mägedes jäid üldiselt head muljed. Vestlustes ja ise ringi vaadates kerkis aga rida küsimusi – milline on ikkagi ehitiste ja rajatiste kvaliteet?; milline on kogu tehtud gigantse ettevõtmise ratsionaalsus?; kas selline mastaapne (näiteks, Adleris ehitati soopealset maa-ala 2-3 meetri paksuse pinnasega täites elamud ca 40 000 elanikule⁸) elamuehitus oli

⁵ Esimesed kakskümmend kolmepäevast konverentsi toimusid põhiliselt Värskas. Neist esimene oli aastal 1984 nn laevakonverents, kus ettekanded-diskussioonid toimusid kolmes sektsoonis laeval „Vanemuine“, millega sõideti marsruudil Tartu-Värska-Pihkva-Värska-Tartu.

⁶ Tema põgusaid muljeid ja arvamusi toiminud konverentsist Jänedal on võimalik lugeda käesoleva ajakirja mõödunud aasta teise numbri (2/2014) kroonika osas, paberkandjal trükitud publikatsiooni lehekülgedel 70-77 (eesti, saksa, inglise ja vene keeles).

⁷ Punane Lageda (vene keeles *Krasnaja Poljana*), asundus Venemaal Krasnodari krais, Mzõmta jõe orus (ca 550 m üle merepinna), jääb Sotši linna Adleri rajooni haldusalasse, Mustast merest 39 km kaugusele. Väidetavalts asus juba sajandteid tagasi Punase Lageda kohal abhaaside (abasiinide, täpsemalt medoveide), auul. Aastal 2010 elas seal 4599 inimest. Adleri lennujaamaga ühendavad teda täna kaasaegne maantee ja raudtee. Kolm-neli kilomeetrit mööda Mzõmta jõe orgu ülesvoolu asub Eesti Aiake (vene keeles *Esto-Sadok*), mille rajasid 1886. aastal eestlased. 1912 parandas Punasel Lagedal tervist A. H. Tammsaare, aastast 1988 on sealses muuseumis kirjaniku mälestusväljapanek. Paarkümmend kilomeetrit põhja poole asub 3238 m kõrgune Tšuguši mägi, mis asub Adõgee piiril; paarkümmend kilomeetrit lõunasse jääb Georgia (Abhaasia) piir, mis kulgeb mööda Phsou jõge. Sotši taliolümpiamängude (2014) eelenenud ehitustegevuse käigus, aastatel 2011-2012, asustati Punase Lageda ja Eesti Aiakese senised elanikud sundkorras mujale (valdavalt Adlerisse uutesse mitmekorruselissest kortermajadesse; kaotatud põllumajandus-, aia- ja muu maa eest tasuti ümberasujatele siiski pärüs arvestatavad summad). Asula kohale rajati mitmed rajatised ja ettevõtted, hotellid, mitmekorraselised korterelamud, toitlustus- ja muud teenindusettevõtted olümpiamängudest osavõtjatele, lisaks ehitati hooneid-pinnad kohaliku tegevuse ja olme haldamiseks-hooldamiseks (allikad: Eesti Entsüklopeedia, 5. Tallinn: Valgus, 1990, lk. 113; allakirjutanu poolt uuritud teised allikad, sh kohapealne informatsioon).

⁸ Tunnustavalt tuleks siin turvalisust nimetada, sest kõigisse uutesse elamukgartalitesse Adleris oli sissemüüti võimalik vaid kindlastest kohtadest-värvavatest, kus valitsetes ööpäevane mehitatud ja elektrooniline valve ning autod pidid kontrolli-ülevaatuse läbima (sama toimus väljasidul).

mõttelikas (enamus kortereid on tühjad, st mütümata ja erilist positiivset perspektiivi ilmselt pole)?; miks tänavate ehitamise ja kasutatud materjalide kvaliteedile piisavat tähelepanu ei osutatud (osaliselt juba lagunevad, vihmavet pole alati piisavat ärajooksu)?, miks spordihalle ei projekteeritud-ehitatud perspektiivitundega ja nüüd ümber ehitatakse (peahallis tegeleti juba katuse mahakeevitamisega jms)?, kas rahastamine oli ratsionaalne ja eesmärgipärane (kohalike elanike arvates mitte)?; miks enamik spordirajatisi ei leia piisavat kasutamist?; kuidas leitakse asendus kohalike inimeste varasematele, nüüd kadunud töökohtadele ja tegevustele? ⁹; kas Sotši ikkagi oli õige koht taliorümpiamängude korraldamiseks? jpm. Kohalikud elanikud ilmselt kõigest tehtust vähemalt osaliselt võitsid (kui mitte muus, siis ehk mõralselt), kuid millise hinnaga? Ja kas kõik võitsid, kui palju oli kaotajaaid?

Mõnevõrra pikk ning tüütu oli Tallinnast Sotši ja tagasi lendamine, mis võttis mõlemal juhul läbi Moskva aega pea terve päeva. Moskvas, Šeremetjevo lennujaamas, toimus Tallinnast saabunud lennukilt ümberistumine¹⁰ Sotši (lennuväli Adleris) suunduvale lennukile ja tagasiteel vastupidi. Aga see ei olnud peamine. Vaid see, et huvitavaid kohtumisi, informatsiooni, muljeid ja põnevaid elamusid oli palju, seega – lendame ja kohtume veel!

Jaanuaris-märtsis, 2015

Venemaal – Sotšis-Adleris ja Punasel Lagedal ning Moskvas, Šeremetjevo lennujaamas Eestis – Tallinnas, Pirita-Kosel ning Pärnus ja Narvas

Lugupidamisega Matti Raudjärv

⁹ Näiteks on kohalikel taksojuhtidel sageli vähe tööd, sest neid on ilmselt liiga palju (osalt on nad ka need inimesed, kes on oma aiaast-pöllumaast ja tööst sellel loobuma pidanud ning elavad nüüd kortermajades). Nad püüavad kliente hotellide juurest ja mujalt leida, sealts kus liigub rohkem inimesi (lennujaam, bussijaam, turud jm) ning on kliente sihtkohale sõidutades neid vajadusel ka tundide viisi ootama ja tagasi sõidutama, et ikkagi mingil määral raha teenida ega soovi klientidest kergelt loobuda. Eelnevad koges allakirjutanu vestlustes kohalike inimestega ning koos teiste konverentsil osalejatega taksooteenust kasutades korduvalt.

¹⁰ Šeremetjevo lennujaama sisseruumides olid üleval suured reklamaid: „Aastatel 2012 ja 2013 tunnistati Šeremetjevo lennujaam Euroopa parimaks lennujaamaks“. Reklam lennujaamas püsib aga kindlalt paigas ning paljud usuavad, et see ongi tõepoolest nii (pole ju kõik reisijad midagi muud näinud ega oska seetõttu pakutavat ka millegagi vörrelda)!? Aga äkki on see kõik võib olla ka üks osa kohalikust teenindus-, transpordi-, logistika- ja turismipoliitikast!? Samas isiklikud ja vahetud (M.R.) tähelepanekud – lennujaamas on tüütavalt pikad vahemaid terminalide vahel, seda aitaks leevedada ehk paremate logistikliste lahenduste leidmine ja rakendamine; ootajatele on sageli vähe kohti istumiseks-ootamiseks; korrustevahelised liftid on väikese mahutavusega, neid on vähe ja sellest sageli ka edasiliikumist ootavate kohvritega inimeste pikad järjekorrad; ka bürookraatiaga pole kokku hoitud jne. Paraku olid ka vene kolleegid Šeremetjevo lennujaama funktsioneerimise suhtes küllaltki kriitilised. Siiski, oli ka positiivset – personal viisaks ja abivalmis; toitlustuskohad laia ning maitsva valikuga, teenindamine korralik ja hinnad vastuvõetavad; rahavahetuskohti piisavalt; informatsioon üldiselt piisav ja operatiivne; tualettruumid puhtad jms. Siiralt loodaks, et positiivselt kogetut sailitatakse ja arendatakse ning häirivad asjaolud leivavad edaspidi paremaid lahendusi.

WISSENSCHAFTLICH-PRAKТИСЧЕ КОНФЕРЕНЦИЯ В СОТСЧИ ÜBER HEUTIGE ENTWICKLUNGEN UND WEITERE PERSPEKTIVEN IN RUSSLAND¹

Der Autor hielt sich auf Einladung des Rektorates der Staatlichen Universität Kuban vom 28. Januar bis zum 01. Februar 2015 in Sotschi auf, wo eine internationale Konferenz zum Thema „Russlands wirtschaftliche Entwicklung: Systemgrenzen und globale Risiken“ stattfand. Die Konferenz war deutlich von der wirtschaftspolitischen Problematik geprägt. Der Schwerpunkt der Veranstaltung bestand im Zusammentreffen von Wirtschaftswissenschaftlern und Wirtschaftspraktikern. Der Initiator der Konferenz war die wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Staatlichen Universität Kuban, zu den Mitorganisatoren gehörten die Internationale Vereinigung für Institutionelle Forschungen, die Verlagsvereinigung „Finanz- und Kreditwesen“, die Südsektion der Wirtschaftswissenschaftlichen Förderungsgesellschaft, die gesellschaftswissenschaftliche Abteilung der Russischen Akademie der Wissenschaften und die gesellschaftswissenschaftliche Vertretung der Moskauer Staatlichen Lomonossov-Universität in Krasnodar.

Die Konferenz wurde eingeleitet durch acht Diskutanten (sieben aus Russland und einer aus Estland), die eine vierstündige Podiumsdiskussion abhielten. Daran nahmen folgende russische Professoren teil: **J. A. Archipov** (Südliche Föderale Universität), **I. D. Afanasyenko** (Staatliche Universität St. Petersburg), **A. V. Buzgalin** (Staatliche Universität Moskau), **O. G. Golitschenko** (Wirtschaftsmathematisches Zentralinstitut der Russischen Akademie der Wissenschaften), **N. G. Kuznetsov** (Wirtschaftswissenschaftliche Universität Rostow), **O. J. Mamedov** (Südliche Föderale Universität), **M. L. Hazin** (Experten-Beratungsunternehmen „Neokon“) sowie aus Estland **M. Raudjärv** (Universität Tartu).

Die Diskussion fand auf Russisch statt und wurde von den Professoren **I. V. Schevtsenko** (Universität Kuban) und **V. T. Rjazanov** (Universität St. Petersburg) moderiert. Sowohl die Diskussionen, die Fragen als auch die Antworten gestalteten sich sehr interessant und vielfältig. Der Fokus der Diskussion lag darauf, wie sich die Situation in Russland entwickelt hat und inwiefern Russlands Wirtschaft – realistisch betrachtet – sich in naher Zukunft weiterentwickeln und wachsen wird. Matti Raudjärv ging die Probleme aus der Sicht Estlands und der Europäischen Union an. Zusätzlich zur Podiumsdiskussion wurde vier Mal über mehrere Stunden am Runden Tisch debattiert. Auf dem Tagungsprogramm standen auch zahlreiche Vorträge. Das Vortragsthema des Autors lautete: „Wirtschaftsbeziehungen zwischen Estland als EU-Mitglied und Russland“.

Aus den vielen Diskussionen blieb eine Reihe von komplexen und unterschiedlichen Meinungsäußerungen in Erinnerung, von denen **sechs zentrale Aussagen** wie folgt zusammengefasst werden können:

- Die Welt hat sich verändert und ist böse!

¹ Im Vergleich zum Beitrag in estnischer Sprache wurde dieser Text gekürzt.

- Die russische Wirtschaft ist wie ein Fass ohne Boden, wohin ununterbrochen Wasser hineingeschüttet wird, aber als Überraschung für viele steigt der Wasserspiegel nicht und das Fass wird nicht voll.
- In Russland setzt man alle Hoffnungen auf die Modernisierung des militärisch-industriellen Komplexes (Hightech). Jedoch ist es nicht gut, sich nur auf diesen Bereich zu konzentrieren, denn auch andere Wirtschaftszweige müssten entwickelt und vorangetrieben werden. Doch sei es gut, dass Russland sein Augenmerk auf die Rüstungsindustrie richte, weil dadurch eventuell vom Hightech-Bereich einiges auch in andere Branchen fließen könnte.
- In der russischen Volkswirtschaft sind Krisenerscheinungen zu beobachten – aus den ländlichen Gegenden verschwinden immer mehr gut gebildete, hochqualifizierte und mehrere Sprachen beherrschende Menschen; Kapitalisierung der Unternehmen geht zurück; der Rubel verliert an Wert; Devisenreserven verringern sich, die Preise steigen und das Realeinkommen der Bevölkerung sinkt; Sozialleistungen werden eingefroren oder gekürzt, sowie die Ausgaben für Bildung- und Wissenschaft.
- Russlands Anti-Krisenprogramm – weil dieses erst vor kurzem verabschiedet wurde, blickt man mit Skepsis darauf und man ist nicht sehr optimistisch über dessen Wirksamkeit (M.R.: Hier müsste man die Rohstoffe weiter verwerten bzw. bearbeiten und dadurch neue Wertschöpfung erzielen und nicht direkt weiterexportieren. Diese Einstellung bzgl. des Wertschöpfungsprozesses ist aber kennzeichnend für russische Politik, sie gab es schon zu Zeiten der Sowjetunion und sie existiert heute auch noch).
- Im russischen Verwaltungsapparat und in der Regierung müssten viele Wechsel geschehen, sonst seien positive Entwicklungen in der russischen Wirtschaft nicht zu erwarten.

Rückblickend war die Konferenz in Sotschi eine informative und arbeitsintensive Veranstaltung und fand in einem relativ konstruktiven und kritischen Geiste statt. Man bekam einen guten Eindruck über die momentane Verfassung der russischen Wirtschaft und ihre Perspektiven. Es fanden auch zahlreiche und interessante Treffen und Gespräche sowohl mit altbekannten als auch neuen russischen Universitätskollegen statt. Die Konferenz zählte rund 200 Teilnehmer (einige von ihnen haben lediglich ihre Vortragsthesen an den Veranstalter geschickt), darunter befanden sich sehr viele Doktoranden aus Russland. Der Empfang war herzlich und die Konferenz ausgezeichnet organisiert.

Man hatte auch die Möglichkeit, einige olympische Anlagen und Bauten in Sotschi, Adler und Krasnaja Poljana zu besichtigen. Als Austragungs- und Unterbringungsort der Konferenz diente der Konferenz-, Wellness- und Hotelkomplex „Bridge Resort“, der im Jahre 2014 für die Olympischen Spiele fertiggestellt wurde und sich durch hervorragende Bedienung auszeichnete.

Januar-März 2015

Matti Raudjärv

A SCIENTIFIC-PRACTICAL CONFERENCE ON THE DEVELOPMENTS AND PROSPECTS OF RUSSIA WAS HELD IN SOCHI¹

The undersigned visited Sochi, Russia at the invitation of the Rector's Office of the Kuban State University from 28 January to 01 February 2015, to participate in the international scientific-practical conference with largely economic policy orientation, on the general subject „Economic Development of Russia: Systemic Restrictions and Global Risks“. It was a gathering of mainly Russian economists and partly also specialists of the practical field. Organisation of the conference was initiated by the Faculty of Economics of the Kuban State University, with the following co-organisers: International Association of Institutional Studies, Finance and Credit Publishing House, Southern Section of the Development of Economics, Department of Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, and Krasnodar Branch of the M. V. Lomonosov Moscow State University Social Sciences.

The conference started with a four-hour panel discussion with the participation of eight presenters/discussants (seven from Russia and one from Estonia): the Russian professors **J. A. Arkhipov** (Southern Federal University), **I. D. Afanasienko** (Saint Petersburg State University), **A. V. Buzgalin** (Moscow State University), **O. G. Golitschenko** (Central Economic Mathematical Institute of the Russian Academy of Sciences), **N. G. Kuznetsov** (Rostov State University of Economics), **O. J. Mamedov** (Southern Federal University), **M. L. Hazin** (Neokon Expert Consulting Company Neokon) and **M. Raudjärv** from Estonia (University of Tartu).

The discussion was in Russian and was chaired by professors **I. V. Shevtshenko** (Kuban State University) and **V. T. Riazanov** (Saint Petersburg State University). Discussions, questions and answers were interesting and varied. They focused above all on the situation that had developed and on how realistic any development and growth of Russian economy would be in the next few years. Matti Raudjärv treated the problems above all from the positions of Estonia and the EU. In addition to the panel discussion four round table discussions were held and presentations were made. The subject of the undersigned was „Economic relations between Estonia as an EU Member State and Russia“.

A number of complex and multifaceted statements were made during many discussions, the **six most important** of which were the following:

- The world is different and malicious today!
- Russian economy is like a „bucket with holes“ to which more water is constantly poured – but many people are surprised that the water level will not rise and the bucket cannot be filled.
- In Russia the hopes are for the development of the military-industrial complex (high technology). It is not good to focus on only that area as also other economic sectors need to be developed. But it is good that at least

¹ The text has been abbreviated here in comparison with the Estonian text.

military industry receives any attention – something may move from that high technology to also other sectors!

- Increasingly deeper signs of crisis are evident in the Russian national economy – people with good education, qualified people and people who speak foreign languages are increasingly leaving the country, capitalisation of enterprises decreases, rouble is losing its value, prices are increasing and the real income of the population is decreasing; allocations to the social sphere, education and research have been frozen or decreased.
- Crisis management programme for Russia – since it had been recently adopted, the participants were cautious and not optimistic about it (MR: It would be necessary to process more raw materials and create new value, and export less raw materials. This, however, has been characteristic of both the former Soviet Union and current Russia!).
- It would be necessary to make numerous changes in the administration and government of Russia, otherwise there would be no positive developments.

In conclusion, the Sochi Conference was rich in content and involved a lot of work and was carried out in a relatively critical-constructive spirit which provided a rather good overview of the current economic situation and expected prospects of Russia. There were also numerous interesting meetings and talks with existing and new colleagues from Russian universities. There were approximately 200 participants in the conference (some of them had sent only the theses of their presentation to the organisers), among them numerous doctoral students from Russia. The organisation of the conference and the reception were smooth and excellent.

In addition to everything else it was possible to visit some of the Olympic buildings and structures at Sochi-Adler and Krasnaya Polyana. The accommodation and conference work took place at the wonderful Bridge Resort Hotel, Conference and Spa Complex with excellent service in the Olympic Park built for the Winter Olympic Games of Sochi 2014.

In January–March, 2015

Sincerely, Matti Raudjärv

**MAJANDUSPOLIITIKA TEADUSKONVERENTSID EESTIS
(1984-2015 ... 2017)**

**WISSENSCHAFTLICHE KONFERENZEN ÜBER
WIRTSCHAFTSPOLITIK IN ESTLAND
(1984-2015 ... 2017)**

**SCIENTIFIC CONFERENCES ON ECONOMIC
POLICY IN ESTONIA
(1984-2015 ...2017)**

I	1984	Ühiskondliku tootmise intensiivistamise probleemid Eesti NSV-s
II	1994	Majandusteadus ja majanduspoliitika Eesti Vabariigis
III	1995	Majanduspoliitika teoria ja praktika Eesti Vabariigis
IV	1996	Aktuaalsed majanduspoliitika küsimused Euroopa Liidu riikides ja Eesti Vabariigis /I ja II/ Aktuelle wirtschaftspolitische Fragen in den Ländern der Europäischen Union und in der Republik Estland /I und II/ Topical Problems of the Economic Policy in the Member States of the European Union and the Republic of Estonia /I and II/
V	1997	Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja integreerumine Euroopa Liiduga Die Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die Integration mit der Europäischen Union Economic Policy of the Republic of Estonia and Integration with the European Union
VI	1998	Eesti Vabariigi integreerumine Euroopa Liiduga – majanduspoliitika eesmärgid ja abinõud Die Integration der Republik Estland mit der Europäischen Union – Ziele und Mittel der Wirtschaftspolitik Integration of the Republic of Estonia into the European Union – Goals and Instruments of Economic Policy
VII	1999	Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die Europäische Union Economic Policy of the Republic of Estonia and the European Union
VIII	2000	Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die Europäische Union Effectiveness of the Economic Policy of the Republic of Estonia and the European Union

IX	2001	Harmoniseerimine ja vabadus Eesti Vabariigi majanduspoliitikas integreerumisel Euroopa Liiduga Harmonisierung und Freiheit der Wirtschaftspolitik Estlands in EU-Integrationsprozess Harmonisation and Freedom in the Economic Policy of Estonia integrating with the European Union
X	2002	Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale Die Integration der Europäischen Union und ihre Wirkungen auf die Wirtschaftspolitik Estlands Effect of Accession to the European Union on the Economic Policy of Estonia
XI	2003	Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu Die Wirtschaftspolitik Estlands auf dem Weg in die Europäische Union Estonian Economic Policy on the way towards the European Union
XII	2004	Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus Wirtschaftspolitische Perspektiven Estlands als Mitglied der Europäischen Union Economic Policy Perspectives of Estonia in the European Union
XIII	2005	XIII majanduspoliitika teaduskonverents Die XIII wirtschaftspolitische Konferenz 13 th Scientific Conference on Economic Policy
XIV	2006	XIV majanduspoliitika teaduskonverents Die XIV wirtschaftspolitische Konferenz 14 th 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 – 2012
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
XXIII	2015	Majanduspoliitika Euroopa Liidu riikides – aasta 2015 Die Wirtschaftspolitik in den EU-Mitgliedsstaaten – 2015 Economic Policy in the EU Member States – 2015

NB! Järgmine majanduspoliitika teaduskonverents toimub / Die nächste wirtschaftspolitische Konferenz findet statt / The next scientific conference on economic policy will be held:

XXIV	30.06–2.07.2016 (Eesti-Estland-Estonia): Majanduspoliitika Euroopa Liidu riikides – aasta 2016 Die Wirtschaftspolitik in den EU-Mitgliedsstaaten – 2016 Economic Policy in the EU Member States – 2016
------	---

Täpsem informatsioon alates oktoobrist-novembrist 2015 / Genauere Informationen ab Oktober-November 2015 / More detailed information from October-November 2015: www.mattimar.ee

XXV	29.06–1.07.2017 (Eesti-Estland-Estonia): Majanduspoliitika Euroopa Liidu riikides – aasta 2017 Die Wirtschaftspolitik in den EU-Mitgliedsstaaten – 2017 Economic Policy in the EU Member States – 2017
-----	---

INFORMATSIOON ajakirja toimkonnalt

Käesolev rahvusvaheline teadusajakiri-publikatsioon ilmub aastast 2007 (üks number aastas) ja aastast 2011 (kaks numbrit aastas).¹ Ajakiri arenes välja järjepidevuse alusel aastatel 1984-2006 ilmunud teadusartiklite kogumikest. Artiklite temaatika on seni hõlmanud paljude riikide majanduspoliitikat ning selle valdkondi nii ühe kui ka mitme riigi näitel ning nende omavahelistes suhetes ja võrdlustes. Lisaks Eestile on avaldatud artiklites uuritud paljude riikide majanduspoliitikat nagu **Georgia, Hiina, Iirimaa, Inglismaa, Jaapan, Kanada, Kreeka, Leedu, Lät, Roots, Saksamaa, Slovakkia, Šveits, Tšehhi, Ukraina, Ungari, USA, Venemaa**. Vähemal määral on käsitletud ka mitmeid teisi riike. Kajastust on leidnud järgmiste piirkondade, ühenduste või valdkondade majanduspoliitika: Euroopa ja Euroopa Liit, Euroopa Liidu regioonid, Euroopa rohelised pealinnad, Balti riigid ja Skandinaavia regioon, Ida- ja Kesk-Euroopa, Põhja-Euroopa, OECD-riigid jm.

Lisaks traditsioonilistele majanduspoliitika valdkondadele on artiklites kajastamist leidnud ka avaliku sektori rahandus; regionaalne areng ja kohalike omavalitsuste arenguproblemid, eelkõige haldusreformi vajadused ja võimalikud suunad; Euroopa Liidu finantssüsteem; Euroopa Liidu toetusmehhanismid ja -mudelid; raha- poliitika ja valuutakursid; euro-ruumi probleemid; finants- ja majanduskriis; majanduse globaliseerumine; ettevõtluse arengut toetavad erinevad majandus- poliitikad; J.M. Keynesi seisukohad ja paljud teised kompleksvaldkonnad.

Seni on avaldatud artiklite autorid esindanud järgmisi riike: **Austria, Eesti, Hiina, Lät, Saksamaa, Slovakkia, Tšehhi, Ungari, Venemaa**. Lisaks nimetatud riikidele olid enne 2007. aastat avaldatud artiklite autorite kaudu esindatud ka **Belgia, Leedu, Poola, Prantsusmaa ja Soome**.

Ajakirja toimkond soovib, et ajakirjas käsitletavate artiklite majanduspoliitiline geograafia laieneks tulevikus veelgi. Ajakirjas avaldatud artikleid kajastavad ja levitavad seni järgmised rahvusvahelised andmebaasid: DOAJ, EBSCO, ECONIS, ESO, SSRN.

Lugupidamisega ning edukate koos- ja kaastöösoovidega
Teie ajakirja toimkond

¹ Aastatel 2007-2014 oli ajakirja inglise keelne nimetus „Discussions on Estonian Economic Policy“. Eeskätt täpsuse, sh artiklite senise kajastuse ja ka edaspidise laiema majanduspoliitilise geograafia huvides täpsustasime aastast 2015 ajakirja nime ning selleks on nüüd inglise keeles – „Estonian Discussions on Economic Policy“. Ajakirja eesti ja saksa keelne nimi jäid endisteks, ühtlasi on säilinud publikatsiooni järjepidevus.

INFORMATION des Redaktionsteams

Das vorliegende internationale Wissenschaftsmagazin erscheint seit 2007 (ein Mal pro Jahr) und seit 2011 (zwei Mal pro Jahr).¹ Die Zeitschrift hat ihre Ursprünge in den Sammelbändern von wirtschaftswissenschaftlichen Beiträgen, die in den Jahren 1984-2006 kontinuierlich erschienen. Die Thematik umfasst die Wirtschaftspolitik verschiedener Länder mit ihren vielfältigen Bereichen. Man geht vor allem auf die jeweiligen wirtschaftlichen Verflechtungen mit anderen Nationen ein und vergleicht sie untereinander. Neben Estland gibt es noch eine Reihe von anderen Ländern, die in den Artikeln auf ihre Wirtschaftspolitik hin untersucht werden wie **China, Deutschland, England, Georgien, Griechenland, Irland, Japan, Kanada, Lettland, Litauen, Russland, Schweden, die Schweiz, die Slowakei, Tschechien, Ukraine, Ungarn, die USA**. Im geringeren Umfang sind auch einige andere Länder in Beiträgen vertreten. Ebenso ist die Wirtschaftspolitik aus Sicht größerer und kleinerer Regionen thematisiert worden, z. B. Europa und die Europäische Union, einzelne Regionen der Europäischen Union, Europas Grüne Hauptstädte, die Baltischen Staaten und Skandinavien, Mittel- und Osteuropa, Nordeuropa, OECD-Staaten u.a.m.

Zusätzlich zu den klassischen Feldern der Wirtschaftspolitik wird in den Artikeln auch auf folgende Themengebiete eingegangen: Finanzwesen der öffentlichen Hand, regionale Entwicklung und Entwicklungsprobleme der kommunalen Selbstverwaltungen, Notwendigkeit einer Verwaltungsreform und mögliche Reformwege, Finanzsystem der EU, EU-Förderungsmechanismen und ihre Modelle, Geldpolitik und Währungskurse, Probleme der Eurozone, Finanz- und Wirtschaftskrise, Globalisierung der Wirtschaft, wirtschaftspolitische Instrumente zur Unternehmensförderung, Standpunkte von J.M. Keynes.

Unsere Autoren kommen aus **China, Deutschland, Estland, Lettland, Österreich, Russland, der Slowakei, Tschechien, Ungarn**. Vor 2007 sind Beiträge auch von **belgischen, finnischen, französischen, litauischen und polnischen** Autoren erschienen.

Der Wunsch des Redaktionsteams ist, dass sich der Autorenkreis geographisch weiter vergrößert. Die im Magazin publizierten Beiträge sind in folgenden internationalen Datenbanken verfügbar: DOAJ, EBSCO, ECONIS, ESO, SSRN.

Wir hoffen auf eine weitere erfolgreiche Zusammenarbeit
Ihr Redaktionsteam

¹ In den Jahren 2007-2014 lautete der englische Titel des Magazins „Discussions on Estonian Economic Policy“. Im Interesse der Genauigkeit und der breiteren geographischen Dimension der Beiträge wurde 2015 der englische Titel in „Estonian Discussions on Economic Policy“ geändert. Der Titel des Magazins in estnischer und deutscher Sprache blieb unverändert, gleichzeitig ist die Kontinuität der Zeitschrift erhalten geblieben.

INFORMATION from the editorial team

This international research journal (publication) has been published since 2007 (once a year) and 2011 (twice a year).² The journal developed as a successor of collections of research papers published in 1984–2006. The subjects of the papers have covered economic policies and their subject areas of many countries on the basis of case studies from one or several countries and considering their mutual relations and comparisons. Besides Estonian economic policy, the papers have treated economic policies of many countries, such as **Canada, China, Czech Republic, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Japan, Latvia, Lithuania, Russia, Slovakia, Sweden, Switzerland, Ukraine, United Kingdom, U.S.A.** Also other countries have been studied to a lesser extent. Economic policies of the following regions, associations or subject areas have been treated: Europe and the European Union, EU regions, European green capitals, the Baltic States and the Scandinavian region, Eastern and Central Europe, Northern Europe, OECD countries, etc.

In addition to traditional areas of economic policy the papers have treated also the issues of finances of the public sector; regional development and development problems of local municipalities, above all the need for and possible directions of the administrative reform; the financial system of the EU; the support structures and support models of the EU; monetary policy and currency exchange rates; eurozone problems; financial and economic crisis; globalisation of the economy; different economic policies to support business development; positions of J.M. Keynes, and many other complex areas.

Authors of papers published until now have represented the following countries: **Austria, China, Czech Republic, Estonia, Germany, Hungary, Latvia, Russia, Slovakia.** Besides the above-mentioned countries also **Belgium, Finland, France, Lithuania** and **Poland** were represented by authors of papers published before 2007.

The editorial team would like to see in the future an even broader geography of economic policy of papers published in the journal. Papers published in this journal are presented and distributed by the following international databases: DOAJ, EBSCO, ECONIS, ESO, SSRN.

With best wishes and looking forward to successful cooperation and contributions,
Editorial Team of the journal

² In 2007–2014 the English name of the journal was „Discussions on Estonian Economic Policy“. Above all, for more accuracy concerning the topics of papers published until now, including in the interests of broader geography of economic policy in future, we specified the name of the journal from 2015 and it will be „Estonian Discussions on Economic Policy“ in English. The name of the journal in German and Estonian remained the same, and the continuity of the publication was maintained.