

**EESTI MAJANDUSPOLIITILISED  
VÄITLUSED**

Artiklid (CD-ROM) ja kokkuvõtted

**ESTNISCHE GESPRÄCHE ÜBER  
WIRTSCHAFTSPOLITIK**

Beiträge (CD-ROM) und Zusammenfassungen

**DISCUSSIONS ON ESTONIAN  
ECONOMIC POLICY**

Articles (CD-ROM) and Summaries

**XV**

**2007**

**Eesti majanduspoliitilised väitlused – 15 / Estnische Gespräche über  
Wirtschaftspolitik – 15 / Discussions on Estonian Economic Policy – 15**

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

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

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

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

Sulev Mäeltsemees (Tallinna Tehnikaülikool)

Janno Reiljan (Tartu Ülikool)

TOIMETUSKOLLEGIUM / REDAKTIONSKOLLEGIUM / EDITORIAL BOARD

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

Manfred O. E. Hennies (Fachhochschule Kiel)

Enno Langfeldt (Fachhochschule Kiel)

Stefan Okruch (Andrassy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest)

Armin Rohde (Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald)

Mart Sörg (Tartu Ülikool)

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

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

KONTAKT - CONTACT: Matti Raudjärv

Tartu Ülikool – Pärnu Kolledž /

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

Ringi 35

Kose tee 79

80012 Pärnu

12013 Tallinn

Estonia

Estonia

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

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

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

ISBN 978-3-8305-1415-2 (trükis)

ISBN 978-9985-844-19-9 (trükis)

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

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

ISSN 1736-5597 (trükis)

ISSN 1736-5600 (CD-ROM)

TARTU ÜLIKOOL  
Pärnu Kolledž  
Majandusteaduskond

UNIVERSITÄT TARTU  
Pärnuer College  
Fakultät für  
Wirtschaftswissenschaften

UNIVERSITY OF TARTU  
Pärnu College  
Faculty of Economics and  
Business Administration

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Regionaalpoliitika õppetool

TECHNISCHE UNIVERSITÄT TALLINN  
Lehrstuhl für Regionalpolitik

TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY  
Chair of Regional Policy

KIELI RAKENDUSKÕRGKOOL  
Rahvamajandusõpetuse ja majanduspoliitika  
instituut

FACHHOCHSCHULE KIEL  
Institut für Volkswirtschaftslehre und  
Wirtschaftspolitik

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES OF KIEL  
Department of Macroeconomics and Economic Policy

Konsultatsiooni- ja koolitusfirma  
Firma für Unternehmensberatung und Weiterbildung  
Firm for Consultations and Advanced Training

MATTIMAR  
OÜ \* GmbH \* Ltd

EESTI MAJANDUSPOLIITILISED VÄITLUSED  
XV

ESTNISCHES GESPRÄCHE ÜBER WIRTSCHAFTSPOLITIK  
XV

DISCUSSIONS ON ESTONIAN ECONOMIC POLICY  
XV



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-  
VERLAG GmbH



MATTIMAR

BERLIN \* TALLINN  
2007

**Eesti majanduspoliitilised väitlused – 15/**

**Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik – 15/**

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

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

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

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

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

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

Eifodata OÜ

Friedrich Eberti Fondi Eesti Büroo

Konrad Adenaueri Fond

Miniprint OÜ

Väraska Sanatoorium AS

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

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

© Esikaas ja üldkujundus: Mattimar OÜ, 2007

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

## SISUKORD

<b>Eessõna</b> (Manfred O.E. Hennies ja Matti Raudjärv) .....	8
<b>Vorwort</b> (von Manfred O.E. Hennies und Matti Raudjärv) .....	11
<b>Foreword</b> (by Manfred O.E. Hennies and Matti Raudjärv) .....	14
<b>KOKKUVÕTTED</b> .....	17
<b>ZUSAMMENFASSUNGEN</b> .....	17
<b>SUMMARIES</b> .....	17
<b>Leo Aadel</b> Riigi ja kohaliku omavalitsuse IKT poliitika vastavus tegelikkusele .....	19
<i>Artikkel-Article</i> (CD-ROM) Are National and Local Information and Communication Technology Policies Based on Adequate Assessment of Real Situation?	
<b>Eckhard Freyer</b> Aspects of Financial Transformation Processes .....	22
<i>Artikkel-Beitrag</i> (CD-ROM) Finanzsystemtransformation und Grenzen der Privati- sierung mit Public Private Partnerships (PPP)	
<b>Urmas Hallika</b> Tasks of Urban Policy and Possibilities to Promote Innovation in European Union: Practical Recommen- dations for Estonian Urban Policy .....	26
<i>Artikkel</i> (CD-ROM) Linnapoliitika ülesanded ja võimalused innovatsiooni edendamisel Euroopa Liidus: praktilised soovitused Eesti linnapoliitikale	
<b>Hanna Kanep</b> Üldhariduspoliitika Eestis – praktika ja empiiriliste uuringute tulemused.....	31
<i>Artikkel-Article</i> (CD-ROM) Implementing General Education Policy in Estonia: Practice and Research Evidence	
<b>Jaanus Kiili</b> Päranditurism ja piirkonna areng.....	35
<i>Artikkel-Article</i> (CD-ROM) Heritage-Based Tourism and Local Development	
<b>Ants Kukrus</b> Ravimikaubanduse küsimusi Euroopa Liidus globaalse turutingimustes.....	41
<b>Raul Kartus</b> <i>Artikkel-Article</i> (CD-ROM) Issues of Pharmaceutical Products Trade in the European Union in the Global Market Conditions	
<b>Enno Langfeldt</b> Global Trends in Trade and Transportation .....	46
<i>Artikkel-Beitrag</i> (CD-ROM) Entwicklungstendenzen im Internationalen Warenhandel und Transport	

<b>Raivo Linnas</b> <i>Artikkel-Article</i> (CD-ROM)	Tegevuspoliitika juhtimise üldisi teoreetilisi aspekte ..... 47 General Theoretical Aspects of Policy Making and Management
<b>Merle Looring</b> <i>Artikkel-Article</i> (CD-ROM)	Kohalike omavalitsuste võrgustikupõhine keskkonna- poliitika ..... 52 Network-Based Environmental Policies of Local Governments
<b>Sulev Mäeltsemees</b> <i>Artikkel-Beitrag</i> (CD-ROM)	Eesti linnapoliitika aluseid..... 55 Einige Ausgangspunkte der Städtepolitik Estlands
<b>Olev Raju</b> <i>Artikkel</i> (CD-ROM)	The Financing of Local Governments in Estonia ..... 57 Kohalike omavalitsuste rahastamisest Eestis
<b>Matti Raudjärv</b> <i>Artikkel-Beitrag</i> (CD-ROM)	Über die Entwicklungsmöglichkeiten der Regional- und Kommunalpolitik (unter Berücksichtigung der Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten) ..... 61 Regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitika arengu- võimalustest Eestis (sh haldusüksuste kontsentratsiooni aspekt)..... 67 Über die Entwicklungsmöglichkeiten der Regional- und Kommunalpolitik (unter Berücksichtigung der Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten)
<b>Janno Reiljan</b> <i>Artikkel-Beitrag</i> (CD-ROM)	Avaliku sektori kinnisvaraalse haldussuutlikkuse tagamine..... 72 Die Gewährleistung der Immobilienbezogenen Verwaltungsnachhaltigkeit des Öffentlichen Sektors
<b>Janno Reiljan</b> <b>Peter Friedrich</b> <i>Artikkel-Article</i> (CD-ROM)	Die Reserven der Estnischen Nationalbank nach Einführung des Euros..... 78 Assets of Estonian Central Bank After Starting Using Euro
<b>Uno Silberg</b> <b>Jüri Krusealle</b> <i>Artikkel-Article</i> (CD-ROM)	Kohalike omavalitsuste rahvusvaheline jätkusuutlikkus..... 82 Local Government Sustainability in the Comparative International Perspective
<b>Mart Sörg</b> <i>Artikkel-Article</i> (CD-ROM)	Välisinvestorid kasutavad Eestis omandatud kogemusi liikumiseks uutele arenevatele turgudele ..... 90 Foreign Investors are Using Estonian Experiences for Moving Into New Emerging Markets

## **KROONIKA/CHRONIK/CHRONICLE**

Majanduspoliitika konverentsid kui traditsioon Eesti majandusteaduses ja kõrghariduses (Matti Raudjärv) .....	97
Wissenschaftliche Konferenzen – eine langjährige Tradition im estnischen Wissenschafts- und Hochschulleben (von Matti Raudjärv).....	102
Conferences on economic policy as a tradition in Estonian economics and higher education (by Matti Raudjärv) .....	108
Majanduspoliitika teaduskonverentsid Eestis (1984-2007) / Wissenschaftliche Konferenzen über Wirtschaftspolitik in Estland (1984-2007) / Scientific conferences on economic policy in Estonia (1984-2007).....	113

## EESSÕNA

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Veebruar-aprill 2007

## VORWORT

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Februar-April 2007

## PREFACE

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

February–April 2007



**KOKKUVÕTTED**

**ZUSAMMENFASSUNGEN**

**SUMMARIES**



## RIIGI JA KOHALIKU OMAVALITSUSE IKT POLIITIKA VASTAVUS TEGELIKKUSELE

Leo Aadel  
Tallinna Tehnikaülikool

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) areng, majanduskasv, tööhõive, konkurentsivõime, innovatiivsus ja nende sünergias saavutatav üldine heaolu on kaasaegse ja tulevikku vaatava ühiskonna liikumapanevaks jõuks.

Eesti taasiseseisvumisele järgnenud institutsioonide ja riigistruktuuride ülesehitamine andis tugeva impulsi infoühiskonna väljaarendamisele ja selle põhjal Eestile konkurentsieelise loomisele Euroopas. Riigi ja tema ametkondade võimekus reageerida ümbritseva keskkonna muutustele kiiresti ja adekvaatselt on iseseisva Eesti jaoks ülioluline. Tänu väljapaistvatele IT-spetsialistidele teadvustame täna kogu maailmale, et Eesti on innovatiivne ja dünaamiliselt arenenud infoühiskonnaga riik.

Viimase kümnendi interneti lipulaeva eBay otsus maksta Skype´i eest kümme korda rohkem, kui on kõigi Eesti IT-firmade aastakäive kokku, on selline tähtsündmus, mis peaks edaspidi mõjutama kogu meie tehnoloogiatootuse arengut. Eestis on loodud ka Skype´i asutajate ja meeskonna poolt varasem toode, failivahetusprogramm Kazaa, mis seniajani on oma ala turuliider kogu maailmas. Eeltoodud eeskujude ühisjooni on kahtlemata tugev lääne kogemustega asutajate, juhtide ja rahvusvahelise taustaga tippspetsialistide konsortsium, meie kõrge internetiseeritus ja IT-alaste teadmiste tase. Nii nagu Soome Nokia spetsialistidest on välja kasvanud sadu edukaid tehnoloogiafirmasid, peaks ka Eestis mõne aasta pärast olema pikk varumeeste pikk IT-gurude järeelkasvust, kelle toel uusi innovatiivseid ettevõtteid ellu kutsuda.

Uuringutulemused kinnitavad, et Eesti on Kesk- ja Ida-Euroopa arenenumaid avaliku sektori elektrooniliste teenuste kasutajaid. Arvutiomanike ja Internetikasutajate arv tervikuna on viimastel aastatel kasvanud stabiilselt, ulatudes 2006.a. kevadeks ca 60% 15 – 74-aastastest elanikest. Eesti pankadel on kokku juba 1,14 miljonit internetipanga kasutajat, mis on üsna lähedane meie rahvaarvule. Niisuguse arengutasemeni on aidanud meid Tiigrihüppeprogrammid, samuti pankade, IT- ja telekommunikatsiooni firmade arendustöö ning Eesti inimene, kes on olnud aldis nende arengutega kaasa tulema.

Eesti kuue aastane e-valitsus, 2005.a. sügisel esmakordselt ja edukalt toimunud kohaliku tasandi e-valimised ning peatselt toimuvad Riigikogu e-valimised on järjekordsed tähised avaliku sektori näidetest, millega käivad tutvumas paljude riikide esindajad. Kiiresti areneb edasine e-juhtimine suuremates omavalitsustes. Seaduseelnõude ettevalmistamine ja menetlemine hoiab kokku raha nii transpordi kui paberi arvelt ning muudab õigusloome läbipaistvamaks. Kokkuvõttes aga riigi haldamise efektiivsemaks ja tulemuslikumaks.

Eesti Valitsus kiitis 2004.a. heaks infopoliitika põhialused aastateks 2004 – 2006, kus konstateeritakse et piiratud ressursside tingimustes on eriti tähtis riigi infosüsteemide arendamiseks eraldatud vahendite efektiivne kasutamine, millest lähtuvalt tuleb sellealast tegevust korraldada veelgi eesmärgipärasemalt ja koordineeritumalt.

Paraku on Riigikontroll leidnud viimastel aastatel, et IT-valdkonna puudulik koordineerimine on pidurdamas Eestis infoühiskonna arengut ja meid varitseb oht asjakohaste otsuste eiramisel arenenud riikide tasemest pöördumatult maha jääda. Olulisemad ebaedu tähelepanekud on järgmised : riigiasutuste tasemel ei toimu avaliku sektori IT-valdkonna ühtset koordineeritud juhtimist, riigieelarve koostamisel puudub mehhanism, mis tagaks avaliku sektori infotehnoloogilise infrastruktuuri tasakaalustatud ja jätkusuutliku rahastamise ning infoühiskonna arendamise tervikliku käsitluse. Peamiseks probleemiks pole mitte niivõrd rahanappus, kuivõrd raha kasutamise otstarbekus. Puudub veendumus, et raha kasutatakse sihtotstarbeliselt, säästlikult ja parimal võimalikul viisil.

Ka koolituse ja teadusarenduse senise tagasihoidlikkuse taga on mitmeid põhjuseid. Üks on üldine teadusarenduse finantseerimise vähesus ja teadusraha tulek IT-valdkonda. Samuti panustamine ülikoolide võimekusele õpetada kõiki tänapäeva konkurentsitihedas ja pidevalt muutavas maailmas vajaminevaid oskusi ja süvateadmisi.

Eesti IKT sektori osakaal SKP-st oli 2004. aastal 9,2%, ent vaatamata sellele ei saa sektori konkurentsivõimet ja toodetavat lisandväärtust pidada piisavaks. Poliitikauuringute keskuse Praxis poolt läbiviidud uuringu kohaselt on IKT ettevõtete suurimaks arengut pärssivaks teguriks oskustööjõu puudus. IT spetsialistide nappusele viitab ka 2006. aastal läbiviidud Cisco Systems' i uuring, mille kohaselt Eestis on täna puudu üle 400 IT spetsialisti, mis võib ulatuda aastaks 2008 tuhandeni.

Infoturve on muutunud väga oluliseks nii Eestis kui maailmas. Võrreldes olukorraga mõned aastad tagasi on infovarad kasvanud, ohud ja ründed läinud massilisemaks, meetmed maksavad rohkem ja riskid on suuremad. Kaasava ühiskonna arendamine eeldab inimestes usaldust interneti ja elektroonsete teenuste vastu. 2006. aasta kevadel läbi viidud e-teenuste rahulolu uuringu tulemused näitavad, et interneti teel pakutavate teenuste turvalisuses kahtleb ligi 40% internetikasutajatest. Interneti keskkonda kasutatavate rünnete areng ja inimeste vähene turvateadlikkus võivad kujutada ohtu inimeste privaatsusele, vähendada nende turvatunnet, sellega seoses aga infoühiskonna võimaluste kasutamist.

Käesolev artikkel analüüsib Riigikontrolli poolt väljatoodud puudusi, mis senist riigi e-valitsemise edu paigalseisuna ohustavad. Hinnatakse avaliku sektori IKT-valdkonna ühtset koordinatsiooni riigiasutuste tasemel, infotehnoloogilise infrastruktuuri tasakaalustatud ja jätkusuutlikku rahastamist ning tarbijatele suunatud uute innovatiivsete e-lahenduste võrgustikku. Artiklis toetatakse rahvusvaheliste uuringute tulemustele, majandusarengu strateegia 2006 – 2008,

infoühiskonna arengukava ja riikliku arengukava 2007 – 2013 ning tegeliku elektroonilise valmisoleku vastavuse ja realiseeritud lahenduste mõjude analüüsile.

Tehnoloogia kiire ja jätkusuutlik areng ning IKT laialdase kasutamisega kaasnev paradigma muutus tingib üha enam seda, et poliitikakujundamine vastaks infoühiskonna ning tarbijate nõuetele ja võimalustele. Avaliku sektori tõhusus ning läbipaistvus IKT laialdase kasutuselevõtu kaasabil esitab väljakutseid nii avaliku sektori haldussuutlikkusele, - korraldusele ja ametnike kompetentsile. IKT näol avanevad riigivõimule uued instrumendid kodanike tihedamaks kaasamiseks otsedemokraatiasse.

E-riik pole kaugeltki veel valmis ja seda saaks oluliselt laiendada uute e-teenustega. Näiteks notariaalsed kinnitused ja tehingud; äriühingu põhikirja või juhatuse liikmete muutmine. Täiendada tuleks e-riigi portaale mitmete lisafunktsioonidega. Riigile suunatud avaldused, teated ja kinnitused jõuaksid interneti vahendusel otse registrite andmebaasidesse. Sellesse protsessi saaks kaasata digitaallkirja, mis lahendaks isiku tuvastamisega seotud küsimuse. Saksamaa endine liidukantsler Gerhard Schröder on öelnud, et jooksma peavad andmed, aga mitte inimesed.

Meie e-valitsemine ja e-teenuste tarbimine on muutunud uskumatult lühikese aja ja suure kiirusega. Tulevikuvalikud tuleb teha kaalutletult ja kogenud infoühiskonna kodaniku tarkusega, et senine edu ei muutuks ühtäkki ebaeduks ning heaks kiidetud „Eesti infoühiskonna arengukavasse 2013” kultiveeritud visioon: “Kõiki ühiskonnaliikmeid kaasav ning nende elukvaliteeti tõstev arenev infoühiskond ja konkurentsivõimeline Eesti majandus, kus kasutades ratsionaalselt loodud ja loodavaid IKT lahendusi saavutatakse suurem tootlikkus ning tööhõive määr” ei osutuks deklaratiivseks.

## ASPECTS OF FINANCIAL TRANSFORMATION PROCESSES

Eckhard Freyer  
Merseburg-University

“Between 1917 and 1950, countries containing one-third of the world’s population seceded from the market economy and launched a vast experiment in constructing alternative systems of centrally planned economies that transformed the economic and political map of the world“ (IBRD: WDR 1996, p. 3). caused by collapse of the Soviet Union a new era around 1990 for reform strategies: deregulation, globalisation and privatisation began.

As adviser for Technical Assistance Coordination in Moscow for CIS-transformation (see Annex 1) my EC-Project Concept (July 1991) proposed: The specific tasks of the Technical Assistance Coordination Support Team of 4 expatriate experts have been specified in the terms of reference: "A Technical Assistance Coordination Support Team of 4 expatriate experts will be set up under the responsibility of the Coordinating Unit in Moscow, which will be outside existing administrative structures. This Coordination Support Team of 4 expatriate experts will assist the Soviet Coordinating Unit in order to promote the process of economic reform in efficient implementation of the EC Technical Assistance programme of 400 milion ECU for 1991, in particular to develop projects and programmes in the priority areas: Training, Energy, Financial services, Transport and Food distribution." Colapsing of the Soviet Union and the rise of Yeltsin, the "privatization" of Soviet industries proceeded in an unequal manner. Chapter 2 considers chances and limits of privatization. As empirical analysis we discuss elements of privatization and further reform strategies. Basic analysis here is an experience of Estonian Privatization, especially its Railway by Baltic Rail Service (BRS) investment Economic reform and Economic System Transformation has several dimensions in EU and global economic Integration, privatization. Here, privatization as Economic Reform Strategy is particularly important in context of transforming Europe (we refer primarily to Estland and Germany) from a centrally planned economy to a market economy. By the time of German reunification, West Germany was an economic power, while East Germany faced many problems due to its communist-run economy. Some reformers underestimated the valuation problem in schemes for rapid privatization. This forced governments to recast privatization strategies. Reprivatization is now used (e.g. Russia, Ukraine..) and hinders the process asking for ethical issues in privatization perspectives.

European Union was neutral on the ownership of industry, accepting the mix of state and private sector industry across Europe. European countries believed that state monopolies were necessary in the public utility sectors to ensure universal service and network economies. The Treaty of Rome (1957) emphasized the importance of free trade. Competitive markets are now favored, but "EU policy intervenes only when government policies are seen to be in conflict with free and fair trade within the EU."

Single European Act of 1986 aimed to remove the remaining non-tariff barriers to free trade within the EU by the end of 1992. Member states are reluctant to give up their autonomy. The EU directive regarding opening up railways to competition met resistance from the railway unions. (Also Amtrak in USA is considered a vital public service and opposes proposals for privatizing it). European Commission is pushing for more privatization:1995 White Paper asks for progress in the areas of insurance, intellectual and industrial property, public procurement, new technologies and services and freedom of movement. At a Barcelona meeting of the EU in 2002 declared to become the world's most "dynamic economy" by 2010: Monitoring privatization in EU25 database, news coverage, analysis; [www.privatizationbarometer.net](http://www.privatizationbarometer.net) Chapter 3 summarizes findings on megatrends globalization and privatization. An augmented Washington Consensus<sup>1</sup> aimed strengthening supporting institutions:

- (1) Corporate governance,
- (2) Anti-corruption,
- (3) Flexible labor markets,
- (4) World Trade Organization (WTO) agreements,
- (5) Financial codes and standards,
- (6) Prudent capital account opening,
- (7) Non-intermediate exchange rate regimes,
- (8) Independent central banks/inflation targeting,
- (9) Social safety nets, and
- (10) Targeted poverty reduction. Corporate Social Responsibility).

Comparisons for limits of Privatization in Past, Present and Future are made. Part 4 examines evidence for Public Private Partnership (PPP). PPP is a system in which a government service or private business venture is funded and operated through a partnership of government and one or more private sector companies. These schemes are sometimes referred to as PPP or P3. A typical PPP example would be a hospital building financed and constructed by a private developer and then leased to the hospital authority. The private developer then acts as landlord, providing housekeeping and other non medical services while the hospital itself provides medical services. See Institute for Public-Private Partnerships, Inc. <http://www.ip3.org>.

In transferring of existing assets PPP programs can combine the respective strengths of public and private partners: PPP projects are planned, financed and implemented jointly. The first approaches to public private partnership are to be found in Pittsburgh in the 1940ies existed a constructive collaboration between the

---

<sup>1</sup> "Washington Consensus" policies : 1. Fiscal Discipline: Limits to budget deficits. 2.Public Expenditure Priorities: Redirect expenditure toward building human capital and infrastructure. 3.Tax Reform: Broaden tax base and cut marginal tax rates. 4.Financial Liberalization: Abolish interest rate controls, 5.Exchange Rates: Introduce unified and competitive exchange rates. 6.Trade Liberalization: Replace quantitative restrictions by tariffs and then reduce the tariffs over time. 7.Foreign Direct Investment: Encourage increased international capital inflows. 8.Privatization: Privatize state enterprises, 9. Deregulation: Regulate only safety, environment, and financial sectors (i.e., prudential supervision), 10. Property Rights: Introduce secure enforcement at low cost

public sector and the private sector. The collaboration was a result of a structural-crisis in heavy industry. This resulted in a gradual process reduction to poverty. The town lost its image and remained absent as well. Even today local governments and communities experience difficult structural change and the public and the private sector grew closer. Stronger participation of the private sector in public tasks does not mean state denying its responsibility. Cooperation is needed as the public task-structure is increasingly more complex and deficits of public budgets. Part 5 considers Corporate Social Responsibility, closely related to the principle of Public Private Partnership in context of Global Compact. The Global Compact calls upon globally active companies to recognise these principles and to take steps to put them into effect. Corporate Social Responsibility (CSR) are ethical considerations, the "business argument" – raising corporate economic performance levels through socially and ecologically sustainable corporate policy. Advantages: proactive risk prevention, investment in the future, and a good reputation with employees, customers, investors, policy-makers and the public are often accompanied by increases in quality and productivity. Chapter 6 presents perspectives of institutional reform strategies. As forces of globalization are fast moving the world towards market interactions are all guided by self-interest, and successful actors market must be committed to charging the maximum price that the market will give ideas on Institutions and economic reform strategies, especially in Privatization of Financial System in Germany (Landesbanken, Sparkassen, \*) build and maintain savings and socially committed retail banking markets: ESBG, founded in 1963 as the "Savings Bank Group of the European Economic Community", the association became European Savings Banks Group in 1988, with European Consumer Associations and European Credit Sector Associations officially signed the Agreement on a Voluntary Code of Conduct ("Code") compromise to implement the "Code" with the support of the European Commission. Assessing costs and benefits financial in-stability and based on experiences of the Transition Economies, privatization was most successful and least controversial when it had low priority and modest nature, also main emphasis encouraging new start-up businesses. For the future G20 members have agreed that the framework for private sector involvement will benefit both debtors and creditors by promoting more efficient and stable international capital markets in which financial crises are less frequent and less severe. Efficient international capital markets require that private investors bear the consequences of the risks they take. "Free movement of investment and capital is an important fundament for the global economy and must be protected by reliable rules." Growth and Responsibility: The Prospective Agenda for the 2007 G8 Heiligendamm Summit; Systemic Stability and Transparency of Financial Markets, Bundesregierung (October 18, 2006), "Focuses of the German G8 presidency," accessed November 2, 2006. Finally Keynes believed in government regulation of the economy. Friedrich von Hayek opposed this and Milton Friedman emphasized using monetary policy to influence rates of economic growth.



### **ANNEX 1: J. Lloyd: Russian Devolution**

J. Lloyd: Russian Devolution was, is and will be a highly charged question in European/German politics

Allocations for transformation in USSR/CIS/Russia came substantially from Germany/EU in context with German unification, Soviet Army's withdrawal,...

As a microeconomist and Financial Sector-TACIS-Programme-Manager 1991-93 I was convinced from the beginning that macroeconomic changes alone and placing new institutions were not sufficient.

Contrary to the „Washington consensus“ and creating difficulties in these days in the Western community indeed it proved to be more efficient to reform some of the old institutions, e.g. Sberbank. All efforts from TACIS to assist/reform Central Bank of Russia...were counterbalanced by permanent changes of executives and experts in many Russian institutions, contributing to the decreasing confidence and vision. But in many institutions still excellent people keep Russia moving and not failing in an extraordinary hard transition period.

Based on our own transition task in Germany and my job transforming a former GDR-academy into a University a.S. I'm still convinced that Russia will overcome these difficulties sooner than often expected now but after a longer time than expected by most experts in East and West in the „romantique time“. Prof. Dr. Eckhard Freyer, Bonn/Merseburg-Germany

# **TASKS OF URBAN POLICY AND POSSIBILITIES TO PROMOTE INNOVATION IN EUROPEAN UNION: PRACTICAL RECOMMENDATIONS FOR ESTONIAN URBAN POLICY**

Urmas Hallika  
Tallinn University of Technology

European urban development is progressively challenged by ongoing processes of globalisation, the shift towards a knowledge-based and technology-driven economy, increasing mobility of production factors, demographic change, European integration, accumulation of social and environmental problems and traffic congestion. Cities have to operate in an increasingly complex and competitive environment. National governments – and regional governments in federal states – draw up financial and policy frameworks that establish the social, economic and political conditions for cities to design their own policies.

‘National urban policy’ refers to policies that affect the cities knowingly and directly.

Interest of European Union is not commonly in accordance with the implementation of national urban policies. The European Commission wants the various programmes in urban areas to support a sustainable urban development approach with as main objectives to boost economic growth and employment, to promote and improve the urban environment, and to contribute to good urban governance and to develop the local community’s ability to take action.

In the context of European urban development, function of urban regions is to be vital economical, cultural, transport and innovative centres. Meanwhile, a number of cities need to tackle complicated problems, such as heavy traffic congestion, relatively high unemployment rates, increasing social exclusion and spatial segregation, high crime rates, feelings of unsafety and heavy pressure on environmental quality.

It is crucial to note that urban policies of the member states of the European Union have changed in the course of time. Observing the development of urban policies in the member states, it is impossible to distinguish European-wide trends in development of urban policies. The foundations of urban policies among states differ. Development and structure of the economy, standard of living and cultural spheres in Europe vary substantially, and this explains different development and priorities of urban policies. Innovation as a mean on urban policy emerges clearly in urban policies of Finland and UK. View of city as an economic engine emerges in urban policies of Denmark and Sweden.

So far Estonian urban policy as an independent document has not been drafted. Estonian regional development strategy 2005-2015 presents a general overview of the Estonian urban policy. Goals of the strategy are to ensure state-wide fulfilment of the basic needs, constant competitiveness of separate areas and stronger association with cross-border regions and remainder of Europe. The means of strategy provide the increase of international competitiveness of growth areas, particularly the capital area and Tartu growth area, through international co-

operation, research and development, innovation etc., maintaining the sustainability and preventing the increase of problems associated with demographic and economical concentration.

According to the strategy, it is possible to achieve the general goal of state regional policy only in co-operation with national, regional and local levels of government. Action plan 2005-2007 for Estonian regional development strategy includes mapping of the city specific development problems and drafting state urban policy, by Ministry of Interior in co-operation with Association of Estonian Cities, to ensure integrated development of the emerging growth areas. As of today Estonian urban policy has not been drafted, nevertheless above mentioned subject is widely discussed.

To achieve the goals of Lisbon Strategy, it is necessary to involve additional actors and resources. The national authorities are invited to discussion with local authorities and the regions, applying the possibilities for intervention by the Structural Funds if required. European Union will pursue its objectives of economic growth and jobs more successfully if all regions are able to play their part. Cities are particularly important in this context. European Commission has realised cities are home to most jobs, firms and institutes of higher education. Cities are home to change based on innovation, spirit of enterprise and economic growth. European Commission considers cities as the partners for innovation and the knowledge economy promoting growth. Cities should take a leading role in promoting competitiveness of SMEs and micro-enterprises, as well as supporting innovation and knowledge economy. Guidelines for action include preparing an innovation strategy for the urban region, involving cities in European R&D activities (FP7). Cities should support the introduction of technological innovations and should work to make regional R&D innovation and education supply more efficient and accessible to local firms, in particular SMEs and social enterprises. Cities can stimulate and co-ordinate partnerships and clusters of excellence with universities and other institutions of higher education, creating business incubators, joint ventures and science parks.

The proposal to support early adoption of eco-innovations and environmental management is remarkable.

European Commission considers developing partnerships between cities, regions and the state, within the framework of an integrated and coherent approach to urban development, to be a remarkable administrative tool. It is necessary for European cities to elaborate strategies co-ordinated at the level of agglomerations or urban networks in order to achieve critical mass. Responsibility of city is to create consistent plans, where as the private sector, the community and NGOs, as well as local, regional and national government should be mobilised in the planning, implementation and evaluation of urban development.

In Finland urban development is discussed in the national regional development targets approved at the beginning of 2004. Policy complex of major cities, meeting their development needs, and paying special attention to the strengthening of their

international competitiveness, was prepared on the basis of the Centre of Expertise Programme and the Regional Centre Programme. The targets are established on the basis of the Government Program launched by Prime Minister Vanhanen. The Government Program focuses on competitiveness and balanced development of the cities.

Ministry of the Interior of Finland has elaborated 'Policy complex of the major cities' which deals with innovation through promoting innovation environment, multi-level urban networks, co-operation with institutes of higher education and research, concentration of competence, linking research with entrepreneurship, and cluster promotion.

The main feature of Finnish urban policy is to raise the competitiveness with the aim to attract capital, science, industry creating employment opportunities and skilled labour. Promoting creative atmosphere and social capital are important. With the help of urban policy, foundation of competence is strengthened, regional innovation and training, concentration and clusters of global competitiveness are supported. The role of City of Helsinki is to connect public services with new knowledge and innovation environment, implement the solutions of product and process innovation in public administration, open up public services for private sector's development process of new products and services (i.e. involving private sector in developing public services). City as a part of innovation environment can be an actor or to operate to enhance preconditions for innovative actions. Prerequisites can be created through city planning, constructing infrastructure, and proceeding as an active partner and developer in a new innovation environment.

Despite the success achieved in Finland and Helsinki metropolitan region, guest researcher from UC Berkley, Antti Hautamäki, recommends in his recent publication to pay attention to all other important aspects of urban development other than just economical. Hautamäki argues that looking at urban planning from merely one approach (e.g. entrepreneurship) involves risks in issues like traffic or quality of public space.

In comparison of Silicon Valley and Helsinki metropolitan region, Hautamäki introduces six crucial fields for becoming competitive part in global economy:

- Creativity and Culture;
- Innovation Environment;
- Public Services;
- Quality of Housing Economy;
- Public Space;
- Logistics.

There are two main targets in above mentioned fields – to provide high quality of living and operating conditions for enterprises.

Task of local government is to provide local public services. Public services are listed in The Local Government Act. Services provided by cities differ due to the fact that services are provided on the small territory with high density settlements to a substantial number of inhabitants.

At present innovative approach to public services is inevitable. The main reason is higher expectations for quality and means of providing the services. Business services – in banks, retail trade companies or other organisations of service sphere have raised expectations and awareness of customer friendly approach and providing planned and organised quality services. In the city budget there is a necessity to acquire additional resources to cover the cost of services, decelerate raise of prime cost and decrease the cost of maintenance, to collect more funds for investments. Innovative approach is necessary to simplify labour processes and services connected to providing services. Utilization of ICT and progress of information society (accessibility and daily usage of the Internet) provide different approach to design and supply of public services.

The influence of demographical situation and ageing process of the population on the demand of public services in the following decades can be predicted. The necessity to decrease the 'environmental load' and the cost of energy derives from international agreements and from the raising cost of energy resources. This requires an innovative approach to provide public services. Proceeding with the innovation in the public sector requires more effective involvement of academic circles and institutions in discussion over the roles of cities providing and developing public services. Ecological technologies, e.g. in public transportations, housing economy, new approaches to road construction, municipal engineering, energy sector; energy saving options in public buildings and residential areas – immense possibilities for Estonian scientist and researchers to propose and implement new and innovative technologies and solutions.

OECD Secretary-General, Angel Gurría, has said, "Cities are the engines of national economies and crucial nodes of innovation and competitiveness. Cities are where innovation takes place. In fact, cities are where we will fail or succeed in achieving what I see as the three dimensions of successful globalisation – prosperity, equity, and sustainability." Based on the Estonian strategic choice, Estonian National Strategy on Sustainable Development, scenario "Estonia as a knowledge-based society" and a fact that the metropolitan region is significant, Estonian urban policy should consider assuring urban competitiveness as one of the goals. Contemporary view states that competitiveness is associated with the openness to changes, and ability to address constant changes of surrounding environment. Prospect of competitiveness and innovation potential are in tight correlation.

Designing Estonian urban policy requires mapping and analysing of main problems, generating scenarios. It is clear, deficiencies in regional planning, urban sprawl and continuous low point of public transportation usage, traffic congestion, locations of educational institutions not in accordance with the migration of population, city centre orientation towards tourism, poor insulation of buildings, social problems caused by different demographic trends, problems with addictions, all are crucial and must be dealt with city policy. It is reasonable to look for innovative solutions. It is unavoidable to maintain and raise effectiveness of infrastructures, developing innovation-friendly environment, never the less it should not use up disproportionately large part of city policy.

Based on the experience of European Union and Nordic countries, considering above mentioned presumptions, and their implementation in Estonia, I have presented a list of fields Estonian urban policy should cover.

It is primary to achieve an agreement on coverage of urban policy and its aims. Increasing attention should be paid to urban regions as attractive living, working and studying locations. One of the major challenges is the continuous integration to the Finnish and Scandinavian economic space and finding a place in regional international labour division. The second major challenge is to define the fields of strategic involvement policy. Estonian urban policy could concentrate its attention to the following aspects:

- Creativity and cultural environment, to develop a variety of cultural services that meet international standards, and offer intellectual activity to artists and the next generation;
- Transparent, innovative and well-functioning public services;
- Assuring security in cities and avoiding different forms of segregation;
- Quality of housing economy and standard of living, considering ICT and promoting modern construction to preserve nature and fossil fuels;
- Quality of public space providing esthetical enjoyment and security and higher standard of living;
- Urban sprawl and local authorities co-operation and co-ordination problems (e.g. developing optimal transportation plans and promoting the usage of public transportation);
- Designing business environment to promote innovation in all above mentioned fields.

Estonian effective urban policy can not be narrow and has to concentrate on separate spheres. To catch up with high-level innovative urban regions, it is required to develop a set of thorough interdisciplinary, integrated and applicable means, set general and specific aims for plan of action and for partially state financed infrastructure. Innovative urban policy should be encouraging for changes in the most of the areas of urban life.

## ÜLDHARIDUSPOLIITIKA EESTIS – PRAKTIKA JA EMPIIRILISTE UURINGUTE TULEMUSED

Hanna Kanep  
Tartu Ülikool

Haridus on kesksel või olulisel kohal enamiku kaasaegsete ühiskonnakäsitluse kontekstis. Seejuures käsitletakse haridust nii investeringu, motivaatori, kuluallika, korraldusobjekti kui nõutava hüvisena. Haridusel kui hüvisel on nii era- kui avaliku hüvise omadusi, mistõttu analüüsitakse haridusteenuse pakkumist sageli haridusturu ebaefektiivse toimimise ja riikliku reguleerimise vajaduse kontekstis. Hariduspoliitika peamiseks eesmärgiks võib olla nii haridusteenuse jaotuse õiglus, selle pakkumise efektiivsus ja kvaliteet.

Arvestades üldharidusele tervikuna ja koolidele seatavate eesmärkide hulka on väga oluline, et hariduspoliitilised otsused oleksid läbimõeldud ja tugineksid tugevale teaduslikule analüüsile. Samas ei ole haridusökonoomikaalaseid uuringud Eestis piisavalt läbi viidud. Hariduse valdkonnas tervikuna uuritakse poliitiliste otsuste võimalikku mõju tagantjärele, kui üldse.

Hariduspoliitika läbiviimiseks riigis on valitsusel võimalik kasutada mitmesuguseid instrumente (seadused, määrused, korraldused jne). Kõiki neid instrumente on võimalik analüüsida lähtuvalt sellest, milliste mehhanismide kaudu mõjutatakse inimesi käituma vastavalt poliitilistele eesmärkidele. Käesolevas artiklis kasutatakse nimetatud mehhanismide liigitamisel Schneideri ja Ingrami 1990. aastal väljapakutud lähenemist. Selle lähenemise aluseks on eeldus, et valitsus püüab läbi teostatava poliitika kas soodustada, sundida, motiveerida või lubada inimestel käituda selliselt, kuidas nad ilma vastava mehhanismita ise ei käituks. Eristada võib autoritaarsetel, stiimulitel, võimekuse tõstmisel, sümbolitel ja julgustamisel ning õppimisel põhinevaid mehhanisme.

Avaliku sektori tegevuse reguleerimisel, mille kaudu toimub valdavas osas riikidest ka üldhariduse korraldamine, kasutatakse peamiselt autoritaarset lähenemist. Hierarhilistes süsteemides toimivad sellised mehhanismid sageli ka ilma sihtrühmadele stiimuleid rakendamata. Näiteks, Eestis on kehtestatud koolikohustus – valdav osa lapsevanematest näevad vajadust oma lapse kooli saatmiseks ka ilma selleta, kuid riigi jaoks on oluline, et kooli jõuaksid ka need lapsed, kelle vanematel muidu selleks vajadust ei näeks.

Mõnedes riikides on hariduses hakatud kasutama ka stiimulitel põhinevaid mehhanisme. Näiteks lülitatakse koolide finantseerimissüsteemi täiendav preemia seonduvalt õpilaste heade õppetulemustega, väikese väljalangevuse või muude eesmärkidega. Selliste tulemustele orienteeritud mehhanismide kasutamise vajalikkust hariduspoliitikas rõhutab ka Hanushek (2002) oma artiklis, kus ta analüüsib erinevates riikides läbiviidud empiirilisi uuringuid haridusprotsessi sisendite ja väljundite või tulemuste seostest. Empiirilised uuringud viitavad sellele, et sellised näitajad nagu klassi suurus, õpetajate kvalifikatsioon, kooli materiaalne

baas ei ole õppetulemustega nii tugevalt seotud kui näiteks kooli asukohakeskkond või õpilase sotsiaal-majanduslik taust, lapsevanemate haridus. Selliseid tulemusi ei tohi aga tõlgendada, et investeringud koolidesse ja haridusprotsessi tulemustesse ei anna tulemusi. Pigem viitab see sellele, et ei ole teada, millistes situatsioonides nt klassi suuruse vähendamine (mis finantseerimise seisukohalt on üks kulukamaid poliitilisi otsuseid) annab oodatud, positiivseid tulemusi ja millistes mitte. Hilisemates uuringutes on leitud kinnitust üsna ilmselgele tõsiasjale, et õpetajate kvalifikatsioonist määravam on õpetamise kvaliteet – õpetaja oskus ja tahe õpetada. Seega hakatakse üha enam tähelepanu pöörama just õpetajatele stiimulitepõhiste mehhanismide rakendamisele. Samas on väga oluline, et haridusprotsessi, selle efektiivsust ja sisemisi seoseid uuritaks senisest tunduvalt enam.

Koolide kui haridusteenuse pakkujate efektiivsuse hindamiseks on vaja analüüsida nii koolide eesmärke saavutatavate tulemuste osas, kui selleks kasutatavaid sisendeid. Sõltuvalt tulemuste ja sisendite mõõtmisest rahalises väärtuses või mitterahalistes ühikutes, võib uurida nelja erinevat koolide efektiivsuse aspekti: koolide sisemist tõhusust ehk tehnilist efektiivsust, allokatiivset efektiivsust, koolide välist tõhusust ehk hariduse tulumäärasid ning koolide välist kulu-tulu põhist efektiivsust.

Koolid on sisemiselt tõhusad ehk tehniliselt efektiivsed siis, kui nad kasutavad oma olemasolevaid ressursse viisil, mis võimaldab saavutada maksimaalse väljundite taseme (Levin 1976) või kui ühe väljundi tootmise suurendamine on võimalik ainult teise väljundi vähenemise hinnaga (Grosskopf, Lovell 1994: 7). Farrelli poolt (1957) väljapakutud lähenemise kohaselt on kooli tehniline ebaefektiivsus mõõdetav kui tema kõikide sisendite maksimaalne proportsionaalne vähenemine samas proportsioonis sisendeid efektiivselt kasutava kooli suhtes.

Selline käsitlus eeldab, et efektiivne tootmisfunktsioon ehk täielikult efektiivselt ressursse kasutavad koolid on teada. Tegelikuses see aga nii ei ole – efektiivse tootmisfunktsiooni empiiriliseks hindamiseks on kaks võimalikku lahendust.

1. Võtta hindamise aluseks teoreetiline tootmisfunktsioon, mille kasutamine annaks võimaluse hinnata, millises suhtes on koolid teoreetiliselt parima võimaliku tasemega. Seejuures on peamiseks probleemiks koolide tegevust kirjeldava teoreetilise tootmisfunktsiooni leidmine. Selle lähenemise arendamine viis stohhastilise piiri meetodi tekkele (Coelli et al 1998: 185).

2. Hinnata andmete põhjal parimaid tulemusi väljendavat empiirilist funktsiooni, mille kaudu mõõdetakse kooli tehnilist efektiivsust tema võrdlemisel samades proportsioonides sisendeid kasutava hüpoteetilise kooliga. Sellisest lähenemisest on välja kasvanud DEA meetod, mida loetakse üheks paremaks meetodiks rahas keeruliselt mõõdetavate tulemustega asutuste efektiivsuse hindamisel. DEA meetodile tugineb ka käesoleva artikli empiiriline analüüs tehnilise efektiivsuse hindamisest gümnaasiumiastet sisaldavates Eesti koolides.

DEA meetodil on mitmeid omadusi, mis teevad selle kasutamise koolide efektiivsuse hindamisel atraktiivseks. Kõige olulisemateks eelisteks on võimalus



analüüsida mitmete sisendite ja väljunditega otsustusüksusi, kusjuures sisendeid ja väljundeid omavahel siduva funktsiooni kuju ei ole vaja ette määrata; kasutada analüüsis erinevates ühikutes mõõdetud sisendeid ja väljundeid ning võrrelda koole teiste sarnase sisendite kasutamise mustriga koolidega. DEA meetodi edasiarenduste abil on võimalik lisaks kooli poolt kontrollitavatele sisenditele arvestada ka kooli asukohakeskkonda iseloomustavaid näitajaid, mis kooli jaoks on fikseeritud, kuid mõjutavad oluliselt kooli poolt saavutatavaid tulemusi.

Haridussektori efektiivsust hindavad empiirilised uuringud on kasutanud DEA meetodit analüüsima nii hariduskorraldusega tegelevate asutuste (Bates, 1997), koolipiirkondade (McCarty & Yaisawarng 1993, Ruggiero, Vitaliano 1999) kui koolide (Kirjavainen, Loikkanen 1998, Abbot & Doucouliagos 2003) tehnilist efektiivsust.

Käesolevas töös hinnati Eesti koolide gümnaasiumiastme tehnilist efektiivsust, tuginedes DEA meetodile ja selle edasiarendustele. DEA analüüsis võeti aluseks mudel, mille kooli poolt juhitavateks sisenditeks olid kõrgharidusega pedagoogide osakaal kogu õpetajaskonnas, keskmine õpilaste arv gümnaasiumiklassis, õpilaste käsutuses olevate arvutite arv ning õpikute arv õpilase kohta ja väljunditeks kooli keskmine riigieksamite tulemus ja koolis püsivate osatähtsus. Mudelisse lisati ka kooli jaoks fikseeritud ehk kooli asukoha keskkonda iseloomustavad näitajad. Soodsamat keskkonda väljendavate muutujatena otsustati kasutada kõrgharidusega elanike osakaalu omavalitsuses ja teistest omavalitsustest koolis õppivate õpilaste arvu.

Kasutades programmi EMS 1.3 (Scheel 2000a) hinnati nii Debreu-Farrelli tehnilist efektiivsust, mis iseloomustab sisendite proportsionaalse vähendamise võimaluse ulatust samades proportsioonides sisendeid kasutava tehniliselt efektiivse kooli suhtes, kui tehnilist efektiivsust Koopmansi mõistes.

Analüüsi tulemusena selgus, et Eesti gümnaasiumiastmetes esineb ressursside kasutamisel arvestatavat ebaefektiivsust ja gümnaasiumiastmet sisaldavate koolide ressursside kasutuse efektiivsuses väga suured erinevused. Keskmine tehnilise efektiivsuse väärtus jäi erinevate mudelite korral vahemikku 0,874-0,896, mis näitab seda, et tehnilise efektiivsuse saavutamiseks peaksid koolid saavutama samad tulemused keskmiselt 20,4-22,6% väiksema sisendite hulgaga. Samas näitavad tulemused, et erinevused koolide vahel on väiksemad, kui lisaks väljunditele arvestada ka kasutatavate sisendite erinevaid tasemeid ja kooli asukoha keskkonda iseloomustavaid näitajaid.

Mastaabiefekti lubamisel arvestatakse, kas sisendi koguse suurendamisel suureneb väljund samas ulatuses (mastaabiefektita tootmine), rohkem (kasvava mastaabiefektiga tootmine) või vähem (kahaneva mastaabiefektiga tootmine). Koolide keskmine mastaabiefektiivsus oli 2000/2001 õppeaastal 0,975, mis on oluliselt kõrgem kui keskmine tehniline efektiivsus. Seega saab öelda, et suurem osa koolide tehnilisest ebaefektiivsusest tuleneb ressursside halvast majandamisest, mitte kooli suurusest. Siiski on liiga väikeseid koole tunduvalt rohkem kui liiga

suuri koole, st kasvava mastaabiefekti piirkonnas tegutses 48%, kahaneva mastaabiefekti piirkonnas seevastu aga ainult 21% analüüsitud koolidest.

Üleüldise ressursside nappuse tingimustes, mis on probleemiks ka hariduses, peaks enam tähelepanu pöörama sellele, et koolid kasutaksid oma ressursse efektiivselt. DEA ei võimalda anda hinnangut koolide kaugusele teoreetiliselt maksimaalsest võimalikust tehnilisest efektiivsusest. See on aga omamoodi ka tema eelis, sest mingi absoluutse tehnilise efektiivsuse poole püüdlamise asemel võib paremaid tulemusi anda reaalsele, saavutatavatele tulemustele orienteerumine. Selline reaalne sarnaste sisendite kasutamise proportsioonidega võrdlusgrupp on võimalik leida iga DEA meetodil hinnatud tehniliselt ebaefektiivse kooli kohta.

Võrreldes õppeaastat 2004/2005 õppeaastaga 2000/2001, näitab Malmquisti indeks, et ressursside kasutamise efektiivsus on aastatega keskmiselt kasvanud. Keskmine tehniline efektiivsus võrrelduna baasaastaga oli 1,14. Neid koole, mille tehniline efektiivsus suurenes oli üle poole – 125. Samale tasemele jäi tehnilise efektiivsuse näitaja väärtus 43 koolis ning vähenes 36 koolis. Tehnilise efektiivsuse muutumist ajas on võimalik paremini hinnata siis, kui on võimalik kasutada uuemaid andmeid omavalitsuste sotsiaalmajandusliku olukorra kohta.

Mitmetes empiirilistes uuringutes on püütud hinnata koolide sisendite mõju koolide tulemustele. Harva on leitud olulist, teooriaga kooskõlas olevat tunnistust sellest, et õpetajate haridus või mõni teine sisend suurendab kooli saavutatavaid tulemusi. Ainsana kinnitavad empiirilised uuringud sotsiaalmajanduslike tunnuste olulist mõju õpilaste tulemustele ja edasijõudmisele. Artiklis analüüsiti kanoonilise korrelatsiooni meetodil võimalust, et koolide ressursside kasutamise ebaefektiivsus võib olla üheks põhjuseks, miks stabiilseid ja olulisi seoseid sisendite ja väljundite vahel ei ole leitud. Ainult tehniliselt efektiivseid koole sisaldava valimi korral oli seos väljundite ja sisendite log-lineaarsete kombinatsioonide vahel oluliselt suurem. Võrreldes kõike koole sisaldava valimiga, suurenesid kõige enam elanikkonna haridustaseme ja õpetajate haridustaset iseloomustavate sisendite elastsuskordajad riiklike eksamite tulemuste ning koolis püsimise määra suhtes.

## PÄRANDITURISM JA PIIRKONNA ARENG

Jaanus Kiili  
Tallinna Tehnikaülikool

1990. aastate alguses kirjeldati mälestistele tuginevat turismi piiratud eliidi hobina külastada lahinguvälju, varemeid jms, 2000. aastatel on kultuuriturism aga muutunud massiliseks. Tema eesmärgiks on otsida ja nautida autentsust, erilisust, originaalsust ja seda võrdlevas perspektiivis. (Prentice 2003)Kultuuriturismi esiletõusu Euroopas on soosinud olulised muutused turismi olemuses:

- Vanemate inimeste hulk kasvab, nad on tervemad, materiaalselt paremini kindlustatud. Hool oma tervise eest suurendab tervise ja spaa turismi.
- Viimase hetke otsustused reise kavandamisel ja lühemad reised muutuvad sagedamaks. Kasvab soov erinevate turismitoodete ja –kogemuste saamiseks lühema perioodi vältel.
- Reisisihtkohtade maine sõltub nende turvalisusest ja „tervislikkusest“
- Kultuuriturism on tõusev trend kuid tingituna üldisemast kultuurihuvist on sihtkohtades oluline kombineerida erinevaid kultuuri-, puhkuse- ja lõbustustooteid

Käesoleva artikli eesmärgiks on kirjeldada kohalike omavalitsuste võimalusi edendada oma piirkonnas ajaloo- ja kultuuriväärtustele tuginevat turismi. Artikli aluseks on Eesti Statistikaameti ja EAS Turismiarenduskeskuse poolt kogutud samuti töö autori kaasosalemisel.

Eesti on turistidele avatud maa. Tabel 1 iseloomustab Eesti turismigeograafiat – millistest piirkondades tulevad meie majutusasutustes ööbivad külastajad. Viimastel aastatel on oluliselt suurenenud siseturistide hulk, mistõttu välituristide suhteline osakaal majutatute seas on vähenenud. Väliskülalised tulevad Eestisse peamiselt Põhja-Euroopast, eriti Soomest kuid viimaste suhteline osakaal on pidevalt vähenenud. Kasvanud on Norrast, Lätist, Venemaalt ja Suurbritanniast saabunute suhteline hulk.

Eesti külastamise põhjused on erinevad. Tabel 2 järgi on 2003–2006 pidevalt kasvanud rahvusvaheliste puhkajate osakaal ning vähenenud ärireisijate hulk. Seetõttu peab turismitööstus täna oma infrastruktuuri arendamisel keskenduma välis- ja kodumaiste, peamiselt puhkusele saabuvate külastajate huvidele.

Seni pole Eesti (ja Tallinn) suutnud leida oma kohta konverentsiturismi sihtkohana Euroopas – ühelt poolt on selles vallas tugev konkurents naabritega, teiselt poolt – meie eriala- ja õppe-teadusorganisatsioonid ei usalda korraldama tõelist Euroopa (Maailma) konverentsi tuhandetele delegaatidele. Samuti puudub meile sellisteks suurüritusteks rahvusvaheliselt aktsepteeritud infrastruktuur.

Rahvusvaheliste puhkuseturistide motiiv külastada Eestit on väga erinev (tabel 3).

**Tabel 1. Eesti turismigeograafia 2001–2006 (ööbinuid jaan ... sept; EST – Eesti, FIN – Soome, SWE – Rootsi, NOR – Norra, DEN – Taani, LAT – Läti, RUS – Venemaa, GER – Saksamaa, GB – Suurbritannia)**

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

\* - andmed: jaanuar ... detsember

Allikas: <http://public.visitestonia.com/>, autori arvutused

**Tabel 2. Eesti majutusasutustes ööbivate külastajate reisi eesmärk (% %, jaan.–sept.)**

	2003	2004	2005	2006
Puhkusereis	62,45	66,9	68,8	70,5
Konverents	4,7	4,0	4,0	3,4
Muu tööreis	22,3	17,9	16,5	15,1
muu	10,6	11,2	10,7	10,9
KOKKU	833 082	1 084 437	1 173 581	1 141 533

Allikas: <http://public.visitestonia.com/>, autori arvutused

**Tabel 3. Eesti külastamist suunavad tegurid (tähtsuse järjekord I ... VIII)**

Tegur	UK	GER	FIN	LAT	RUS	SWE
Kaunis loodus	I	I	I	I	II	II
Restoranid, baarid	II	V	IV	VI	VII	I
Arhitektuur	III	II	V..VII	II	I	IV
Muuseumid, näitused	IV	III	III	III..IV	III..IV	V..VI
Kultuurisünd-mused	V	IV	V..VII	III..IV	III..IV	V..VI
Öö-elu	VI	VIII	VIII	VIII	V	VII
Ostmine	VII	VI	II	VII	VIII	III
Aktiivsed hobid	VIII	VII	V..VII	V	VI	VIII

Allikas: <http://public.visitestonia.com/>, autori arvutused

Rahvusvahelised külastajad on huvitatud meie pärandist – eriti loodusest ja ehitistest-rajatistest. Arhitektuurihuvilisi külastajaid tuleb enam Venemaalt, Lätist ja Suurbritanniast. Suurbritanniast ja Põhjamaadest tulevad külastajad huvituvad peamiselt looduskaunistest aladest, restoranidest ja baaridest (Suurbritannia, Rootsi)

ja poodlemisest /Soome, Rootsi) (tabel 3). Kuna meie kaupade-teenuste hinnad on tõusuteel, siis on oodata ka selle huvirühma edasist kahanemist Potentsiaalsete külastajate küsitlemine näitas ka asjaolu, et muuseumid – näitused ja erinevad kultuurisündmused pole Eesti reisi kavandamisel nii olulised – enamasti pole neil rahvusvahelist kõlapinda (tabel 3).

Tallinn oma suhteliselt autentse keskaegse vanalinnaga on hästi tuntud turismiatraktsioon kogu Euroopas, oluline sihtpunkt ka nädalalõputuristidele. Probleem on selles, kuidas viia Eesti külastajaid maapiirkondadesse, millised on (või võiks olla) olulisemad turismiatraktsioonid maapiirkondades.

### Pärandturismi ressursid Eestis

Pärandi moodustab kõik, mis pärineb minevikust, eriti originaalne kultuuriline ja looduslik materjal, ehitatud keskkond linnades ja maapiirkondades, arheoloogilised ressursid, suuline pärimus, looduspärand (ürgloodus, ajalooline ja/või traditsiooniline kultuurimaastik) (Prentice 2003). Pärandil põhinevate atraktsioonidepuhul külastamisel on oluline selle erinevus meie tavapärasest kogemusest ning „pakkumise atraktiivsus“ – võimalus saada tavapärasest erinevaid kogemusi (Yiping Li 2003, Poria et al 2004).

Eestis on kultuuripärandi objekte palju kuid nad on piirkonniti ebaühtlaselt jaotunud (tabel 4).

**Tabel 4. Kultuuripärand Eestis (seisuga 10. 01. 2007)**

Maakond	Ajaloo- lised	Arheo- loogi- lised	Arhi- tektuur	Kunst	Tehnika	Kokku
Harju, Tallinn k.a	275	1678	1250	1990	16	5162
Hiiu	35	43	318	302		695
Ida-Viru	38	251	231	971	1	1491
Jõgeva	56	267	217	1102		1637
Järva	56	237	209	371	1	859
Lääne	74	385	244	571		1266
Lääne-Viru	94	822	514	835		2251
Põlva	43	766	218	618		1645
Pärnu	61	165	325	1178	17	1743
Rapla	53	345	245	440		1074
Saare	94	555	344	242		1217
Tartu	172	296	440	1824		2719
Valga	59	146	271	557		1031
Viljandi	68	176	303	414		958
Võru	63	438	109	804		1412
Vee-alused	4	8	1			13
KOKKU	1245	6576	5239	12212	35	25173

Allikas: Eesti Muinsuskaitseamet, [www.muinas.ee](http://www.muinas.ee)

Kultuuripärandi 'kontsentratsioon' on suurim Harjumaal ja Tallinnas, järgnevad Tartu- ja Lääne-Virumaa. Piisaval hulgal on pärandobjekte ka teistes maakondades.

Küsitluste järgi huvitab välituriste Eesti looduse kõrval just kohalik autentne linna- ja maa-arhitektuur (mõisad, kirikud, linnamajad). Vastavad potentsiaalsed objektid kuuluvad aga erinevatele omanikele, nad pole arendatud kindla suunitlusega turismiatraktsioonidega ning reisipakettideks. Muuseumid ja erinevad kirikud on ühtlasemalt levinud kogu maal kuid nad on enamasti kohaliku tähtsusega ning potentsiaalselt atraktiivsed ainult külastajatele analoogilise taustaga naaberriikidest. . Mõisaansamblid ja ajaloolised hooned on rahvusvaheliselt tunnustatud turismiatraktsioonid haritumale, nõudlikumale ja maksujõulisemale külastajale. Mitmekesise arhitektuuri kõrval on olulised ka erinevad kollektsioonid, ajaloolised isikud ning ümbritsevad ajaloolised pargid ja aiad. Tingituna oma komplekssest on toimivad turismimõisad muutunud kohaliku turismitööstuse keskusteks. Tabel 5 kirjeldab turismimõisate levikut Eestis.

**Tabel 5. Mõisad kui turismiatraktsioonid Eestis**

Maakond	Turismile orienteeritud*	Teenuseid pakkuvad**	Toitlustamine, majutus*	Tervise & SPA teenused*
Harjumaa	18	10	4	2
Hiiumaa	1	2		
Ida-Virumaa	6	4	4	2
Jõgevamaa	1	8		
Järvamaa	8	5	1	1
Läänemaa	8	4		
Lääne-Virumaa	16	7	5	2
Põlvamaa	2	4	1	1
Pärnumaa	5	2		
Raplamaa	18	2		
Saaremaa	6	2	3	2
Tartumaa	3	1		
Valgamaa	2	4	2	2
Viljandimaa	2	2	1	
Võrumaa	2	3		
KOKKU	98	60	21	12

Allikad: \* - [www.manor.ee](http://www.manor.ee); \*\* - [visitestonia.com](http://visitestonia.com)

Tabel 5 järgi on enam turismile orienteeritud ja teenuseid pakkuvaid mõisaid Tallinna ümbruses – Harju, Rapla ja Lääne-Viru maakonnas (kokku 53% turismimõisatest). Teise ringi moodustavad Järva- ja Läänemaa (16,3% ning kolmanda Ida-Viru and Saare maakond. Põhjus on lihtne – ajaloolistel põhjustel on Põhja- Ja Lääne-Eestis mõisaid rohkem; Tallinn on Eesti peamine lennujaam ja sadam, mille kaudu tulevad külastajad.

*Visitestonia.com* andmetel oli a. 2006 Eestis 60 erinevat turismiteenuseid pakkuvat mõisa. Enamik neist asus Harju- ja Lääne-Virumaal. Rapla ja Lääne-Viru maakonnal on suurim mõisaturismi potentsiaal, kuna seal on arendamisfaasis mõisaansambleid kõige rohkem.

Lühikese reisi vältel on tänased külastajad huvitatud intensiivsest vaatamisväärtustega tutvumisest, reisikorraldajad püüavad unikaalset kogemust

pakkuda nii intensiivselt kui võimalik – erinevaid teenuseid püütakse saada võimalikult kontsentreeritult. See on aga võimalik kui on olemas toimiv koostöö kohalike atraktsioonide valdajate ning teiste turismiteenuste pakkujate vahel – oluline on välja arendada kohalikud ja piirkondlikud turismiklastrid kui tervikliku atraktsioonid. See tegevus on märgitud olulisena nii riiklikus Eesti turismi arengukavas aastateks 2007–2013 (Arengukava 2006) kui maakondlikes turismi arengukavades. Kohalike turismiatraktsioonide arendamisel, eriti maapiirkondades, on kohaliku omavalitsuse initsiatiiv ja korralduslik tegevus otsustava tähtsusega.

Mõisaturismi arenguks on oluline luua turismiklastreid, mille keskmes oleks mõisakompleksid.

### **Kohalike turismiklastrite arendamine**

Klastrid on muutunud regionaalteaduse (Porter 1998, Fromhold-Eisebith 2004, Sternberg & Litzemberger 2004, Tallman *et al.* 2004) ja turismitööstuse populaarseteks subjektideks (Moulin & Boniface 2001, Huybers 2003).

Turismiklastreid koosneb erinevatest 'toodetest', mis on omavahel seotud geograafiliselt – piisavalt lähedastiku külastamiseks ühe retke jooksul või neil on analoogne sisu kuid nad asuvad erinevates kohtades. Kohalike turismiteenuste klaster võib areneda kogu piirkonna turismiatraktsiooniks. Sellise arengu eelduseks on kohalikud loodusressursid, ajaloolised mõisakompleksid, hästitutud puhkealad.

Pärandkultuurile tuginevaid turismiteenuseid saab arendada suuremaks atraktsiooniks juhul kui teatavad eeltingimused on täidetud. Esmaseks ülesandeks on hinnata konkreetsete objektide potentsiaali tõmmata oma 'sisuga' kohalikke ja rahvusvahelisi külastajaid, pakkuda neil uusi, huvitavaid ja originaalseid elamusi. Sellest tulenevalt peaks näiteks turismiklastri keskmes oleval mõisaansambli olema:

1. heas stiilis tervik ajalooliste ja huvitavate hoonetega,
2. mitmekesise ja huvitava kompositsiooniga park, roosiaed, skulptuuride aed vms,
3. atraktiivne ning huvitava sisekujundusega peahoone,
4. huvitavad ja mitmekesised kollektsioonid – raamatud, portselan, maalid, relvad jms,
5. teenused (toitlustamine – majutus – meelelahutus) ajaloolises interjööris
6. kohalikud joogid ja toidud – rahvuslik ja ajalooline köök, õllekoda, viinavabrik jne
7. atraktiivne ümbrus ajaloo-, kultuuri- keskkonnahuviga külastajatele
8. hea juurdepääs (teed, rongid, lennukid jne)
9. majutus mõisakompleksis või lähiümbruses
10. üldine turvalisus

Turismiklastri arendamine võimaldab rakendada sotsiaalsete partnerite koostöö skeeme. Kohalik omavalitsus määratleb turismikompleksid kohalikes arengukavades, tagab arengute ja poliitika järjepidevuse ning kohalike otsustajate usaldusväarsuse. Ta korraldab kohalike tehnilis-tehnoloogiliste infrastruktuuride rajamise ja hooldamise kas iseseisvalt või koostöös ettevõtjatega. Ajalooliste

objektide omanikud teavitavad kohalikku omavalitsust ja kogukonda kompleksi arenguplaanidest (avalikkusele avatud või suletud objekt), töötavad välja kompleksi arendamise pikaajalise plaani objektide olemusest johtuvalt. Turismiklastri kujunemine toob parema kohaliku infrastruktuuri, uued töökohad, ettevõtjate ja kohalike võimude parema koostöö – suureneb kohalik sotsiaalne kapital ja piirkonna maine. Kohalik kogukond saab panustada turismiklastri arengusse läbi soovi ja valmisoleku senisest aktiivsemaks koostööks, uuteks arenguvõimalusteks, õppimiseks.

Erinevate sotsiaalsete partnerite koostöö ühise eesmärgi nimel tagab uute rahvusvaheliselt tunnustatud turismiatraktsioonide loomise Eestis ning kohaliku turismitööstuse edasise arengu.

Eesti turismitööstuse jätkuv areng sõltub meie võimest kiiresti ja paindlikult reageerida rahvusvahelise turismituru muutustele, meie võimest luua rahvusvaheliselt atraktiivset turismiatraktsioonid Loodusmaastike ja kauni looduse kõrval peavad need teenused haarama ka ajaloo- ja kultuuripärandit, et selle baasil luua originaalne Eesti histotainment tooted-teenused, eriti maapiirkondades. Kohalikud omavalitsused peavad selles arendusprotsessis toimima algatajatena, kes korraldavad potentsiaalsete turismiobjektide eelvaliku ning kes toetavad hädavajalikku koostööd erinevate sotsiaalsete partnerite vahel ühise eesmärgi nimel. See tagab uute, rahvusvaheliselt tunnustatud pärandturismi atraktsioonide arenemise Eestis ning kiirendab kohaliku turismitööstuse arenemist maapiirkondades.



## RAVIMIKAUBANDUSE KÜSIMUSI EUROOPA LIIDUS GLOBAALSE TURU TINGIMUSTES

Ants Kukrus, Raul Kartus  
Tallinna Tehnikaülikool

Ravimitööstus on tänapäeval üks moodsamatest ja innovaatilisematest kõrgtehnoloogia sektoritest maailmas. Euroopa Liidus on ravimitööstusel võtmetähtsusega osa elanike tervise ja heaolu tagamisel. Teadusuuringutel põhinev ravimitööstus kannab 15 protsenti kogu Euroopa Liidu äriettevõtete teadus- ja arendustöödele tehtavatest kulutustest ning annab sellega põhilise panuse EL Lissaboni strateegia elluviimisel. Euroopa on 37,5 protsendiga maailma ravimitootmise liider, edestades nii USA-d kui Jaapanit, ning ravimite eksportija.

Uute farmaatsiatoodete väljatöötamine ja praktikasse rakendamine nõuab suuri kulutusi võrreldes samade ravimite imitatsioonide tootmiseks tehtud tunduvalt madalamate kulutustega. Seetõttu on uute toodete õiguskaitse ravimitööstuses võtmetähtsusega ja ületab tähtsusest sageli teisi kõrgtehnoloogia tööstusharusid.

Ravimite õiguskaitse puhul tuleb kõrvuti õiguste omaja huvide arvestamisega kasutusele võtta vastavad piirangud, mis võtavad arvesse ühiskonna vajadusi, eriti epideemiatega (näiteks HIV/AIDS, tuberkuloos, malaaria, linnugripp) puhul. Peamised vahendid, mis võimaldavad ravimite hindade ülemäärast tõusu piirata, on geneeriliste ravimite tootmine ja müük, patendiga kaitstud ravimite sundlitsentsimine ning ravimite paralleelkaubandus.

Käesoleva artikli eesmärgiks on analüüsida maailma majanduse üleilmastumisest tulenevaid ravimikaubanduse aktuaalseid küsimusi globaalse turu tingimustes ja ravimite õiguskaitse probleeme ning hinnapoliitikaga seonduvaid küsimusi, sealhulgas Euroopa Liidu ning Eesti kontekstis.

Tänapäeva ravimitööstus jaguneb põhiliselt originaalravimeid (põhinevad patendikaitsele) tootjateks ja geneerilisi ravimeid (või vanu traditsioonilisi ravimeid) tootvateks firmadeks. Viimased toodavad geneerilisi ravimeid pärast originaalravimite patendikaitse lõppemist või riikides, kus puudub originaalravimil patendikaitse. Märkimisväärne, et geneeriliste ravimite hind on originaalravimite hinnast ca 30 - 80 % madalam. Arenenud riikides on kulutused ravimitele ühe elaniku kohta aastas 10 – 15 tuhat eurot. Sellised kulutused ei ole mõeldavad vähimarenenud riikides, eriti Aafrika riikides, kus kulutused ravimitele *per capita* jäävad alla 10 euro.

TRIPS lepingu alusel patendisüsteemide täiustamine tekitab tavaravimite tootmisel ja kättesaadavuse osas rea probleeme. Esiteks, patendikaitse laienemisega ravimitele kaasneb hinnatõus, kuna suureneb patendikaitsega haaratud oluliste tavaravimite hulk. Teiseks, erinevus innovaatiliste ravimite kättesaadavuses arenenud ja arengumaade vahel suureneb veelgi ning võtmeküsimuseks kujuneb, kas arengumaad peavad ootama patendi kehtivusaja lõppemiseni (ca 20 aastat).

Ravimitööstuses, nagu muudiski tööstusharudes, toimub tootmise kontsentreerumine, mida iseloomustab firmade ühinemine suurema konkurentsivõime saavutamiseks. Viimasega kaasneb sageli toodete nomenklatuuri kitsenemine ja tootmiskahtude ebapiisavus globaalse turu vajaduste rahuldamiseks, mis omakorda põhjustab hinnatõusu. Kui nn „põhja“ rikkastes riikides geneeriliste ravimite tootjate poolt toodetakse ravimid on täienduseks originaalravimite tootjate poolt toodetavatele ravimitele (moodustades turul olevate ravimitest isegi suurema osa), siis nn „lõuna“ vaeseid riike varustavad praeguseni põhiliselt kas oma või mõne teise „lõuna“ riigi geneeriliste ravimite tootjad (näiteks Hiina, India, Lõuna-Aafrika Vabariik jt).

Patendikaitsest tulenevat monopoolset turuseisundi kasutamise aja pikendamiseks on kehtestatud reas riikides patendikaitse kehtivusaja pikendamine ja ravimite täiendav kaitse, mis võimaldab originaalravimeid tootvatel firmadel ravimite väljatöötamiseks ja turule viimiseks tehtud kulutused kompenseerida ning mõningat kasumit saada. Lisaks täiendavale kaitsele kaitstakse originaalravimeid ka ravimite registreerimise ja turustusloa väljaandmise süsteemi raames kehtestatud kliiniliste katsete ja muude registreerimiseks nõutavate andmete kaitse kaudu (nn „data exclusivity“).

2001. a võeti Dohas WTO Ministrite neljandal konverentsil vastu Doha deklaratsioon TRIPS lepingu ja rahva tervise kohta. Nimetatud deklaratsiooniga tunnistati, et iga WTO liikmesriik võib välja anda rahva tervise kaitseks sundlitsentse, kusjuures riik võib ise määrata sundlitsentsi tingimused. Koos Doha deklaratsioonile vastava sundlitsentside andmise praktilise süsteemi heakskiitmisega tehti mõnede riikide grupi poolt süsteemi kasutamisest importiva riigina täieliku või osalise loobumise avaldusi. Süsteemi kasutamisest loobus täielikult kohe 22 riiki, nende hulgas ka Eesti.

Doha deklaratsiooni ravimite sundlitsentsimist käsitleva 6. peatüki rakendamiseks Euroopa Liidus võtsid Euroopa Parlament ja Nõukogu 17. mail 2006 vastu määruse (EÜ) nr 816/2006, mis jõustus 29. juunil 2006. Euroopa Liidu riikide jaoks on määruse eesmärk tagada Euroopa Liidu territooriumil ühesugused tingimused sundlitsentside andmisel farmaatsiatoodete eksportimiseks, et vältida sellega konkurentsimoonusi Euroopa Liidu ühtse turu operaatorite suhtes, ja kohaldada ühtseid eeskirju sundlitsentside alusel toodetud farmaatsiatoodete Euroopa Liidu territooriumile re-importimise ennetamiseks.

Paralleelkaubandusega seonduvad küsimused kerkivad praktikas valdavalt esile seoses kauplemispiirangutega, mis tulenevad toodete õiguskaitsest, s.o vastavatest intellektuaalomandi institutioonidest. Paralleelkaubanduse all mõistetakse majanduses kõige üldisemalt ettevõtja tegevust, mis seisneb toodete ostmises riikidest, kus neid müüakse madalama hinnaga, ja müümisest riikides, kus seda saab teha kõrgemate hindadega. Paralleelkaubanduse mõistet samastatakse tihti paralleelimpordi mõistega. Märkimisväärne, et Euroopa Liidu riikide puhul ei ole korrektne rääkida paralleelimpordist, kui kaupade liikumine toimub liikmesriikide vahel, kuna tegemist on ühtse siseturuga. Paralleelkaubanduse tekkimiseks on määravaimaks

tingimuseks hindade erinevus. Piisavaks hindade erinevuseks loetakse 15 – 20%, mis jääb samasse suurusjärku ka retseptiravimite puhul. Hindade erinevusest initsieeritud retseptiravimite paralleelkaubanduse osakaaluks loetakse 5% turu mahust.

Toodete puhul, mis on kaitstavad, sõltub paralleelkaubanduse võimalikkus sellest, kas õiguste omaja kasutab oma ainuõigusest tulenevat õigust keelata teistel paralleelselt temaga tegelda kaupade turustamisega ja kas ning millised on seaduses sätestatud piirangud ainuõiguse rakendamiseks. TRIPS leping jätab võimaluse kohaldada toodete müügi ja impordi puhul siseriiklikult patendiomaniku õiguste ammendumist. Õiguste ammendumise aluseks on vabaturumajanduse põhimõte, et pärast kauba turule väljastamist, ei saa patendiomanik kontrollida ja suunata kaupade liikumist turul. Seega kehtib patendiomaniku õigus keelata patendiga kaitstud toodete müüki ainult kuni tema enda poolt tehtud esimese müügitehinguni. Õiguste ammendumise territoriaalse ulatuse suhtes kehtivad eri riikides erinevad põhimõtted, kusjuures eristatakse siseriiklikku, piirkondlikku ja rahvusvahelist (ülemaailmset) ammendumist. Õiguste ammendumise kohta puudub rahvusvaheliselt ühtne õiguslik regulatsioon ja seetõttu ka ühesugune kohaldamise praktika. Probleeme tekitavad õigusaktides kasutatud konkreetsed sõnastused ja nende tõlgendamine.

Euroopa Liidus Euroopa Parlament ja Nõukogu määruse (EÜ) nr 816/2006 alusel toimiv süsteem tervishoiuprobleemidega riikidesse eksportimiseks toodetavate farmaatsiatoodete patentide sundlitsentsimiseks järgib mõningate erisustega Doha deklaratsiooni. Erisustest olulisimaks tuleb pidada määrusega kehtestatud süsteemi laienemist mitte-WTO riikidele.

Eestis kehtib ravimite tootekaitse ja patendi sundlitsentsimine alates patendiseaduse jõustumisest 25. mail 1994. Eesti patendiseaduse §-s 47 sisalduvad sundlitsentsi sätted vastavad põhilises osas TRIPS lepingu artiklis 31 sätestatule. Üheks oluliseks erinevuseks on see, et patendiseaduse § 47 lõike 1 punktis 2 sätestatu kohaselt on sundlitsentsi võimalik anda ainult Eesti siseturu vajaduste rahuldamiseks, kuna nimetatud sätestest puudub sõna „põhiliselt“, mis on olemas TRIPS lepingu artiklis 31(f). TRIPS lepingu sõnastus on paindlikum ja selle alusel on võimalik vajadusel anda sundlitsentsi ka toodete valmistamiseks eksportimiseks. Seega, arvestades, et Euroopa Liidu liikmesriigina on Eestil välistatud farmaatsiatoodete importimine sundlitsentsi alusel, on Eestis praktiliselt välistatud geneeriliste ravimite tootmine ja väga tõsiselt piiratud nende import. Import on võimalik vaid patendikaitse puudumisel või originaalravimi valimistajalt litsentsi olemasolu korral. Samuti ei ole Eestil praktiliselt võimalik oma geneeriliste ravimite tootmist luua ja Eesti kuulub lähitulevikus riikide hulka, kellel puudub oma ravimitööstus. Samas pole Eestil isegi erakorralistel juhtudel võimalik importida geneerilisi ravimeid. Käeoleval ajal on Eesti jaoks kõige tõsisemaks probleemiks HIV/AIDS. Seisuga 31. detsember 2006 oli Eestis diagnoositud HIV üldse 5731 inimesel, sealhulgas oli AIDS diagnoositud 134 inimesel ja nakatunuid oli 668. Vastavalt Sotsiaalministeeriumi prognoosile suureneb ravi vajavate patsientide arv 2008. aastal 3000 patsiendini. Kogukulud ARV ravimitele tõusevad 2008. aastal 192 miljoni kroonini.

Arvestades, et Eestis puudub ravimitööstus, mis on võimeline valmistama geneerilisi ravimeid, siis on HIV/AIDS ravimite hinna langetamiseks soovituslikule tasemele järgmised põhimõttelised võimalused:

- sundlitsents geneeriliste ravimite importimiseks vastavalt Doha deklaratsioonile;
- originaalravimite või geneeriliste ravimite paralleelimport Euroopa Majanduspiirkonda kuuluvast riigist;
- hinnaläbirääkimised originaalravimi tootjaga ja
- originaalravimi või geneerilise ravimi importimine valitsuse korraldusel kompensatsiooni maksmisega originaalravimi tootjale (patendiomanikule Eestis).

Originaalravimite või geneeriliste ravimite paralleelimport Euroopa Majanduspiirkonda kuuluvast teisest riigist, kust ravimit on võimalik odavamalt hankida, on kooskõlas nii Eesti patendiseaduse §-ga 17<sup>1</sup> (õiguste ammendumine), Euroopa Liidu õigusega, kui ka TRIPS lepinguga. Küsimus on vaid selles, kas vastava hinnaga ja vajalikus koguses odavamaid ravimeid Euroopa Majanduspiirkonnas riikides leidub. Hinnaläbirääkimiste pidamine valitsuse poolt originaalravimi tootjatega madalama hinna saavutamise eesmärgil on Eesti seadusandluse kohaselt võimalik üksnes riigihanke menetlust kasutades. Riigihanke menetlus peab teatavasti olema avalik, mis aga ei ole ravimitootjatele vastuvõetav.

Originaalravimi või geneerilise ravimi importimise all valitsuse korraldusel on mõeldud importimist väljaspool sundlitsentsi süsteemi, s.o mitteärilist kasutamist valitsuse poolt. Erinevalt sundlitsentsist ei pea valitsus leiutise kasutamise otsuse tegemisel pidama patendiomanikuga eelnevaid läbirääkimisi. Ainsaks kohustuseks on patendiomaniku kohene teavitamine. Kuna leiutise valitsuse poolt kasutamise otsusega piiratakse avalikele huvidele viidates väga tugevalt patendiomaniku ainuõigust, peavad põhjused selleks olema piisavalt mõjuvad. Mõjuva põhjusena leiutise kasutamisel valitsuse poolt, mis tõenäoliselt leiab üldist tunnustamist, on kasutamine riigi julgeoleku, rahva tervise või keskkonnakaitse vajadusteks.

Eelöeldut arvestades on Eesti puhul, kus sundlitsentsi andmine ravimite importimiseks ei ole võimalik, rahvatervise ja riigi julgeoleku tagamiseks ainsaks võimaluseks seadusandluse täiendamine leiutise valitsuse poolt kasutamise säetega.

Valitsuse poolt leiutise kasutamiseks on kaks põhilist mudelit. Enimkasutatav on mudel, mille puhul valitsusele või valitsusasutustele on seadusega antud õigus kasutada leiutist või volitada selleks kolmandat isikut ilma, et selleks oleks vaja patendiomaniku nõusolekut (näiteks Ühendkuningriik) või isegi patendiomanikuga läbirääkimisi pidamata. (USA). Teise mudeli kohaselt on seadusega sätestatud õigus leiutis riigistada (näiteks Austria).

Eesti, kui väikese ja samal ajal valdavalt eraomandil põhineva vabaturumajandusega riigi puhul ei ole käesoleval ajal vastuvõetav leiutise riigistamise

udel. Riigistamise mudeli korral on vajalik, et riik ise on võimeline leiutist haldama ja kasutama. Eestil puuduvad käesoleval ajal sellised riigile kuuluvad tootmisettevõtted, mis on võimelised tootma ravimeid või muid farmaatsiatooteid sellises mahus, et see õigustaks leiutise riigistamise.

Eestil on otstarbekas kasutusele võtta leiutise valitsuse poolt mitteäriarilistel eesmärkidel kasutamise selline mudel, mille puhul valitsusasutus, või valitsuse volitusel mõni mittetulundusühing või äriühing, olenevalt kuidas olukord seda nõuab, saab valitsuselt õiguse leiutise ettenähtud eesmärkidel mitteäriariliseks kasutamiseks. Eestis on vaja kehtivat patendiseadust täiendada uue paragrahvi (näiteks § 47<sup>1</sup>), mis sätestab patenditud leiutise valitsuse poolt mitteäriarilise kasutamise avalike huvide kaitseks, kusjuures see hõlmab nii tootmist, kasutamist kui ka patenditud toodete importi.

## GLOBAL TRENDS IN TRADE AND TRANSPORTATION

Enno Langfeldt  
Fachhochschule Kiel / University of Applied Sciences

International merchandise trade is expanding at a rate which is about twice as fast as the growth rate of global production. The main driving force is increasing vertical specialization. The largest trade flows occur between Europe, North America and Asia/Pacific. Interregional trade flows show a pronounced imbalance. More than half of worldwide trade are trade flows within a region. Manufacturing goods are by far the most important category of traded goods.

By mode of transport water transport is clearly dominant in terms of weight, in terms of value it is less dominant, with air transport gaining a substantial share. Especially high value goods of low density and small shipments are transported by air. Between the different modes of transportation complementarities are becoming more important as international logistics service providers increasingly use multiple transport modes on the way from the original source to the final destination.

With the significant reduction in tariffs other factors now play a more significant role in explaining international trade flows. With new trends in international manufacturing like just-in-time production, supply-chain-management, offshoring and lean retailing the ability of countries to deliver goods on time and with lower costs is a key determinant of full integration into the world economy. Empirical studies show that companies are willing to pay a premium for speedy delivery. The new trade barriers are inefficient import and export procedures as well as bottlenecks in infrastructure. In addition competition in the transport sector could be enhanced by giving foreign suppliers full access to domestic markets. Measures to overcome these bottlenecks are likely to lead to a virtuous circle. Because of scale effects in the transportation sector higher trade flows tend to reduce transportation costs and thus stimulate additional trade flows. Thus trade and transport form a mutual relationship.

# TEGEVUSPOLIITIKA JUHTIMISE ÜLDISI TEOREETILISI ASPEKTE

Raivo Linnas  
Tallinna Tehnikaülikool

## Taustaks

Artikli autor käsitleb käesolevas artiklis tegevuspoliitika juhtimise üldisi teoreetilisi aspekte.

Tegevuspoliitika uurimine Eestis on tänuväärne uurimisobjekt seetõttu, et Eesti Vabariik on taasiseseisvumise järgsel lühikesel ajavahemikul suutnud saavutada kiiresti silmapaistvat majanduslikku edu. Majandusliku edu aluseks on olnud tulemuslikud monetaar- ja fiskaalpoliitika, kuid mitte ainult. Majandusliku edukuse ja ühiskonna liikmete heaolu kasvu mõjutavad oluliselt mitmed teised tegevuspoliitikad. Marek J. Dziura (2001) väidab, et innovatsioon on majandusarengu saatusliku tähendusega mõjur. Olulisimaks majandusarengu mõjuriks peavad innovatsiooni ka Bruland ja Berg, (1998, 167), Erik S. Reinert, (1999), Kattel ja Kalvet, (2005, 17), Hsien-Chun Meng, (2005, 115) ja mitmed teised autorid. Monetaar-, fiskaal- ja innovatsioonipoliitika kõrval on oluline tähtsus ka kaubandus-, haridus-, ettevõtlus-, põllumajandus-, turismi-, regionaalse arengu ja teistel tegevuspoliitikatel. Uuringud on näidanud, et tähtis ei ole mitte üksnes ressursside optimeerimine, vaid ka valitsuse ja ministeeriumite suutlikkus poliitikaid kujundada, juhtida ja ellu viia.

Kuigi Eesti kui väikese avatud majandusega demokraatliku ühiskonna areng majanduse mõttes on olnud tormiline, ei ole kindlust, et see tormiline areng on jätkukestev pikas perspektiivis. Podkaminer (1998) väidab: *“Riigid on üha enam kängitsetud majanduspoliitika elluviimiseks kohaldatavate instrumentide, isegi saavutatavate eesmärkide valikul.”* Temaga sama meelt on Linnas (2006), väites, et *“valitsuste käed on küllaltki seotud rahvusvaheliste raamistike, üleilmsete trendide, tiheneva konkurentsi, finantsvõimaluste, inimeste ootuste ja huvirühmade vastandlike huvide tõttu.”* Majanduslikku edu ja heaolu saavutada võimaldavate tegevuspoliitikate paljus, nende omavaheliste seoste ja mõjude komplekssus ning paljude piiravate mõjurite olemasolu on põhjusteks, miks riikide valitsused peavad olema üha suutlikumad õigete tegevuspoliitikate valikul ja juhtimisel.

Vaatamata sellele, et majandus-, innovatsiooni-, kaubandus- jt. tegevuspoliitikad on mõningate oluliste erisustega, tuleb neid käsitleda siiski üldise tegevuspoliitika juhtimise kontekstis. Seetõttu on käesoleva artikli aines oluline ja kasulik olulisemalt laiemalt, kui majanduspoliitika tähenduses ja võib pakkuda huvi laiale lugejaskonnale, alates akadeemilise pere esindajatest kuni poliitikute ja ametnikeni.

## Tegevuspoliitika kavandamise ja kujundamise teoreetilisi aspekte

Esimeses peatükis on ülevaade tegevuspoliitika kavandamise ja kujundamise (laiemas tähenduses) teoreetilistest käsitlemistest, sh tegevuspoliitika mõiste sisust,

kaasaegse poliitikakujundamise põhilistest iseärasustest, eueeldustest, probleemidest, protsessist, mudelistest ja elementidest. Eri autorid on kirjeldanud tegevuspoliitika kujundamist (laiemas tähenduses) mitmeti, kuid kokkuvõtvalt võib väita, et tegevuspoliitika kujundamine on mitmemõõtmeline, mitmekülgne, tsükliline, mittelineaarne protsess, mis hõlmab paljusid juhitavaid ja juhitamatuid allprotsesse, toimib määramatuse ja iseorganiseerumise keskkonnas ning avaldab mõju ka iseendale.

Eri autorid on tuvastanud ja kirjeldanud arvukaid tegevuspoliitika õnnestumiseks vajalikke eeldusi, kuid üks olulisim neist on probleemi tuvastamine, kirjeldamine ja selle tähtsuse ühesugune mõistmine tegevuspoliitika kavandajate ja teiste asjaosaliste poolt. Eri autorite hinnangul ei ole harvad juhtumid, kui tegevuspoliitika kujundamist on oluliselt mõjutanud otsustajatele ligipääsu omavad huvirühmad endi kitsastest erihuvidest lähtuvalt, mitte ühiskonna üldistest huvidest lähtuvalt. Tegevuspoliitika ühiskonnale kasulikkus väheneb ka seetõttu, et otsustajad on kavandamise käigus sageli seadnud eesmärgiks konsensuse või kompromissi saavutamise, mitte olulise muudatuse saavutamise ühiskonnas ning võimutsevad pisimuudatused oluliste põhimõteteliste muudatuste ees. Mitmete eri põhjuste koostoime tõttu on tegevuspoliitikad sageli, Eestis lausa valdavalt, seotud ja fragmentaarsed, nende eesmärgid ei ole mõju tähendusega ega hinnatavad, eri tegevuspoliitikate eesmärgid on üksteisele vastu töötavad, kuid ometigi otsustatakse need ellu viia ekslikult lootes, et tegevuspoliitikad ise kohanduvad ja korrigeeruvad (isereguleerimise tähenduses) aja kulgedes. Eelloetletud olulised probleemid tegevuspoliitikate kavandamisel viivad selleni, et ainult harvadel juhtumitel ühildub tegelik tegevuspoliitika kujundamise protsess (laiemas tähenduses) teoreetiliselt soovitatava tegevuspoliitika kujundamise protsessiga. Tegelikult oleks teoorias soovitatava täielikku realiseerumist igapäevaelus ka lihtsameelne loota, sest isegi siis, kui tegevuspoliitika kujundajad (laiemas tähenduses) on oma ala parimad asjatundjad ning teeksid kõik vajalikud tegevused ja toimingud õigesti, õigel ajal ja küllaldaselt, on tulemus mõju tähenduses ennustamatu ja osaliselt juhitamatu iseorganiseerumise protsesside tõttu. Loomulikult ei tähenda see vähimalgi määral seda, et tegevuspoliitika kujundajad võiksid täielikult loobuda teadlikust, mõtestatud, asjatundlikust ja otstarbekast tegevusest, käivitamaks soovitavaid muutusi esile kutsuvaid protsesse ning mõjutamaks, ja vajadusel ka lõpetamaks neid niivõrd, kui võrd juhitamatute protsesside kõrval on tegemist ka juhitavate protsessidega. Eri autorite hinnangul koosneb tegevuspoliitika kujundamise protsess mitmetest elementidest: foorumid, osalised, kriteeriumid, strateegiad, instrumendid, väljundid, poliitikakujundamise ühendused ja võrgustikud ning keskkond. Käesoleva artikli autori hinnangul on kõiki loetletuid ebaõige nimetada protsessi elementideks, kuid igal juhul on nad mõjurid, mis protsessi mõjutavad otse või kaudselt. Kuna tegevuspoliitika kujundamine on keeruline tegevus, siis on tegevuspoliitika kujundamisel (laiemas tähenduses) väga tähtsaks peetud juhtimisprotsessi. Teoreetiliselt soovitatav tegevuspoliitika kujundamise protsess (käesoleva artikli autor soovitaks kasutada mõistet tegevuste voog või ahel) sisaldab järgmisi etappe ja samme: kavandamine [probleemi tuvastamine ja tegevuskavasse võtmine, olemasolevate tingimuste ja olukorra dokumenteerimine, eesmärgide (väljundid ja mõju) sõnastamine, tegevuspoliitika formuleerimine, strateegiate valik,



alternatiivide hindamine, mõõdikute (kriteeriumid ja indikaatorid) kaalumise, ressursianalüüs, põhjus-tagajärg seoste tuvastamine, teostatavusanalüüs, tehnoloogia määramine, sihtrühmade ja mõjutatud rühmade tuvastamine, kommunikatsiooni ja teabelevi kavandamine], otsustamine, elluviimine, seire ja korrektsioon ning mõju hindamine.

## **Tegevuspoliitika koordineerimise teoreetilisi aspekte**

Teises peatükis on ülevaade tegevuspoliitika koordineerimise teoreetilistest käsitlustest, sh koordineerimise olemusest, koordineerimisprotsessist, koordineerimise subjektidest, objektidest, mehhanismidest, süsteemist ja süsteemi elementidest. Koordineerimist, sh tegevuspoliitikate koordineerimist on eri autorid pidanud väga tähtsaks juhtimisfunktsiooniks, mille tähtsust on raske ülehinnata, sest koordineerimise tulemusena tagatakse paljude tegutsejate paljude tegevuste koostoime seatud ühiste eesmärkide saavutamiseks tähtajaks. Eri autorid on pidanud koordineerimisfunktsiooni puudulikku toimimist või lausa olematust põhjuseks, miks kavandatud eesmärgid jäävad sageli saavutamata. Autor keskendub peatükis kitsamalt koordineerimisele tegevuspoliitika elluviimise etapil, hoidumaks laialivalgusest, kuigi koordineerimise funktsioon peab toimima kogu tegevuspoliitika kujundamise protsessi ajal. Koordineerimisest ei oleks vaja veel kord kirjutada, kui Eesti majanduspoliitikat, innovatsioonipoliitikat ja tervishoiupoliitikat sisaldavaid strateegiadokumente uurides oleks selgunud, et koordineerimise funktsioon toimib kasvõi vähimalgi oodataval määral. Rääkimata sellest, et tegevuspoliitika otsustajad ja ellu viijad pühendaksid tasakaalustatud tähelepanu nii koordineerimise „pehmele” (teabelevi ja kommunikatsioon, sihtrühmad ja huvirühmad, tegevuspoliitika elluviimisega seotud või hõlmatud eri organisatsioonide liikmed, otsustajate ja täideviijate kompetentsus), kui ka „kõvale” (koordineerimise mehhanismid ja objektid) poolele. SSC on mõtestanud koordineerimise olemuse väga tabavalt, kuigi ebateaduslikult: tegevuspoliitika koordineerimine jääb igavesti keerukaks ja vaieldavaks aineks. Vaadeldud ja analüüsitud mitmete aastate vältel Eesti avalikus sektoris tegevuspoliitikate kujundamise valdkonnas toimuvat, tuleb nõustuda nende autoritega, kes väidavad, et edu koordineerimisel (seeläbi ka tegevuspoliitika õnnestumisel) sõltub olulisel määral, kui mitte esmaselt, asjaosaliste vahelisest silmast-silma suhtlemisest ja koostööst. Edu eeldusteks on jagatud teadmised, ühised eesmärgid ja vastastikune respekt. Selleks, et teadmisi jagada, peavad jagajal teadmised olema olema ja vastu võtja olema võimeline neid ka adekvaatselt vastu võtma ja rakendama. Eesmärgid saavad ühiseks siis, kui need on väärtuslikud, kohased, mõõdetavad, tähendavad midagi, neist saadakse ühte moodi aru, neid on kõigile osalistele tutvustatud ja nende suhtes on saavutatud konsensus või tugev kompromiss. Eesti praktika kinnitab veenvalt seda, et isegi kui juhtumisi tegevuspoliitika eesmärgid mõju tähenduses on sõnastatud, siis ka koalitsioonivalitsuse partnerid ei mõista ja tähtsusta neid ühte moodi. Tegelikult on avalikus sektoris tegevuspoliitikaid ellu viiv üldine organisatsioon ja igat üksikut tegevuspoliitikat ellu viiv eri organisatsioon juba otsustajate tasandil väga mitme tasandiline ja ka horisontaalselt mitmetine. Lisaks sellele on väga mitme tasandiga ja ka horisontaalselt mitmetine täitevorganisatsioon. Tegevuspoliitika koordineerimise keerukus sõltub sellest mitu

tasandit on tegevuspoliitika juhtimisahelas (siseruum ehk intra-space) ja kui lai on iga tasandi osaliste ring horisontaalteljel (vaheuum ehk intra space) ning millist rolli iga osaline täidab. Eestis on täiesti tavaline, et tegevuspoliitikate organisatsioonilistele aspektidele eelnimetatud tähenduses tähelepanu ei pöörata või loobutakse ainese uurimisest selle keerukuse tõttu juba eos. Erilise nüansina tuleb arvestada veel fakti, et iga tegevuspoliitika puhul on alati olemas (sõltumata otsustajate ja täitjate teadmistest või tahtmistest) nii ametlik ehk formaalne, kui ka informaalne organisatsioon oma keeruka struktuuriga ja paljude struktuurielementidega. Loomulikult teeb see koordineerimise ülesande täitmise veelgi keerulisemaks ja suunab koordinaatori rolli eri tasanditel ja raadiuste ulatuses täitma pandud kärsitud otsustajad ning ebakompetentsed täitjad ekslikule soovile jätta keeruline aines tähelepanuta, loobuda tegevuspoliitikate organisatsiooni tegeliku struktuuri, elementide, nende rolli ja olukorra selgeks tegemisest ning kohase tehnoloogia valikust. Juhtimisteooria tähenduses on see koordineerimise funktsioonist loobumine, mis viib paratamatult olukorrani, kus tegevuspoliitikate eesmärkide saavutamise tõenäosus märgatavalt väheneb, ühiskonna liikmete poolt põhjendatult oodatud hüved jäävad saavutamata, maksumaksja raha raisatakse ja kasvab vastuolu valitsejate ja ühiskonna teiste liikmete vahel. Artikli autor nõustub täielikult nende autoritega, kes väidavad, et tegevuspoliitika koordinaatorid peavad olema võimelised koordineerima vähemalt mingit kriitilist arvu tähtsaid koordineerimisobjekte ja kõigi oluliste koordineerimisobjektide väärtushinnanguid, hoiakuid, lähenemisi ja tegevusi.

### **Tegevuspoliitika analüüsi ja hindamise teoreetilisi aspekte**

Kolmandas peatükis on ülevaade tegevuspoliitika analüüsi ja hindamise teoreetilistest käsitlustest, sh tegevuspoliitika analüüsi ja hindamise meetoditest, otstarbest, rakendamise vajadusest, mõju hindamisest ja hindamise mõõdikutest. Boer ja Wegen on lihtsalt ja tabavalt kirjeldanud poliitikaanalüüsi kui alternatiivide süsteemset uurimist, aitamaks otsustajatel määramatuse tingimustes välja selgitada avalikule sektorile eelistatavad arengusuunad. Nende kinnitused on poliitikaanalüüsi eriti kohane vastuoluliste hüvede rägastikus olevate ühiskonnanähtuste uurimisel olukorras, kus on vaja võrrelda võrreldamatuid väärsusi. Taasiseseisvunud Eestis said poliitikaanalüüs ja hindamine jõulise tõuke seoses Euroopa Liitu astumise ettevalmistamisega ehk välise surve mõjul. Välise survena peale surutud väärtasjad juurduvad halvemini, kui sisemise veendumuse ajal ette võetud tegevused ja toimingud. Kuigi poliitikaanalüüs on formaal-juriidilisel kohustuslik ja sisuliselt vältimatult vajalik Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse antavate õigusaktide eelnõude koostamise faasis ja ka nende jõustamisel ning *ex post* ka, näiteks, finantssektorit reguleerivate õigusaktide mõju hindamisel, ei ole poliitikaanalüüs ja hindamine kujunenud poliitikute otsustajatele ja ametnikest täitjatele tõsiselt võetavaks, kohaselt rakendatud avaliku sektori juhtimise lahutamatuks instrumendiks tänaseni. Artikli autor on täiesti nõus nende autoritega, kes väidavad, et tegevuspoliitika on kohane ja kasulik üksnes siis, kui ta aitab saavutada mingite seisundite või olukordade soovitud muutusi. Mõju ehk seisundite ja olukordade muutused võivad olla taotluslikud ja kaasnevad, positiivsed ja negatiivsed, kusjuures mitte kõik kaasnevad mõjud ei pruugi olla ainult positiivsed või negatiivsed, vaid kasulik ja

kahjulik kaasmõju võivad esineda ühel ja samal ajal või valdkonnas. Muudatuste esinemist ja muudatuse esinemise määra saab kindlaks teha analüüsimise ja hindamise abil. Tegevuspoliitika analüüs ja hindamine on poliitikaprotsessi iga etapi elutähtis element. On vähetõenäoline, et tegevuspoliitika kujundamisel (laiemas tähenduses) õnnestutakse ilma kohase, õigeaegse ja asjatundliku *ex ante* ja *ex post* analüüsimise ja hindamiseta. Mistahes olulisim tegevuspoliitika (majanduspoliitika, innovatsioonipoliitika, tervishoiupoliitika jne) on väga keeruka organisatsiooniga, mitmekülgse ja mitmeplaanilise struktuuriga, mitmete väljunditega ning kogu ühiskonda mõjutav nähtus, mis hõlmab enda ulatuses paljusid mõjusid, kaasmõjusid ja vastumõjusid, aga allub ka ise väliste mõjudele, kaasmõjudele ja vastumõjudele. Seega on *ex ante* ja *ex post* analüüsimine ja hindamine poliitikatsükli eri staadiumites küll eri otstarbega, kuid väga raskesti teostatavad. Niivõrd keerulise nähtuse analüüsimiseks ja hindamiseks on väga raske, kui mitte praktilise kasutamise otstarbekuse ja kuluefektiivsuse tähenduses võimatu, leida ainuõiget universaalset tehnoloogiat ja mõõdikute kogumit, kuid see ei tähenda vähemalgi määral, et poliitikaanalüüs ja hindamine võiksid jääda ainult teadurite ja analüütikutest huviliste pärusmaaks.

### **Tegevuspoliitika juhtimise võimalikke uurimisvaldkondi**

Autor väidab kokkuvõttes, et tegevuspoliitika kujundamist (laiemas tähenduses) avalikus sektoris on uuritud siiani ebaküllaldaselt, kuigi väga paljud autorid on seda ainet uurinud eri meetoditega ja aspektidest eri riikides.

Autori hinnangul vajavad tulevikus senisest enamat ja põhjalikumat uurimist tegevuspoliitikate sisendite ja tegevuste põhjus-tagajärg seosed tegevuspoliitika mõjuga; paljude tegevuspoliitikate omavaheline koos- ja vastasmõju; tegevuspoliitikate tagajärjed, mõjud ja kaasmõjud, võrreldes prognoositud mõjudega; poliitikakujundamise formaalse ja informaalse organisatsiooni käitumine ja toimimine; tegevuspoliitikate ebaõnnestumise anatoomia; tegevuspoliitikate jälgimise ja hindamise mudelid ja süsteemid, jne. Tänuväärset ja huvitavat uurimisobjektid on ka Euroopa Liitu kuuluva üleilmses majanduses osaleva väikese avatud majandusega riigi tegevuspoliitikate teoreetiline integreeritud mudel ja süsteem.

## KOHALIKE OMAVALITSUSTE VÕRGUSTIKUPÕHINE KESKKONNAPOLIITIKA

Merle Looring  
Tartu Ülikool, Pärnu kolledz ja Geograafia Instituut

Jätkusuutliku arengu tagamiseks on oluline poliitiliste eesmärkide püstitamisel lähtuda ümbritsevat keskkonda säästvatest põhimõtetest, võttes arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnaaspekte. Globaalsete keskkonnaprobleemide vältimist ja leevendamist saab tagada säästva arengu põhimõtetele baseeruva keskkonnapoliitika ja kokkulepete rakendamisel erinevatel tasanditel - rahvusvahelisel, regionaalsel ja kohalikul. Seejuures ei tohiks alahinnata kohaliku ja regionaalse keskkonnapoliitika tähsust ja mõju globaalsetele keskkonnamuutustele, lähtudes demokraatlikust kontrollist regionaalsete, riiklike ja rahvusvaheliste otsuste üle.

1994 aastal kirjutasid Euroopa kohalikud omavalitsused Aalborgis, Taanis alla säästva arengu hartale (Aalborgi kokkuleppele), mis oli aluseks Aalborgi koostöövõrgustiku asutamisele. Aalborgi koostöövõrgustik kaasab erineva suuruse ja rahvaarvuga omavalitsusi, kes on otsustanud poliitiliste eesmärkide seadmisel ja rakendamisel lähtuda säästva arengu põhimõtetest.

Artikli eesmärgiks on kirjeldada ja analüüsida Aalborgi koostöövõrgustiku aluseid ja eesmärgi, organisatsioonilist ülesehitust ja geograafilist paiknemist. Analüüsitakse Aalborgi koostöövõrgustiku raamistikku ja poliitiliste dokumentide ning lepete ellurakendamise protsessi, millest lähtudes uuritakse Aalborgi koostöövõrgustiku võimalusi, eeliseid ja osatähtsust erinevatel keskkonnapoliitika tasanditel. Säästva arengu põhimõtete rakendamine on kompleksne, mitmetasandiline protsess, kuhu kaasatakse erinevad institutsioonid ja eraisikud.

Aalborgi kokkuleppele allakirjutanud kohalikud omavalitsused otsustasid anda omapoolse panuse säästva arengu alaste tegevuse edendamiseks järgmistes valdkondades:

- 1) avalik haldus;
- 2) juhtimine;
- 3) loodusvarade kasutamine;
- 4) tarbimine ja elustiil;
- 5) planeerimine;
- 6) transport;
- 7) kodanike tervis ja heaolu;
- 8) majandus;
- 9) sotsiaalne võrdsus ja õiglus;
- 10) osalemine ülemaailmse jätkusuutliku arengu tagamisel.

Aalborgi koostöövõrgustikuga ühinenud omavalitsused on Aalborgi kokkuleppes deklareerinud teha koostööd Euroopa Säästvate Linnade organisatsiooniga (*European Sustainable Cities & Towns Campaign*), kohalike omavalitsuste

liitudega, valitsusasutustega, Euroopa Liidu institutsioonidega ja erinevate rahvusvaheliste organisatsioonidega. Aalborgi koostöövõrgustiku üheks eesmärgiks on võrgustiku mitmetasandiline laiendamine sh kaasata kõik Euroopa kohalikud omavalitsused.

2006 aasta lõpuks oli Aalborgi kokkuleppele alla kirjutanud 2414 omavalitsust või regiooni 45 riigist, soovi allkirjastamiseks on avaldanud 127 omavalitsust (Aalborgplus10.dk, 2006). Säästva arengu põhimõtete rakendamisel eelnimetatud valdkondades lähtutakse rahvusvahelistest, riiklikest või regionaalsetest säästava arengu strateegiatest.

Aalborgi kokkuleppel põhineva Põhja- ja Baltimaade regionaalse võrgustiku (Põhja- ja Baltimaade regionaalne võrgustik) üheks aluseks on Põhjamaade Säästva arengu deklaratsioon (*Declaration on Sustainable Nordic Region*), mis allkirjastati 1998 aastal Taani, Soome, Islandi peaministrite ja Gröönimaa ning Ahvenamaa juhtide poolt (Nordic Consil of Ministers, 2004). Põhja- ja Baltimaade regionaalne võrgustik asutati Västerås, Rootsis 2006. aasta novembris. 2006. aasta lõpuks osales Põhja- ja Baltimaade regionaalse võrgustiku töös 26 omavalitsust kaheksast riigist (tabel 1).

**Tabel 1. Põhja- ja Baltimaade regionaalne võrgustik**

Riik	Aalborgi kokkuleppe allkirjastanud omavalitsused ja regioonid	Aalborgi kokkuleppe toetajad	Kokku
Taani	Aalborg Frederikshavn Kolding	-	3
Eesti	Häädemeeste, Tartu, Tallinn	Märjamaa	4
Soome	Hämeenlinna, Turku	-	2
Island	Reykjavik	-	1
Läti	Riga	-	1
Leedu	Alytus, Kaunas	-	2
Norra	Kristiansand, Stavanger, Trondheim	-	3
Rootsi	Botkyrka, Göteborg, Helsingborg, Malmö, Stockholm, Västerås, Växjö	Norrköping, Eskilstuna, Gävle	10
Kokku	22	4	26

Allikas: Aalborg commitments homepage, 2006.

Põhja- ja Baltimaade regionaalse võrgustiku asutamise tulemusel:

- 1) elavnes kogemuste edastamine ja vahendamine Aalborgi kokkuleppes võetud säästvat arengu alaste kohustuste täitmisel regionaalsel, riiklikul ja kohalikul tasandil;
- 2) loodi toetusmehhanismid ja koostati meetodid ja juhendid Aalborgi kokkuleppes võetud kohustuste ellurakendamiseks;
- 3) toimub pidev võrgustiku laienemine (Swedish Council for Sustainable Development, 2006).

Allkirjastades Aalborgi kokkuleppe võtab kohalik omavalitsus omale kohustuse arendada kohalikul tasandil säästvat arengut toetavaid tegevusi ja tugevdada kohalike omavalitsuste koostööd rahvusvahelisel tasandil. Globaalsete keskkonnaprobleemide lahendamisel on kohalikul omavalitsustel võimalik osaleda rahvusvahelises otsustusprotsessis tuginedes võrgustikupõhisele koostööle.

Võrgustikupõhise koostöö annab kohalikele omavalitsustele mitmeid eeliseid ja võimalusi kohaliku keskkonnapoliitika elluviimisel:

- 1) ajaskaala eesmärkide püstitamiseks ja tegevusteks;
- 2) haridus ja kommunikatsioon: listid, materjalid, seminarid;
- 3) projektide planeerimine ja finantseerimistaotluste esitamine.

Eesmärkide saavutamiseks on loodud võrgustikusisesed reeglid ja töövahendid. Samas kasutatakse ka EU jt. rahvusvaheliste ja riiklike organisatsioonide poolt loodud võimalusi ja reeglistikke (EMAS, ISO jt.).

Aalborgi kokkuleppele allkirjutanud omavalitsus koostab ülevaate oma hetkeolukorrast, millele järgneb eesmärkide püstitamine lähtudes Aalborgi kokkuleppes esitatud teemadest. Aalborgi kokkuleppega võetud säästva arengu alaste kohustuste ellurakendamine on jaotatud etappideks:

- 1) ülevaate koostamine hetkeolukorrast (12 kalendrikuu jooksul) ja selle alusel eesmärkide püstitamine (24 kalendrikuu jooksul);
- 2) säästvat arengut toetavate tegevuste ellurakendamine.

Aalborgi koostöövõrgustik annab kohalikele omavalitsustele võimaluse osaleda poliitilises otsustusprotsessis ja õigusloomes, millega omandatakse kogemusi ja teadmisi kohaliku elu ja majanduse edendamiseks, tagades loodus- ja kultuurikeskkonna ning kohaliku elulaadi säilimise ning teha koostööd teiste omavalitsustega, valitsusväliste organisatsioonidega jt. partneritega, kes on otsustanud oma tegevuses lähtuda säästva arengu põhimõtetest.

## EESTI LINNAPOLIITIKA ALUSEID

Sulev Mäeltsemees  
Tallinna Tehnikaülikool

Sageli võib Eestis kuulda või lugeda, et ühes või teises majandusvaldkonnas puudub poliitika. Puuduvat põllumajanduspoliitika, regionaalpoliitika, sotsiaalpoliitika jms. Üldjuhul on sellisel juhul tegemist liialdatud ja pigem parteipoliitilistel eesmärkidel tehtava kriitikaga. Näiteks Eesti regionaalpoliitika alused kinnitas Vabariigi Valitsus juba 1994. aastal regionaalpoliitika kontseptsioonis. Järgnevatel aastatel on neid aluseid konkretiseeritud vastavalt ühiskonna ja majanduse arengule, sh Euroopa Liiduga liitumisega kaasnenud olulistele muutustele. Küll aga tuleb nõustuda taoliste lauskriitiliste seisukohtade avaldamisel sellega, et mingi majandusvaldkonna poliitika pole olnud tulemuslik, vajab aktualiseerimist vms. Käesolev artikkel käsitleb aga teadaolevalt esimese publikatsioonina Eestis linnapoliitikat, mis riigis tõepoolest 2007. aastal veel täielikult puudus. Õigupoolest on alles viimastel aastatel seda vähemalt märksõnana hakatud nimetama.

Esmakordselt nimetatakse ja tähtsustatakse meil õigusaktis linnapoliitikat alles 2005. aastal Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud Eesti regionaalarengu strateegias aastateks 2005-2015. Strateegia elluviimiseks on tema tegevuskavas (p 2.6) ette nähtud riikliku linnapoliitika väljatöötamine. Linnakeskkonna tagasihoidlik käsitus ja linnapoliitika puudumine tuleneb kindlasti ka asjaolust, et selle väljatöötamist on kohati suisa ignoreeritud, kui on väidetud nagu takistaks linnapoliitika maaelu arendamist. Ometi on maa- ja linnapoliitika regionaalpoliitika kaks tahku, mida eriti suuremate linnade lähivaldades ei saagi lahus käsitleda. Kindlasti peab riigi regionaalpoliitika üks eesmärgke olema regionaalselt tasakaalustatud arengu tagamine. Selle kõrval on aga globaliseeruva maailma üks nõudeid rahvusvahelise konkurentsivõime kasv. Soome varasema regionaalpoliitika peamine eesmärk oli arendada võimalikult võrdselt kõiki regioone. Viimastel aastatel on aga aktuaalseks muutunud uus tendents – riigi rahvusvahelise konkurentsivõime suurendamine, kus olulise eeltingimusena peavad linnad olema mitte ainult regionaalsed keskused vaid ka rahvusvaheliselt konkurentsivõimelised.

Linnad on piirkonnad, kuhu koonduvad kõige keerulisemad ja korduvad probleemid nagu vaesus, turvalisus, elamispinna puudumine ja kodutus, narkomaania, keskkonna saaste, liiklus, tööpuudus, sotsiaalne tõrjutus, ruumiline ja etniline segregatsioon. Linnadele ja linnastunud piirkondadele on omased kiired demograafilised muutused. Samas on just linnad need piirkonnad, millele rajaneb XXI sajandi arengupotentsiaal – siin paiknevad ülikoolid, uurimiskeskused jms. Linnad, linnastud ja linnapiirkonnad on otsustava tähtsusega „mootorid“ regionaalse ja kohaliku arengu tagamisel, Lissaboni strateegia elluviimisel ning tagajärjeka innovatsioonipoliitika teostamisel.

Autor väidab, et Eesti vastava valdkonna käsitluse puudulikkus tuleneb asjaolust, et linna käsitletakse ikka kui ajaloolist ja õiguslikku kategooriat. Samas alates XX sajandi keskpaigast on Lääne-Euroopa kohaliku omavalitsuse arendamisel ja

õiguslikul reguleerimisel võetud aluseks põhimõte, et maalised ja linnalised kohaliku omavalitsuse üksused on õiguslikult staatuseralt võrdsed. Seda kinnitavad ka riikides kasutatavad kohaliku omavalitsuse üksuste koondnimetused (*die Gemeinde, die Kommune, kunta*). Linnapoliitika eeldab valglinnastumise ja kohaliku omavalitsuse üksuste piire ületava koostöö analüüsi.

Artiklis analüüsitakse Eesti linnapoliitika väljatöötamise seisukohalt järgmisi olulisemaid valdkondi:

- 1) Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu vastavaid regulatsioone, st linnapoliitikat mõjutavat Euroopa õigust;
- 2) Euroopa riikide (meie seisukohalt eelkõige Soome ja Rootsi) teoreetilisi uurimusi ja rakenduslikke kogemusi;
- 3) Läänemere majandusruumi linnu;
- 4) Eesti linnaliste asulate võrgu arengut.

Artiklis iseloomustatakse linnapoliitika olulisemaid keskkonnavalaseid ja sotsiaalmajanduslikke valdkondi (sh säästev ja jätkusuutlik areng).

Euroopa Parlament on märkinud, et Euroopa Liidu uutes liikmesriikides linnapoliitika peaaegu puudub. Samas on Euroopa Liidu uuel finantsperioodil (2007-2013) struktuurivahendite jagamise peamisi kriteeriume just linnade kui kasvukeskuste arengu toetamine. Ilmselt Eesti Linnade Liidu initsiatiivil tuleks meil alustada süsteemset analüüsi, mille eesmärgid on uurida: 1) välisriikide linnade ja linnalise keskkonna arengu probleeme ja nende lahendusteid, viimaste rakendamise võimalusi või ohtudest hoidumise vajadusi Eestis; 2) Eesti asustussüsteemi arengu probleeme ja suundumusi XXI sajandi algul; 3) pealinna ja teiste suuremate keskuste spetsiifikat Eesti asustussüsteemis ja nende mõju riigi regionaalpoliitiliste otsustuste tegemisele; 4) Euroopa õigusruumi toimet Eesti linnapoliitika kujundamisele ja Eesti vastavate õigusaktide väljatöötamise vajadust; 5) linnapoliitika rahastamise põhimõtteid ja mudeleid.



## THE FINANCING OF LOCAL GOVERNMENTS IN ESTONIA

Olev Raju  
University of Tartu

State – that's not just a central power. Moreover, the authors can be accepted, who suggest, "a state begins from the local government" as the central government has to carry out (especially internally) that, which will be left undone by the local governments as the authorities and the executive bodies. The more problems will be solved on the primary level, the less will arise and will have to be solved on the state level.

The essence of the term "local government" and its functions in a concrete state are determined by the constitution of a state. Unfortunately the concept of the local government hasn't been essentially determined in the constitution of the Republic of Estonia. Three principle different explanations could be given to the local government according to the different parts of the constitution: 1) administrative territorial unity, 2) body or even bodies of local government, 3) a form of internal decentralized management and community organizing. According to the inconsistency in the constitution of the Republic of Estonia the disarrangement in the legal acts of the Republic of Estonia, where the term of local government has been differently used, often in the meaning of a body of the local authority, arises.

It's obvious that the functions of the local governments and thus, their financing also depend strictly on the level of the local governments. There's a different amount of the local government's levels in Europe: one (in Finland), two (Sweden, Denmark) and even three (Italy, Great Britain). There are 223 local governments in Estonia with its 1.3 million people. The number of the citizens is between 68 in Ruhnu parish up to almost 400.000 in Tallinn. It's obvious that there isn't any reason for a two-level (or moreover, three-level) local government system in small Estonia. The question lies, how are the functions divided between the central power and the local governments and how these small local governments can manage with their tasks.

There's an obvious centralism in Estonian the division of the functions between the local governments and the central government. It's characterized by the ration of the employees. So, the structure of the employees in Denmark is between the central level, regional and local level 23.9:11.9:56.7 and 22:78 between the state and the local governments in Finland. The relationship between the employees of the local governments and the central government in Estonia is approximately contrary. The concentration of the power into Tallinn (together with the problems of the financing of the local governments) is the reason why the role of the local governments is considerably moderate than it's used to in Europe.

The economical importance of the local governments is relatively moderate in Estonia, it forms about 8-9 % of the DNP. The same index was 23 % in Finland, 25 % in Sweden and even 33% in Denmark in 1995. As GDP per person in Estonia is 4-5 times lower than in these states it's obvious that the role of the local

governments in Estonia is much more moderate. It's has to be stressed once more and it's true that the local governments of these states have to fulfil much more functions than in Estonia. The local governments of these states have to guarantee the development of the territory, to ensure the main services (health, education, welfare, public security etc). The role of the local governments to ensure the employment is also essential (in some states it's decisive).

In substance the local governments of Estonia aren't responsible for the health care, employment, security and emergency aid. The role of the local governments is limited in spite of their expansion during the last years in educational and welfare services. Therefore it's logical that the role of the local governments in GDP and among the total amount of the employees in Estonia is smaller than in Finland or Denmark; but it's essential that the finance doesn't assure fulfilment of these functions, which are limited in comparison with these states.

The financing of the local municipalities is carried on according to the income per capita in Estonia since 1996. That means that every municipality is tried to be ensured with an equal or at least approximately equal sum per inhabitant. Some part of the personal income tax incoming from its territory, all the land tax, and green taxes are allotted to every local municipality. Also, the local municipalities have got an opportunity to establish local taxes on its territory and to contract loans under lawfully allowable limits. If the so-called "own income" (personal income tax, land tax, local taxes, and green taxes of the natural resources) are insufficient, then there is a possibility to get money from the state support fund.

Currently, the most essential in the financing system of the local municipalities is the personal income tax. 56 % of the income taxes from the people, who live on the territory, will be left in the budget of the local governments at the moment. The personal income tax formed 91 % from all the income taxes of the local governments and 77 % from the incomes of the local governments without the transactions (mostly from the state budget) in 2002. But at the same time the personal income tax was only 37 % from all the money used by the local governments.

In addition to the income tax the local governments get an essential part of their revenues of the budget as transactions from the state budget. These sums are dedicated or support funds for the local governments of lower revenue basis. The financing system of the local governments, which basis on the personal income tax, contains unavoidably several dissensions in Estonian conditions. As it was mentioned above, the amount of the functions of the local governments in Estonia is smaller than it is considered to be right in Europe; and that's in spite of their certain extension during the last years. The extension of the functions of the local governments unavoidably enlarges their expenses. It has been tried to compensate by leaving a larger part of the income tax to the local governments. The possibilities to continue the process are limited.

First of all, the difference between the smallest and the greatest salary is continuously growing, so the difference inside the income tax per person differentiates among the local government units. The difference was up to 9203 kroons (the largest in Viimsi 9321 and the smallest in Piiirissaare – 128) in 2005. In 1999 it was 4.3 times. The difference would be even more if a greater part of the personal income would be left to the local county governments. As it is shown by the analysis of several authors the largest amount of the rise goes to Tallinn and some other richer local governments.

Another problem, which exasperates the usage of the income tax as the main source of revenue, is the rise of the untaxed minimum. Today the untaxed minimum is so little in Estonia that it can't carry on its social functions. Also, the amount of the present untaxed minimum of Estonia isn't in accordance even with the minimal conceptions, which have been developed in European Union. Therefore, Estonia will unavoidably meet the enlargement of the untaxed minimum, which will decrease the main component of the local governments' revenue basis – personal income tax. The rise of the untaxed minimum up to 3000 kroons in month makes it impossible to continue the work of about 140-150 local governments, as there wouldn't be any more persons, who'll pay the income tax in the poorer regions.

The first possibility to relieve the total inequality is to differentiate the proportion of the income tax, which will be left to the local governments. The differentiation of the per cent of the separation of the personal income tax in the budgets of the local governments makes problems first of all to these local governments, who are proceeding from one group to another. At that a situation may arise where the incoming income tax of the local governments is decreasing together with the rise of the salary. Therefore the delimitation of the groups makes problems. And certainly, 10-20 greatest local governments of the biggest group (among them is Tallinn, too) are against a system of that kind.

A problem about an essential decrease of the income level of the local municipalities in relation to the tax rate reducing and the increase of the under tax minimum arose. If the under tax minimum will arise on the minimal level allowed in Europe, it would mean the decrease of the revenues of half of the local municipalities on a level where they can't exist any more. come tax on the territory of the local municipality, but 11,6% of the gross wage. The forthcoming increase of the under tax minimum and the proposed reducing of the income tax rate will form a situation wherein the leaving of 100% of the personal income tax to the local municipalities wouldn't ensure the presence of current average incomes in 2-3 years. The income level of the poorer local municipalities will approach to 0.

The possibilities of the local government's financing system, which is currently in usage in Estonia, are running down. Unavoidably accompanying great differences in the levels of the local government's revenues and the unavoidable rise of the untaxed minimum demand a cardinal and rapid reform of the present system.

Estonian local governments are depending on different conditional and unconditional transfers. Until budget year 2004 the main unconditional grant source (State Support Fund) was not depending on the actual costs of local governments. From 2004 some education and social security expenditure needs are taken into account and thereby the distribution of funds is expected to be fairer. From other side such a method of finance makes the local governments even more depending on presence of appropriate institutions and reduces local initiative.

# **ÜBER DIE ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN DER REGIONAL- UND KOMMUNALPOLITIK**

**(unter Berücksichtigung der Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten)**

Matti Raudjärv  
Universität Tartu

## **Einführung**

Die Problematik der Regional- und Kommunalpolitik ist aktuell sowohl in der Europäischen Union als auch in der Republik Estland. Dabei kann man nicht behaupten, dass die Lage in der heutigen estnischen Gesellschaft in diesen Bereichen zufriedenstellend wäre, obwohl in der Periode der Wiederherstellung der Eigenständigkeit Estlands (seit 1991, d.h. im Laufe mehr als fünfzehn Jahren) wesentliche positive Entwicklungen stattgefunden haben. Sicherlich gibt es noch viele Mängel und genug Entwicklungsraum.

Der Autor hat sich in diesem Artikel zum Ziel gesetzt, in erster Linie die wichtigsten entwicklungshemmenden Probleme, darunter auch deren Hintergründe zu erläutern.

Es werden folgende Themen behandelt:

- 1) Kurzbewertung der estnischen Regional- und Kommunalpolitik
- 2) die bemerkenswertesten Standpunkte zu regionalen und kommunalen Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union
- 3) die wesentlichen Probleme in Estland im Bereich der Regional- und Kommunalpolitik
- 4) Vorschläge zur Weiterentwicklung der estnischen Regional- und Kommunalpolitik
- 5) Varianten zur rationellen Gestaltung des kommunalen Selbstverwaltungssystems Estlands

Beim Verfassen des Artikels stützt sich der Autor auf Erfahrungen und Lagebewertungen in estnischer Gesellschaft und auf Standpunkte die Regional- und Kommunalpolitik in anderen Mitgliedstaaten der EU voranbringen, und auf denentsprechenden Erfahrungen, die man in diesen Ländern gemacht hat.

## **1. Wesentliche Aspekte, die in Estland die Regional- und Kommunalpolitik beeinflussen**

Die Regional- und Kommunalpolitik in Estland ist sehr auf die Hauptstadt Tallinn konzentriert und fördert vor allem die Entwicklung der Hauptstadt und ihrer näheren Umgebung. Davon bezeugen alle wirtschaftlichen statistischen Kennzahlen, auf die der Autor an dieser Stelle nicht näher eingeht.

Mit der Regionalpolitik müssten sich alle staatlichen Institutionen befassen und dabei ist natürlich ihre Kooperation erforderlich. In Wirklichkeit sind solche

Aktivitäten sehr episodisch und häufig handeln die Institutionen ohne jegliche Koordinierung.

An dieser Stelle ist es sinnvoll, das Augenmerk auf die Hintergrundproblematik zu richten (Punkte 1 und 2: Maakonnad arvudes .... 2006 [Landkreise in Zahlen ... 2006]:

- 1) die Bevölkerungszahl in Estland geht zurück
- 2) die Alterung der estnischen Bevölkerung
- 3) die Mehrzahl der kommunalen Selbstverwaltungen in Estland (hauptsächlich Gemeinden), ist nicht finanzstark genug, um nur aus eigenen Kräften ihre Entwicklung voranzutreiben
- 4) nicht selten ist die Qualität der Arbeit in Estland mangelhaft
- 5) die Freizügigkeit der Arbeitskräfte löst in erster Linie die Arbeitskräfteprobleme der Länder mit einem hohen Lebensstandard
- 6) der Druck auf Lohnerhöhung wird größer und die Löhne in Estland steigen leider schneller als die Arbeitsproduktivität
- 7) der Erhöhung der Arbeitsproduktivität wird unzulässigerweise wenig Aufmerksamkeit geschenkt
- 8) in Estland fehlt oft der Zugang zu notwendigen Informationen
- 9) öfters ist es nicht möglich, komplexe Wirtschafts- und Sozialanalysen vorzunehmen und die Lage beschreiben und bewerten, weil bei den kommunalen Selbstverwaltungen die statistische Übersicht und die Datenbasis fehlt

Die Beschreibung der Hintergründe ist sicherlich nicht allumfassend, aber sie ist wohl ausreichend, um zu verstehen, dass die Ausarbeitung der Regional- und Kommunalpolitik in Estland nicht einfach, sondern sehr problemträchtig ist.

## **2. Regional- und kommunalpolitische Standpunkte in der Wirtschaftsliteratur in Bezug auf Schwachstellen in Estland**

Es wird der Standpunkt vertreten, dass die EU zur weiteren Entwicklung von regional- und kommunalpolitischen Bereichen stärke Städte braucht, wobei ihr Hinterland einbezogen wird

(Collomb, 2005). Genauso gibt es Verfechter des Standpunktes, dass auch die Entwicklung der Gemeinden in der europäischen Gesamtentwicklung eine wesentliche Rolle spielt, d.h. die Existenz der Gemeinden eine unumgängliche Voraussetzung der Entwicklung darstellt (Häupl, 2005). Oder anders gesagt: Städte und Gemeinden müssten ein harmonisch zusammenwirkendes System bilden. Die zukünftige Regional- und Kommunalpolitik kann nur dann Erfolg haben, falls zwischen den Städten und zwischen dem Umland der Städte und den Regionen ein systematischer Dialog stattfindet (Collomb, 2005).

Laut Fachliteratur gibt es in der Kommunalpolitik mehrere Konflikte; die wesentlichen davon seien an dieser Stelle aufgeführt:

- a) Konflikte zwischen Städten und Gemeinden (einerseits will man starke Städte, andererseits hindert dies aber die Entwicklung der Gemeinden und ländlicher Regionen oder hat mindestens keine fördernde Auswirkung darauf)
- b) Der Konflikt zwischen der Wirtschaftstätigkeit und der Ökologie verstärkt sich (Floting, Hollbach-Gröming, 2005)
- c) Oft verschärfen sich die Gegensätze zwischen dem privaten und städtischen Eigentum (Häupl, 2005)

Die Stärkung der Städte wird begleitet durch die Konzentration der Bevölkerung in den Städten (Huttenloher 2004; Jacoby, Schmolinsky, 2005). Dabei ist festzustellen, dass in anderen europäischen Ländern die Konzentration der Bevölkerung in den Städten bemerkenswert höher ist als in Estland.

### 3. Einige wichtige lösungsbedürftige Probleme

Wenn man sich in der EU die Stärkung der Städte zum Ziel gesetzt hat, dann wo liegt das Problem für Estland und wie kann man es lösen? Die Bevölkerungszahl Estlands ist gering, die Fläche ist nicht groß, damit ist die Bevölkerungsdichte eine der niedrigsten in Europa (Maakonnad arvudes .... 2006 [Landkreise in Zahlen ... 2006]).

Auch gibt es in Estland wenig Städte und sie sind im Vergleich zu den anderen europäischen Städten größtenteils klein und deswegen auch schwach. In Estland setzt sich fort der Trend, dass die Menschen hauptsächlich in die größere Städte und in ihre Umlandgemeinden (ins Hinterland der Städte) ziehen. Das gibt einen Denkanstoß dazu, dass auch die estnischen Städte zielgerichtet gestärkt werden müssen. Offensichtlich ist es notwendig, eine teilweise Integration zwischen Stadt und Land (Hinterland der Stadt) anzustreben. In Wirklichkeit ist dieser Prozess für viele Menschen schon über eine längere Zeit im Gange. Die Integration muss aber auf institutioneller, wirtschaftspolitischer, verwaltungstechnischer und territorialer Ebene unterstützt werden. Dann sind die Menschen auch bereit zur Integration und mehr Zusammenarbeit mit der staatlichen und kommunalen Ebene, es gibt mehr Zusammenhalt in einem konkreten Gebiet oder Standort.

Ausgehend von der Gesamtentwicklung des Staates stellt sich die Frage: Ist es zweckmäßiger, dass die zu erledigenden Arbeiten von Privatunternehmen für teures Geld entrichtet werden oder sie von Munizipalunternehmen für einen niedrigeren Preis machen lassen? Offensichtlich ist bei den Munizipalunternehmen die Arbeitsproduktivität niedriger und die Effektivität geringer. Gleichzeitig hat man aber zusätzlich für viele Menschen Arbeit und normale Lebensbedingungen geschaffen und der Staatshaushalt wird weniger belastet (im Vergleich zu heute), weil man an diese Menschen keine Unterstützung zu zahlen braucht. Es darf nicht außer Acht gelassen werden, dass **es in Estland mehr Arbeit gibt** (neben der hoch qualifizierten Arbeit auch weniger qualifizierte Arbeit), **als dafür Arbeitskräfte vorhanden sind und zu gleicher Zeit ist ein Teil der Arbeitskräfte nicht beschäftigt.**

**Am Anfang des Jahres 2006 betrug der Anteil der wirtschaftlich passiven oder nichtaktiven Bevölkerung (d.h. Personen, die nicht arbeiten möchten oder arbeitsunfähig sind) 389 000 Personen (oder 37,1% der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter).** Diese Zahl ist fast identisch mit der Einwohnerzahl der Hauptstadt Tallinn (396 193 Einwohner) (Maakonnad arvudes .... 2006 [Landkreise in Zahlen ... 2006]). Es ist ziemlich unklar, in welchem Maße auf staatlicher und kommunaler Ebene versucht wird, diese Menschen in die Arbeitswelt einzubinden. Das ist eine deutliche Verschwendung und zugleich eine Belastung für die Gesellschaft und den Staatshaushalt.

#### **4. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Regional- und Kommunalpolitik**

Die Gebietsreform und alle damit zusammenhängenden Aufgaben sind in Estland so schnell wie möglich durchzuführen. Mit dieser Problematik hat man sich hier schon zehn Jahre beschäftigt. Der bisherige freiwillige Zusammenschluss von Verwaltungseinheiten (Gemeinden, Städte) ist leider langsam gewesen und hat nur sehr bescheidene Erfolge vorzuweisen. Offensichtlich müssen die staatlichen Institutionen ihrerseits die Reform kräftig vorantreiben.

Das Tempo der Durchführung der Gebietsreform muss man heute wesentlich beschleunigen. Das hätte zu Folge, dass sich die Zahl der Städte und vor allem der Gemeinden, die eine Selbstverwaltung haben, durch ihren Zusammenschluss deutlich verringert.

Dabei entsteht auch die Notwendigkeit zur Korrektur der Gemeindegrenzen und manchmal sogar der Stadtgrenzen. Aufgrund der erwähnten Bedingungen wäre das bisherige Landkreiszentrum auch gleichzeitig das Zentrum einer Gemeinde als Verwaltungseinheit und eine gemeindeangehörige Stadt. In dieser Stadt haben sich die Stadt in der bisherigen Funktion einer Verwaltungseinheit und ihre Kratzen-Gemeinde oder die angrenzenden Gemeinden zu einer Einheit vereinigt.

Gleichzeitig mit der Durchführung der Gebietsreform muss man auch andere Maßnahmen ergreifen, zum Beispiel: Motivationssteigerung der Bevölkerung, Förderung des Bildungssystems unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und Verbesserung der Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, Motivierung der Investoren, Ausbau der Straßen und des öffentlichen Verkehrsnetzes (Mobilität), Mithilfe zur Lösung der Sozialfragen, Verbesserung des Gesundheits- und Kommunikationswesens u.ä. An dieser Stelle wäre es zweckmäßig, den komplexen Ausbau der Infrastruktur in Betracht zu ziehen.

Die Gebietsreform muss begleitet werden durch eine Überprüfung und Neubewertung der Funktionen des Staates und der kommunalen Selbstverwaltung. Als Ergebnis müssen den Kommunalverwaltungen mehr Rechte als bisher zugesprochen werden. Dies bedeutet auch mehr Vertrauen ihnen gegenüber und dass den Kommunalverwaltungen zusätzliche Aufgaben übertragen werden.



Im Zusammenhang mit oben aufgeführten Vorschlägen ist auch mit Schwierigkeiten und Problemen zu rechnen. Nämlich ist es offensichtlich, dass viele Politiker, Vertreter der Städte und Gemeinden (in Gemeinderäten, Gemeinde- und Stadtverwaltungen) erst gar keinen Zusammenschluss wünschen.

Weil der freiwillige Zusammenschluss von Verwaltungseinheiten nicht das erwartete Ergebnis gebracht hat, muss man einen anderen Weg wählen: die Verwaltungseinheiten müssen unabhängig von ihrem Willen zusammengeschlossen werden. Dabei ist eine vernünftige Vorgehensweise erforderlich, damit nach dem Zusammenschluss den Verwaltungsorganen eine möglichst gute Verwaltungsfähigkeit gewährleistet wird. Im entgegengesetzten Fall (d.h. auf die Freiwilligkeit und das Fortwähren des jetzigen Zustandes hoffend) wird die estnische Gesellschaft bald in die Enge getrieben.

Die nächsten Kommunalwahlen finden im Herbst 2009 statt. Bis zu dieser Zeit müssten die Gebietsreform und alle damit zusammenhängenden Aufgaben durchgeführt worden sein. Sonst ist es äußerst fraglich, ob Estland ein entwicklungsfähiges Land und ein gleichwertiger Partner für andere EU-Mitgliedstaaten ist oder nicht. Und im entgegengesetzten Fall könnte Estland den Weg eingeschlagen haben, der zum Verlust der Existenz als eigenständiger Nationalstaat führt. Von da gibt es aber keinen Rückweg.

Paradoxerweise kann eine folgende Situation entstehen: was die sowjetische Besatzung und die Russifizierungspolitik in Estland im Laufe von fünfzig Jahren nicht anrichten konnten, das schafft der estnische Staat mit Unterstützung von seinen Politikern, Beamten und Geschäftsleuten, die an der Zukunft Estlands als eines eigenständigen Nationalstaates nicht interessiert sind. Das wird noch unterstützt durch passive Wählerschaft, weil die estnische Gesetzgebung die jetzige irrationale Lage geradezu fördert.

## **5. Eventuelle Zusammenschlüsse von estnischen Landkreiszentren und ihren Umlandgemeinden - Bewertungen und Varianten**

Wenn man die eventuellen Entwicklungstrends der 15 estnischen Landkreise miteinander vergleicht, kann man sie in vier Hauptgruppen einteilen:

- (1) Die Veränderungen im Zusammenschließungsprozess vom Landkreiszentrum und seiner Umlandgemeinde(n) haben schon (teilweise) stattgefunden. Zu dieser Gruppe gehören zwei Landkreise, in erster Linie der Landkreis Rapla, aber auch der Landkreis Ida-Viru. Zur Weiterentwicklung dieses Landkreises sind zusätzliche Untersuchungen notwendig, weil die geographische Lage und die Siedlungsstruktur verhältnismäßig kompliziert sind. Es ist anzunehmen, dass hier die Veränderungen nur teilweise vollzogen sind.
- (2) Einfachere Lösungen des Zusammenschließungsprozesses, d.h. das Landkreiszentrum ist nur von einer Gemeinde, von der sogenannten

Kragengemeinde umgeben. Zu dieser Gruppe gehören fünf Landkreise: Jõgeva, Lääne, Põlva, Saare und Võru.

- (3) Kompliziertere Lösungen des Zusammenschließungsprozesses, d. h. das Landkreiszentrum ist umgeben von zwei bis vier (im direkten Einflussbereich sogar von fünf bis sechs) Gemeinden. Zu dieser Gruppe gehören sechs Landkreise: Järva, Lääne-Viru, Pärnu, Tartu, Valga, Viljandi.

- (4) Im Vergleich zu anderen Landkreisen teilweise noch kompliziertere Ausgangslagen (oder man braucht für Problemlösungen ganz andere Entscheidungen). Hier sind auch zusätzliche Untersuchungen notwendig, um Entscheidungen treffen zu können. Zu dieser Gruppe gehören drei Landkreise: Harju, Hiiu und Ida-Viru. Eine sehr komplizierte Lage finden wir in den Landkreisen Harju und Ida-Viru (hier wohl nicht beim Landkreiszentrum). Die Lösungen beim Landkreis Hiiu sind relativ einfacher, falls der Landkreis bestehen bleibt und Hiiumaa (d. h. die Insel Hiiumaa) nicht mit Landkreis Lääne zusammengeschlossen wird.

Es ist liegt auf der Hand – falls man das Hinterland der Landkreiszentren zur Weiterentwicklung der Städte und Gemeinden benutzen will, muss man bei den Gemeindegrenzen (wenn nötig, warum denn nicht auch bei den Stadtgrenzen) Korrekturen vornehmen. Die bestehenden Gemeindegrenzen stammen größtenteils aus der Sowjetzeit. Diese Grenzen brauchen bei der Notwendigkeit eine schnelle Korrektur (die Notwendigkeit ist aber offensichtlich!). In der Sowjetzeit wurde weder der Entwicklung der Städte und ihres Hinterlandes, dem Wettbewerb der Verwaltungseinheiten untereinander noch der Nachhaltigkeit nicht genug Aufmerksamkeit geschenkt. Alles wurde ja durch die Kommandowirtschaft bestimmt.

Die Stärkung der Städte in Estland ist kein Prozess oder Ziel für sich. Parallel dazu und den regionalen Ausgleich im Auge behaltend, ist es in Estland von großer Bedeutung, dass auch das Leben auf dem Lande gefördert wird. Bis heute hat man noch im Entferntesten den erwünschten Stand erreicht. Hier liegen auch die Gründe, warum viele Menschen oft den Wunsch haben, aus den ländlichen Gegenden in die Städte zu ziehen, um dort bessere Arbeit zu finden und so ihren Lebensstandard zu verbessern.

**REGIONAAL- JA KOHALIKU OMAVALITSUSE POLIITIKA  
ARENGUVÕIMALUSTEST EESTIS  
(sh haldusüksuste kontsentratsiooni aspekt)**

Matti Raudjärv  
Tartu Ülikool

**Sissejuhatus**

Regionaal- ja kohaliku omavalitsuse küsimused on aktuaalsed nii Euroopa Liidus kui arenevas Eesti Vabariigis. Siinjuures ei saa tänases Eesti ühiskonnas väita, et olukord nendes valdkondades oleks korras, kuigi Eesti Vabariigi taasiseseisvumise perioodil (alates 1991. aastast, seega rohkem kui 15 aasta jooksul) on toimunud olulised positiivsed arengud. Vajakajäämisi ning arenguruumi on kindlasti palju.

Autor on artiklis eesmärgiks seadnud eeskätt olulisemate, arengut takistavate probleemide käsitlemise, siinhulgas ka tausta kirjeldamise.

Artiklis käsitletakse järgmiseid küsimusi:

- 1) Lühihinnang Eesti regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitikale;
- 2) tähelepanuväärsemad Euroopa Liidus esinevad seisukohad seoses regionaal- ja kohaliku omavalitsuse arengutega;
- 3) olulisemad Eesti probleemid regionaal- ja kohaliku omavalitsuse valdkonnas;
- 4) ettepanekud Eesti regionaal- ja kohaliku omavalitsuspoliitika arendamiseks;
- 5) variandid Eesti kohaliku omavalitsussüsteemi ratsionaalsemaks muutmiseks.

Artikli kirjutamisel tugineb autor nii kogemustele ja olukorra hinnangutele Eesti ühiskonnas kui Eesti regionaal- ja kohaliku omavalitsuspoliitika arengut toetavatele seisukohtadele ja kogemustele teistes Euroopa Liidu liikmesriikides.

**1. Olulisemad aspektid, mis mõjutavad regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitikat Eestis**

Regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitika on Eestis väga pealinna Tallinna keskne ning eeskätt pealinna ning tema lähiümbruse arengut soodustav. Seda näitavad peaaegu kõik majanduskeskkonda iseloomustavad statistilised näitajad, mida aga artikli autor siinjuures ei hakka esitama.

Regionaalpoliitikaga peaksid tegelema kõik riigi institutsioonid ja seda omavahelises koostöös. Tegelikult on see tegevus kahjuks episoodiline ning sageli ka institutsioonide vahel kooskõlastamata.

Siinjuures on asjakohane mõnede olulisemate taustaprobleemidele tähelepanu juhtida (punktid: 1 ja 2: Maakonnad arvudes ... , 2006):

- 1) rahvastiku arv Eestis väheneb;
- 2) Eesti elanikkond vananeb;

- 3) enamus kohalikke omavalitsusi (eeskätt vallad) Eestis on finantsiliselt liialt nõrgad, et ainult ise oma arenguid tagada.
- 4) töö kvaliteet on Eestis sageli kehv;
- 5) vaba tööjõu liikumine lahendab eeskätt kõrgema elatustasemega riikide tööjõuprobleeme;
- 6) surve palgatõusule on suur ning palk tõuseb Eestis paraku kiiremini kui tööviljakus;
- 7) tööviljakuse kasvule pööratakse Eestis lubamatult vähe tähelepanu;
- 8) Eestis on sageli puudulik vajaliku informatsiooni kättesaadavus;
- 9) sageli ei ole võimalik teha kompleksseid olukorda iseloomustavaid hinnangulisi majandus- ja sotsiaalanalüüse, kuna kohalike omavalitsuste lõikes puudub statistiline ülevaade ja andmebaas.

Kirjeldatud taust ei ole kindlasti ammendav, kuid siiski piisav mõistmiseks, et aru saada – regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitika väljatöötamine ning elluviimine Eestis ei ole lihtne, vaid väga keerukas.

## **2. Seisukohad regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitikast majandusalases kirjanduses seoses Eesti kitsaskohtadega**

Ollakse seisukohal, et edasiseks arenguks regionaal- ja kohaliku omavalitsuse valdkondades vajab Euroopa Liit tugevaid linnu, kuhu on hõlmatud ka linnade tagamaad. (Collomb, 2005) Samas ollakse seisukohal, et ka valdade areng on Euroopa arengus oluline, st valdade olemasolu on arengu vältimatu eeldus. (Häupl, 2005) Ehk teisiti: linnad ja vallad peaksid moodustama harmoonilise koosseksisteeriva süsteemi. Tulevane kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika saab olla edukas vaid siis, kui linnade vahel ning linnade tagamaade ja regioonide vahel toimub süstemaatiline dialoog (Collomb, 2005).

Kirjanduse alusel on kohaliku omavalitsuse poliitikas mitmeid konflikte, neist olulisemad oleksid siinjuures järgmised:

- a) linnade ja valdade vahel (ühelt poolt tahetakse tugevaid linnu, teiselt poolt aga takistab see – vähemalt ei soodusta, valdade ja maapiirkondade arengut);
- b) tugevneb konflikt majandustegevuse ja ökoloogia vahel (Floting, Hollbach-Grömig, 2005);
- c) sageli võimenduvad vastuolud era- ja munitsipaalomandi vahel. (Häupl, 2005)

Linnade tugevnemisega kaasneb sinna ka inimeste kontsentratsioon. (Huttenloher, 2004; Jacoby, Schmolinsky, 2005) Siinjuures tuleb täheldada, et teistes Euroopa Liidu riikides on inimeste kontsentratsioon linnadesse märkimisväärselt suurem kui Eestis.

## **3. Mõned olulisemad lahendusi vajavad probleemid**

Kui Euroopa Liidus on eesmärgiks tugevad linnad, siis milles on probleem ja lahendused Eesti jaoks? On ju Eesti elanikkond väikesearvuline, territoorium ei ole suur, seega elanike tihedus Euroopa üks madalamaid (Maakonnad arvudes ... , 2006).

Ka linnu on Eestis vähe ning linnad on Euroopa teiste linnadega võrreldes üldjuhul väikesed ja seeläbi ka nõrgad. Eestis jätkub tendents elanike ümberasumiseks eeskätt suurematesse linnadesse ja linnu ümbritsevasse valdadesse ehk linnade tagamaale. See panebki mõtlema sellele, et Eesti oludes on vaja samuti linnu eesmärgipäraselt tugevdada. Ilmselt tuleb läbi viia osaline linna ja maa (linna tagamaa) vaheline integreerumine. Tegelikuses toimib see paljude inimeste jaoks juba pikemat aega. Integratsiooni on aga vaja ka institutsionaalselt, majanduspoliitiliselt, administratiivselt ja haldusterritoriaalselt toetada. Siis on inimesed ka riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandi suhtes integreeritud, koostöös, ühtsemad mingis konkreetses ruumis, asukohas.

Kerkib küsimus: kas riigi arengu seisukohalt on otstarbekas see, et tööd, mida tuleb teha, tehakse kõrge hinna eest eraettevõtjate poolt või see, et tööd tehakse madalama hinna eest munitsipaalettevõtete poolt. Ilmselt on munitsipaalettevõtete puhul tööviljakus madalam ja efektiivsus väiksem. Samal ajal on aga paljudele inimestele täiendavalt tagatud töö ning senisest normaalsemad elamise tingimused ning riigi eelarve väiksem koormamine nende (tänapäevaga võrreldes) toetuste maksmise osas. Ühtlasi tuleks silmas pidada: **Eesti riigis on tarvis tööd** (sh kõrge kvalifikatsiooniga tööjõudu nõudva töö kõrval ka vähem keerukamat ning madalama kvalifikatsiooniga tööjõudu nõudvat tööd) **rohkem teha kui selleks jätkub tööjõudu ning osa olemasolevast tööjõust on tööga hõivamata.**

Majanduslikult passiivse ehk mitteaktiivse rahvastiku (so isikud, kes ei soovi töötada või ei ole selleks võimelised) hulk moodustas 2006. aasta algul 389 000 inimest (ehk 37,1% tööealisest rahvastikust). **See on peaaegu Eesti pealinna Tallinna elanike arvuga (396 193 inimest) võrdne inimeste hulk. (Maakonnad arvudes ... , 2006) Kuivõrd sellele kontingendile nende tööle rakendamise eesmärgil tähelepanu riigi ja kohaliku omavalitsuste tasemel tähelepanu pööratakse, ei ole kuigi selge. See on märkimisväärne raiskamine ning koormus ühiskonnale ja riigi eelarvele.**

#### **4. Ettepanekud regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitika arendamiseks**

Haldusterritoriaalne reform ja sellega seonduv tuleks Eestis võimalikult kiiresti läbi viia. Sellega on Eestis varsti juba kümme aastat tegeletud. Senine haldusüksuste (vallad, linnad) vabatahtlik ühinemine on andnud paraku väga tagasihoidlikke tulemusi ning olnud aeglane. Ilmselt peavad riiklikud institutsioonid siin reformile omapoolselt üsna jõuliselt kaasa aitama.

Eestis seni toimunud haldusterritoriaalse reformi tempot tuleks nüüdseks oluliselt kiirendada, mille tulemusel omavalitsusliku staatusega linnade ja eeskätt valdade arv väheneks nende ühinemise tulemusel oluliselt.

Seejuures tekib vajadus ka paljude valdade ja isegi linnade piiride korrigeerimiseks. Eelneva alusel oleks maakonnakeskus eeskätt valla kui haldusüksuse keskus ning teisalt kui vallasisene linn ehk teisiti – tänane maakonnakeskus oleks pakutava

muudatuse järel kui valla keskus ning vallasisene linn, kus on ühinenud endine haldusüksus-linn ja teda ümbritsenud vald (või vallad).

Haldusterritoriaalse reformi lõpuleviimisega peab rakendama ka teisi meetmeid, nagu inimeste motiivatsiooni suurendamist, haridussüsteemi tõhustamist sh kohalike tingimuste paremat arvestamist ning täiend- ja ümberkoolituse täiustamist, investorite motiveerimist, teede ja liikumisvõimaluste parendamist, sotsiaalküsimuste lahendamisele kaasa aitamist, paremat tervishoiu- ja sidesüsteemide funktsioneerimist jpm. Siin on otstarbekas rääkida kogu infrastruktuuri komplekssest arendamisest.

Haldusterritoriaalse reformiga peab kaasnema ka riigi ja kohaliku omavalitsuse funktsioonide ülevaatamine ja hindamine ning kohaliku omavalitsusele senisest suuremate õiguste andmine. See tähendab ka suuremat usaldust ning täiendavate funktsioonide-ülesannete panemist kohalikele omavalitsustele.

Eelnevate ettepanekutega seotult tuleb arvestada ka raskuste ja probleemidega. Nimelt on ilmne, et paljud poliitikud, linnade ja valdade esindajad (volikogudes, valla- ja linnavalitsustes) ilmselt ei soovigi ühinemisi.

Kuna haldusüksuste vabatahtlik ühinemine ei ole oodatud tulemusi andnud, tuleb minna teist teed: haldusüksused tuleb liita sõltumata nende endi tahtest kuid arvestada tuleb ratsionaalsust, mis tagaks pärast ühinemisi haldusorganitele võimalikult hea haldussuutlikkuse. Vastasel juhul (lootes vabatahtlikkusele ning praeguse olukorra jätkuvusele) on Eesti ühiskond mõne aja pärast ummikus.

Järgnevad kohaliku omavalitsuse valimised toimuvad 2009. aasta sügisel. Selleks ajaks tuleks haldusterritoriaalse reformiga ja sellega seonduvate probleemidega lõpule jõuda. Muidu on vägagi küsitav, kas Eesti on arenev riik ja võrdväärne partner Euroopa Liidu teistele riikidele või mitte. Vastasel juhul võib Eesti iseseisva rahvusriigina oma eksistentsi kaotamise teele olla asunud. Siit aga enam tagasiteed ei ole.

Paradoksaalselt võib kujuneda olukord: see mida ei suutnud Nõukogude okupatsioon ja venestamispoliitika Eestis korda saata viieks aastaga, teeb Eesti riik oma poliitikute, ametnike ja Eesti kui rahvusriigi tulevikust mitte huvituvate äriinimeste toetusel. Seda loomulikult ka passiivsete valijate toel, kuna Eesti seadusandlus kohati lausa toetab praegust ebaratsionaalset olukorda.

## **5. Eesti maakonnakeskuste ja ümbritsevate valdade võimalikud ühinemised, hinnangud ja variandid**

Eesti 15 maakonna võimalike edasiste arengute omavahelisel võrdlemisel võib suunad nelja põhiosa liigendada:

- (1) juba toimunud muudatustega (kohati osaliste muudatustega) maakonna keskuse ja ümbritseva (ümbritsevate) valla (valdade) ühendamisel: siia kuulub kaks maakonda, eeskätt Rapla, aga ka Ida-Viru maakond (samas on Ida-Viru

maakonna edasise arengu huvides vaja teha eriuuringuid, kuna asukohta ja asustuse struktuur on suhteliselt keeruline; võib arvata, et toimunud muutused on seni vaid osalised);

- (2) ühendamise lihtsamad lahendused, st maakonna keskus on piiratud vaid ühe vallaga nn rõngasvallaga: siia kuulub viis maakonda - Jõgeva, Lääne, Põlva, Saare ja Võru maakond;
- (3) ühendamise keerulisemad lahendused, st maakonna keskus on piiratud kahe kuni nelja (otseste mõjutuste osas isegi viie-kuue) kohaliku omavalitsüksuse territooriumi poolt: siis kuulub kuus maakonda – Järva, Lääne-Viru, Pärnu, Tartu, Valga, Viljandi maakond;
- (4) teiste maakondadega võrreldes kohati veelgi keerulisemad olukorrad (või teisi otsuseid vajavad lahendused), mis vajavad täiendavaid uuringuid ning seejärel ka vastavaid otsustusi: siia kuulub kolm maakonda – Harju, Hiiu ja Ida-Viru maakond. Olukord on ilmselt keeruline eeskätt Harju ja Ida-Viru (siin küll mitte maakonnakeskuse osas) maakonna puhul. Hiiu maakonna puhul on lahendus suhteliselt lihtsam, kui maakond säilib ning Hiiumaad (st Hiiu saart) ei viida Lääne maakonna koosseisu.

On selge, et kui tahetakse maakonna keskuste tagamaad nii linnade kui valdade arenguks kasutada, tuleb korrigeerida ka valdade (miks mitte vajadusel ka linnade) piire. Olemasolevad valdade piirid on suures osas pärand Nõukogude ajast, mida tuleks kiiresti muuta kui see osutub vajalikuks (vajalikkus on aga vägagi ilmne!). Nõukogude ajal ei olnud piisavalt oluline ei linnade areng, nende tagamaad, haldusüksuste konkurents ega jätkusuutlikkus. Toimis ju käsumajanduslik kord.

Linnade tugevdamine Eestis ei ole omaette protsess ega eesmärk. Selle kõrval ja regionaalse tasakaalustatuse eesmärgil on Eestis oluline ka maaelu arendamine, mis tänaseks on kaugel vajalikust tasemest. Siit ka sageli inimeste soov maapiirkondadest linnadesse ümberasumiseks, et leida paremat tööd ning oma elatustaset tõsta.

# AVALIKU SEKTORI KINNISVARAALASE HALDUSSUUTLIKKUSE TAGAMINE <sup>1</sup>

Janno Reiljan  
Tartu Ülikooli majandusteaduskond

## Sissejuhatus

Eesti suhteliselt väikesed avaliku sektori asutused ei ole enamasti võimelised looma piisavat kinnisvaraalasest kompetentsi, et iseseisvalt lahendada kõik kinnisvarakeskkonna arendamise ja korrashoiuga seotud probleemid. Käesoleva artikli eesmärgiks on avaliku sektori kinnisvarategevuse juhtimise kontseptuaalse aluse väljapakumine. Eesmärgist lähtudes käsitletakse kahte olulist probleemi: analüüsitakse võrdlevalt kinnisvara olemise ja rentimisega seotud eeliseid ja probleeme; analüüsitakse juhtimissüsteemi eri subjektide vahelisi suhteid.

## 1. Kinnisvara omamine või rentimine

Avaliku sektori seisukohalt on vältimatu kinnisvara arendamiseks, haldamiseks ja korrashoiuks tarvilik ehituslik, tehniline, turualane ja õiguslik kompetentsus tasemel ja hulgal, mis võimaldab parimal viisil organiseerida vajaliku kinnisvara arendust ja korrashoidu oma tegevusena või teenuseid sisse ostes. Riigikontroll on tuvastanud (Riigikontrolli..., 2004), et kõigil riigivara valitsejatel (kuni 500 asutust) nüüdisaegsel tasemel kinnisvaraalasest kompetentsuse olemasolu ei ole mõistlik. Autori arvates peab avaliku sektori kinnisvarapoliitika väljatöötamiseks ja rakendamise juhtimiseks looma spetsiaalse riigivaraameti või selle algena rahandusministeeriumi kinnisvarapoliitika osakonna.

Riigi tegutsemise poolt avaliku sektori funktsioonide täitmiseks vajaliku kinnisvara omanikuna on arenenud riikides esitatud argument, et riigil on võimalus investeringute tempot vastavalt majandustsükli etapile reguleerida – majanduskasvu aeglustades kiirendada ja majanduse ülekuumenemise ohu tekkides maha võtta. Avaliku sektori kinnisvarapoliitika on arenenud riikides majandustsüklite tasandamise poliitika üks põhivahendeid.

Kinnisvara rendile võtmisel on peale ülaltoodu mitmeid negatiivseid aspekte. Kümneteks aastateks avaliku sektori vajadusi ja rahalisi võimalusi ette näha on väga raske isegi stabiilselt arenevates riikides. Pikaajalise arengupoliitikata, sealhulgas kinnisvarapoliitikata riigis nagu Eesti on see sisuliselt võimatu. Rendilepingute pakkumiste analüüsimiseks/hindamiseks ei ole avalikul sektoril loodud isegi veel elementaarseid aluseid. Pikaajaline rendileping ähvardab seetõttu suurte kahjudega (lisakuludega), kui osutuvad vajalikuks lepingus ettenägemata ehituslikud või

---

<sup>1</sup> Käesolev uurimistöö valmis THM sihtfinantseerimise projekti T0107 ja ELi struktuurifondide toetusel



kujunduslikud muudatused. Kinnisvara omanikul on alati võimalus viia kinnisvara oma funktsioonides toimivate muutustega vastavusse.

Omamise või rentimise vastandamine ei saa kindlasti olla absoluutne, vaid pigem peaks olema võimalik paindlik ja diferentseeritud lähenemine. Stabiilsete pikaajaliste avaliku sektori funktsioonide täitmiseks peab ka avalikul sektoril olema analoogselt eraettevõtetele kinnisvara. Lühiajaliste (ajutiste) funktsioonide täitmiseks võib aga olla mõttekas võtta kinnisvara rendile. Krzysko ja Marciniak (2001: 296) näitavad oma analüüsidega, et kinnisvara rendile võtmine investorilt-arendajalt läheb kinnisvara omamisest ligikaudu 40% kallimaks, kinnisvara väljaarendamine koos pikaajalise investoriga kujuneb kinnisvara omamisest 25% kallimaks, kuid hästiarenenud, stabiilselt USA kinnisvaraturult on võimalik leida omamisest 5–10% odavamaid liisingumudeleid.

Nii kinnisvara omades kui ka rentides on avaliku sektori seisukohalt eelduseks, et on tagatud täielik, selge ja täpne (läbipaistev) info kinnisvara arendus- ja korrashoiukulude kohta. Rendile võtmisel on kulude läbipaistvus mõningate mööndustega võimalik tagada ainult täielikult riigile kuuluvas äriühingus (RKAS), kui seadustada RKASi poolt rentnikule antava info täpne olemus ja kord. Info läbipaistvust ei ole põhimõtteliselt võimalik kindlustada eraettevõttest kinnisvara rendile võttes, sest avaliku sektori asutused ei saa tegelike kulude kindlakstegemiseks revideerida eraettevõtte raamatupidamist.

Avalik sektor peab kinnisvaraturul tegutsema samade majandusliku otstarbekuse põhimõtete ja reeglite järgi nagu erasektorigi. Analoogselt erasektoriga ostab avalik sektor omanikuna turult neid teenuseid, mida turul pakutakse omatarbetootmisest odavamalt. Ka avalik sektor peab organiseerima nende teenuste omatootmise, mille turuteenused on turu ebatäiuslikkuse tõttu kallimad või lepingukulud ja tururiskid liiga suured. Selleks peab avaliku sektori kinnisvarapoliitikat rakendav keskus looma asutustele hoonete haldus- ja korrashoiukulude eri liikide arvestamise süsteemi, mis võimaldaks turul pakutavate teenuste hinda võrrelda teenuste omatarbetootmise omahinnaga. Kinnisvara investeerimis- ja korrashoiukulude optimaalse taseme poole püüdlmise (sh odavamatele pindadele kolimise) motiveerimiseks tuleb avaliku sektori kinnisvarapoliitikat rakendaval asutusel välja töötada põhjendatud kinnisvaraga varustamise ja korrashoiukulu normatiivid, mille alusel eraldatakse avaliku sektori asutustele riigieelarvest vahendid kulude katmiseks. Põhjendamatult kõrge rendimääraga (nt ülemäära kõrge kasuminõude, riskipreemia ja amortisatsiooninormi tõttu) rendilepingu pakkumine rendileandja poolt ühtki avaliku sektori asutust praegustes tingimustes iseenesest kokkuhoiule ei stimuleeri, sest normatiivse kulubaasi puudumisel taotletakse nende kulude täielikku katmist riigieelarvest. Nii on majandamiskulud oluliselt suurenenud kõigil erasektorist pindu rentivatel asutustel.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et avalikule sektorile on oma funktsioonide täitmisega seotud kinnisvara omamine üldjuhul ja pikas perspektiivis vähem riskantne ja majanduslikult efektiivsem kui kinnisvara rendile võtmine. Kinnisvarategevuse allutamise vajadus asutuse visioonile, missioonile ja eesmärkidele ei võimalda

üldjuhul kinnisvara juhtimist asutuse üldjuhtimisest lahutada. Sellele järeldeusele on jõudnud ka enamik arenenud riike, kus avaliku sektori asutused võtavad üldjuhul rendile ainult väikese osa vajaminevast kinnisvarast. Kinnisvara rendile võtmine võib osutada ehitamisest-ostmisest efektiivsemaks eelkõige lühiajaliste (ajutiste) funktsioonide täitmisel, samuti väikesemahulise kinnisvaravajaduse rahuldamisel väiksemates linnades-asulates.

Avalikul sektoril peab igal juhul olema kinnisvaraalaalne kompetentsus, et ühelt poolt olla kursis ehitus- ja kinnisvaraturu olukorraga ning arenguperspektiividega ning teiselt poolt välja arendada ja rakendada avaliku sektori asutustes kinnisvaraalaased normatiivid ja standardid ning kinnisvara efektiivset arendamist ja korrashoidu motiveeriv stiimulite süsteem. Selgete eesmärkidega süsteemse kinnisvarapoliitika ja terviklikult toimiva kinnisvara juhtimise süsteemi olemasolu on avaliku sektori efektiivse kinnisvarategevuse, sealhulgas kinnisvara omamise ja rentimisega seotud riskide ja kulude võrdlemise esmasteks eeldusteks.

## **2. Avaliku sektori kinnisvarategevuse juhtimise kontseptsioon**

Juhtimissüsteemi ülesehitamisel tuleb omavahel kooskõlastatult luua süsteemi organisatsiooniline, juriidiline (otsustuspädevuse ja vastutuse jaotus), informatsiooniline (juhtimisinfo ja aruandluse liikumine), personaalne (tööjaotus) ja finantsiline komponent. Rootsi avaliku sektori kinnisvarategevuse viieteistkümnendaastase reformimise kogemuste põhjal (vt Lind ja Lindquist, 2004) võib teha järelduse, et avaliku sektori kinnisvara juhtimise süsteemis peaks käsitlema kolme subjekti (huvigrupi) suhete korraldamist: riiklik kinnisvara juhtimiskeskus (Eestis näiteks Riigi Kinnisvaraamet või Rahandusministeeriumi kinnisvarapoliitika osakond); kinnisvaraalaase tehnilise, turualaase, juriidilise jms kompetentsi keskus (Eestis võiks selleks kujundada näiteks RKASi); kinnisvara kasutavad avaliku sektori asutused. Juhtimissüsteemi efektiivsuse tagamiseks tuleb kujundada nende subjektide terviklik ja tasakaalustatud suhete süsteem (vt joonis 1).

Riiklik juhtimiskeskus kujundab avaliku sektori asutuste visiooni, missiooni ja eesmärkide saavutamisele suunatud ning teiste poliitikatega kooskõlastatud kinnisvara arendamise ja korrashoiu poliitika ning loob selle poliitika rakendamiseks vajaliku suhete süsteemi kinnisvarategevuse subjektide vahel, st nende suhete toimimise juriidilise, organisatsioonilise ja informatsioonilise baasi.

Kinnisvara kasutavad avaliku sektori asutused saavad juhtimiskeskuselt kasutatava kinnisvara mahtu ja kvaliteeti puudutavad standardid ning normatiivid ning kinnisvara arendamiseks ja korrashoiuks vajalike riigieelarvevahendite eraldamise kava vastavalt normatiividest tulenevale kinnisvara arendamise, haldamise ja korrashoiu vajadusele. Kinnisvara kasutajad annavad riiklikule juhtimiskeskusele infot kasutatava kinnisvara hulga, kvaliteedi ja arenguvajaduste ning korrashoiu ja arendamise kulude kohta vastavalt juhtimiskeskuse kehtestatud statistika- ja aruandevormidele.

Kinnisvara kompetentsikeskusele (RKAS) annab riiklik juhtimiskeskus tervikliku info avaliku sektori kinnisvara olemi, kvaliteedi ja arenguvajaduste kohta ning ülesanded kinnisvarapoliitika rakendamiseks – peamiselt riigiasutustele

kinnisvarateenuste pakkumise valmiduse loomiseks-hoidmiseks, samuti kasutusest väljalangenud kinnisvaraga tegelemiseks. Kinnisvara kompetentsikeskus töötab välja lahendused, mis vastavad kinnisvara arendamise ja korrashoiu sotsiaalselt, tehniliselt, ergonomiliselt, turualaselt ja finantsiliselt nüüdisaja tingimustele, ning esitab selle alusel riiklikule juhtimiskeskusele kinnisvarapoliitika rakendamise projektid nii arendamise kui ka korrashoiu kohta.

Kinnisvara kompetentsikeskus pakub kinnisvara kasutavatele avaliku sektori asutustele kinnisvarateenuseid (arendamiseks, rendilepingute sõlmimiseks, kinnisvara haldamiseks ja korrashoiuks). Kinnisvara kasutajad tellivad kinnisvara arendus-, haldus-, korrashoiu- jms teenuseid, kõrvutades kinnisvara kompetentsikeskuse pakumiste tingimusi teiste turuosaliste pakutavaga.

Kinnisvara juhtimissüsteemi eesmärgiks on tagada, et konkreetsetel kinnisvara kasutajatel ei tekiks võimalust käsitleda nende käsutusse antud kinnisvara tasuta ressursina. Kasutatava kinnisvara kapitalikulude ja selle korrashoiuga seotud haldus- ning korrashoiukulude kindlakstegemine võimaldab äriettevõttes välja selgitada konkreetset kohal saavutatud kasumi (säastu) või kahjumi (ülekulu). Reaalsed rahavood huvigruppide vahel kinnisvarainvesteeringute rahastamiseks ning haldus- ja korrashoiukulude katmiseks tuleb kujundada viisil, mis stimuleerib kõiki asjaosalisi püüdlema suurema majandusliku ratsionaalsuse ja efektiivsuse poole. (Cock ja French, 2001)

Otsustusteoreetilisel hinnatuna on aga huvigruppide vastastikustele maksetele (rahastamise normatiividele, sisemistele rendimaksetele) rajanevat juhtimissüsteemi mõtet üles ehitada ainult teatud eelduste täidetuse korral: subjektidel on reaalsed valikuvõimalused oma kinnisvarategevuse korraldamiseks; subjektidel on reaalne valikuvabadus (õigus vabalt valikuid teha); subjektidel on vajalik info ja pädevus optimaalse tegutsemisvariandi valimiseks; subjektidel on reaalne ja stimuleerivalt mõjuv majanduslik vastutus tehtud valikute tagajärgede eest; juhtimissüsteemi loomise ja käigushoidmise kulud on oluliselt väiksemad süsteemi rakendamisel saavutatavast võimalikust majanduslikust säästust. Eelduste puudumise tõttu paljudes ettevõtetes üldisest juhtimissüsteemist selgelt eristatav kinnisvara juhtimise süsteem puudub ja selle loomisega isegi ei tegelda (Cock, French, 2001: 271). Ettevõtte peab olema piisavalt suur, et kinnisvara juhtimise süsteemi loomine ja töös hoidmine end ära tasuks. Avalik sektor peaks ülaltoodud eeldusi rahuldama isegi nii väikeses riigis, nagu on Eesti.

Stoy ja Kytzia (2004) esitavad kolm kinnisvarastrateegia (poliitika) põhidimensiooni: sotsiaalse, füüsilise ja finantsilise. Need dimensioonid ei ole organisatsiooni edukuse kujundamisel võrdväärse tähtsusega, kuid valitud tegutsemisvariant peab arvestama komplekselt kõigi dimensioonidega.

Sotsiaalsest aspektist peab avaliku sektori kinnisvara olema suunatud avaliku hüvise või hüve pakkumisele kinnisvara kasutava asutuse poolt viisil ja vormis, mis tekitab rahulolu eelkõige klientides – teenindatavates inimestes, ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides. Kuid seejuures peab arvestama ka avalikke hüviseid või hüvesid

pakkuva asutuse töötajate rahulolu töötingimustega, mis on personali kinnistamise, motiveerimise ja teenindusvalmiduse kujundamise tähtsaks eelduseks.

Füüsilisest aspektist peab avaliku sektori kinnisvara asukohta, väliskujunduse, arhitektuuri, ruumijaotuse ja sisekujunduse puhul arvestama seda kasutava asutuse missioonist ja visioonist tulenevate eesmärkide saavutamist mitte ainult kitsas asutusele omaste teenuste osutamise mõttes, vaid ka laiemalt riigi kui terviku seisukohalt. Ühelt poolt peab avaliku sektori asutuse kasutuses olev kinnisvara füüsilisest aspektist rõhutama riigi autoriteeti ja esinduslikkust, teisalt ka lugupidamist ja sõbralikkust inimeste vastu.

Finantsaspektist peab kinnisvara arendus ja korrashoid olema ratsionaalne ja efektiivne. Ühelt poolt tuleneb rahastamisülesande lähtepunkt kinnisvara sotsiaalsetest ülesannetest ja nende täitmisele suunatud hoonete füüsilisest kujundusest. Seega pole mõtet rääkida kinnisvarategevuse majanduslikust efektiivsusest üldiselt, vaid konkreetse asutuse poolt kasutatava kinnisvara sotsiaalsete ja füüsiliste funktsioonide täitmise majanduslikust efektiivsusest. Samal ajal tuleb aga kinnisvarale omistatavaid ülesandeid kaaluda, arvestades riigi majandusliku arengu tasemest tulenevaid finantsvõimalusi. Kinnisvarapoliitika ja selle rakendamise süsteemi puhul tuleb püüda leida avaliku sektori kinnisvaraalaste vajaduste ja finantsvõimaluste dünaamiline tasakaal (ajast optimaalne suhe). Kinnisvarapoliitika kõigil kolmel dimensioonil on olemas manööverdamisruum ja selles ruumis tulebki leida mitte ainult otsustushetkel, vaid kogu kinnisvara elukaare jaoks parim variant.

## **Kokkuvõte**

Autor põhjendab, miks kinnisvara rendile võtmisel muutuvad selle arendamise ja korrashoiuga seotud kulud rentniku seisukohalt läbipaistmatuks ning eelarve koormus suureneb. Näiline arenduskulude kokkuhoid investeerimisperioodi riigieelarves tõstab edaspidi eelarvekulusid tunduvalt rohkem kui laenuka kasutamise puhul. Põhjused on järgmised.

- Rentnikul erinevalt omanikust ei ole võimalik kontrollida arendus- ja korrashoiukulude tegelikku suurust kuludokumentide alusel ja seega ei saa ta adekvaatselt hinnata nõutud renditasu põhjendatust.
- Võrreldes omaniku omatarbekuluga lisanduvad rendileandja poolt üüri-summadesse lülitatavad riskipreemiad ja kasuminõue (kokku minimaalselt 15–20% omaniku omatarbekulu summast, kuid ebatäiusliku turu tõttu sageli rohkem).
- Rendisummale lisatakse ka seadusega kehtestatud 18%line käibemaks.
- RKASile üleandmisel hinnatakse riigi kinnisvara ümber õiglasesse väärtusse ja RKAS nõuab amortisatsiooni mitte taastusremondi vajaduse, ka mitte enda poolt investeeritud raha, vaid kinnisvara koguväärtuse alusel.
- Amortisatsioon, mis oli riigiasutusele kui omanikule ainult raamatupidamiskirje, muutub rentnikule reaalseks väljamakseks, millele peab leidma eelarve tulupoolelt reaalse katte.
- Rentnikul tekivad turutehingute (rendilepingute) ettevalmistamise ja kontrollimise kulud.

Võrreldes igakülgsest kinnisvara omamise ja rentimise alternatiive, jõuab autor järeldusele, et avalikule sektorile on oma funktsioonide täitmisega seotud kinnisvara omamine üldjuhul ja pikas perspektiivis vähem riskantne ja majanduslikult kasulikum kui kinnisvara rendile võtmine. Vajadus allutada kinnisvarategevuse juhtimine asutuse missioonile, visioonile ja eesmärkidele ei võimalda üldjuhul kinnisvaramajanduse juhtimist asutuse üldjuhtimisest lahutada.

Kinnisvaramajanduse juhtimise süsteemi kontseptuaalse aluse kujundamisel käsitleb autor suhteid kolme subjekti (huvigrupi) vahel:

- riiklik kinnisvara juhtimiskeskus (Eestis näiteks riigivaraamet või rahandusministeeriumi osakond),
- kinnisvaraalase tehnilise, turualase, juriidilise, ökoloogilise jms kompetentsi keskus (Eestis näiteks RKAS),
- kinnisvara kasutavad avaliku sektori asutused.

Juhtimissüsteemi efektiivsuse tagamiseks tuleb kujundada nende subjektide terviklik ja tasakaalustatud suhete süsteem, mis käesolevas raamatus esitataksegi.

Autor toob välja kolm kinnisvarastrateegia (poliitika) põhidimensiooni: sotsiaalne, füüsiline ja finantsiline. Need dimensioonid ei ole organisatsiooni edukuse kujundamisel võrdväärse tähtsusega, kuid valitud tegutsemisvariant peab arvestama komplekselt kõigi dimensioonidega.

## DIE RESERVEN DER ESTNISCHEN NATIONALBANK NACH EINFÜHRUNG DES EUROS

Janno Reiljan  
Universität Tartu  
Peter Friedrich,  
Universität Tartu

Estland wechselt vom „currency board system“ mit seinen festen Wechselkursen, seiner geringen geldpolitischen Aktivitäten und der Verpflichtung jedem Eigner von estnischen Kronen zum festen Wechselkurs fremde Währung zur Verfügung zu stellen in ein anderes extremes Währungssystem – „free floating currency“ Euro. Mit der Einführung des Euros besteht eine solche Umtauschverpflichtung nicht mehr. Weder die europäische Zentralbank (EZB) noch die estnische nationale Zentralbank (EP) sind verpflichtet, Euros gegen andere Währungen zu tauschen. Es stellt sich dann die Frage nach den Aufgaben der (EP) im Eurosystem und welche **Rolle den Währungsreserven der EP** zukommt. Obwohl die Vorbereitungen zur Einführung des Euro schon weit gediehen sind, wurde die Frage der Verwendung der Devisenreserven aus dem „currency board“ wissenschaftlich kaum behandelt.

Da im "currency board system" die geldpolitischen Aktivitäten gering ausfielen und im Eurosystem die ausschlaggebende Zuständigkeit bei der EZB liegt, dürfte sich am Selbst- und Aufgabenverständnis der EP wenig ändern. Die EP wird im Eurosystem der EZB-Politik zur Preisstabilität verpflichtet sein und dabei als Instrument der EZB handeln. Deshalb **untersuchen wir**:

- Welche Rollenänderung erfährt die EP?
- Wie sind die Währungsreserven der EP, die wegen des Wegfalls der Umtauschpflicht frei werden, zu verwenden?

Falls von den Wertpapieren der EP die gesetzlichen Bankreserven der Kommerzbanken abgezogen werden, resultiert ein Betrag von ca. 14 Milliarden Kronen. Bargeld wurde von der EP in Höhe von 10,1 Milliarden Kronen emittiert, so dass 3,9 Milliarden Kronen von den Reserven der EP an Eigenkapital, Reserven und Gewinnen vorhanden sind. Unterstellt man ein funktionierendes System flexibler Wechselkurse ohne Einlösungspflicht der EP, so haben diese 10,1 Milliarden Kronen **keine Deckungsfunktion** mehr und stünden für andere Zwecke zur Verfügung.

Nun existiert **kein vollständiges System flexibler Kurse**. Die Zentralbanken halten Reserven zur ungestörten Abwicklung von Zahlungen, um Ein- und Auszahlungsstörungen abzufangen, wegen unvollkommener Devisenmärkte, ökonomischer Inflexibilitäten, wegen möglicher Naturkatastrophen, politischer Turbulenzen usw. Deshalb werden Zentralbanken auch als „**Versicherungen**“ gegen die Folgen solcher Unzulänglichkeiten interpretiert, und man versucht, die günstigste Reservenmenge zu bestimmen, in dem auf das Risiko des Eintritts derartiger Ereignisse, die Höhe der ökonomischen Folgeschäden und die Opportunitätskosten der Reservehaltung abgestellt wird. Folgt man diesen

Überlegungen, so ist allerdings zu beachten, dass zusätzliche Gründe wie Vertrauen in eine Währung, der Schutz vor Spekulation und die Möglichkeit, die Reserven gewinnbringend einzusetzen, ebenfalls zu beachten sind.

Derartige Überlegungen **zur Bestimmung einer Reservemenge** stellen meist auf eine autonome „klassische“ Nationalbank ab. Im **Euro System** existiert jedoch eine teilweise Arbeitsteilung zwischen der europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken der Eurozone. Die nationalen Zentralbanken benötigen Devisenreserven, um sie der EZB zur Verfügung zu stellen – als Kapitaleinlage und zur Verstärkung der Devisenreserven der EZB. Die nationalen Zentralbanken bilden die Hausbanken der nationalen Zentralregierungen und wickeln deren internationalen Zahlungsverpflichtungen ab. Die nationalen Zentralbanken müssen auch im Rückgriff auf ihre Devisenbestände die Politik des Eurosystems und somit der EZB verfolgen sowie eventuelle Verluste der EZB, etwa infolge des Wertverlustes von Devisen, auffangen. Somit besteht die Schwierigkeit, die Reservensumme, die das Eurosystem benötigt, und die Reservensumme, die die EP benötigt, zu bestimmen.

Reservenerfordernisse werden auch von der Zuständigkeitsverteilung im Eurosystem geprägt, wobei ausführende Geschäfte meist die nationalen Zentralbanken tätigen, die Grundlinien der Währungs- und Geldpolitik aber von der EZB und ihren Organen, wo auch die nationalen Zentralbanken mitwirken, bestimmt werden. Da kein umfassendes Modell zur Errechnung einer optimalen Reservenpolitik für eine solche hierarchische aber dezentrale Zentralbank zur Verfügung steht, besteht im Eurosystem ein Devisenmanagementsystem, bei dem der benötigte Bedarf an Reserven festgelegt wird, und dann die drei Fonds der EZB (Devisenfonds, eigener Fonds und Pensionsfonds) diese Bestände „gewinnbringend“ managen. Dabei wirken die nationalen Notenbanken im Rahmen von Vorgaben mit. Deshalb bleibt aber die systematische Bestimmung der benötigten Devisenmengen weiter grundsätzlich offen.

Zur Kennzeichnung der Notwendigkeit **Währungsreserven** zu halten, und damit Hinweise auf den Währungsreservenbedarf zu erhalten, wird meist auf die folgenden **Indikatoren** zurückgegriffen. Sie betreffen das Verhältnis der vorhandenen Reserven zum BIP, zur Möglichkeit einige Zeit Importe zu finanzieren, zur Höhe der Auslandsverbindlichkeiten oder zur Geldmenge. Unter Zugrundelegung dieser Indikatoren und der Entwicklung der Devisenbestände resultiert zwar keine exakte Aussage darüber wie hoch die Reserven auf den einzelnen Ebenen des Eurosystems eigentlich ausfallen sollen. Die Betrachtung der tatsächlichen Verhältnisse und der Indikatorenwerte zeigt aber, dass die Reservehaltung im gesamten Eurosystem sich vermindert hat, die einzelnen Länder der EU – mit Ausnahme des Vereinigten Königreiches, die den Euro besitzen, geringere Relationen aufweisen als EU-Länder ohne Euro in der Eurozone, z.B. die tschechische Republik. Länder außerhalb der EU weisen teilweise hohe Relationen auf, z.B. Korea, Japan, Schweiz, Mexiko. Die Reserven Deutschlands haben abgenommen.

Zwar liefert diese Betrachtung Hinweise darauf, dass nicht mehr alle ursprünglichen Währungsreserven der EP zukünftig benötigt werden, aber es lässt sich daraus schwerlich schließen, wie hoch nun eigentlich die Reservenbestände der EP sein sollen oder wie viele Währungsreservenbestände freigesetzt werden. Da die estnische Nationalbank dazu unterschiedliche Aussagen unterbreitet, wurde selbst der **Versuch unternommen**, diesen Betrag zu bestimmen. So variiert bei der EP der zukünftige Bargeldumlauf zwischen 19,2 Milliarden Kronen, 13,9 Milliarden Kronen oder 12 Milliarden Kronen. Die EP erhält ferner eine Forderung gegenüber der EZB in Höhe von ca. 3,45 Milliarden Kronen, so dass zusammen mit den grundsätzlich freien Reserven von 10,1 Milliarden Kronen sich ein Betrag von 13,5 Milliarden ergibt. Hinzu kommen freigesetzte Milliarden Kronen in Höhe von 3,9 Milliarden Kronen, so dass ein Betrag von 17,5 Milliarden Kronen resultiert. Unter der Annahme, dass die EP ca. 4-5 Milliarden Reserven für die Ausübung ihrer Hausbankfunktion und zur Absicherung gemäß den obigen Gründen und laut den Angaben der EP benötigt, besitzt die EP ca. **12- 13 Milliarden Kronen an freien Reserven** infolge des Systemwechsels.

Dies ist sowohl für Estland ein bedeutender Betrag als auch für die estnische Nationalbank ein großer Betrag, der sich gewinnbringend einsetzen lässt. Somit entspannt sich in Estland, ähnlich wie in anderen Ländern, z.B. Österreich, Deutschland, eine **Diskussion** darüber, inwieweit die EP **über den Einsatz dieser Reserven** verfügen soll, oder mit ihrem Verkauf und Transfer öffentliche Projekte finanziert werden sollen.

Der Disput mit der EP wird von uns geschildert. Die EP befindet sich dabei in einer Sondersituation, da sie die Währungsreserven des „currency boards“ zur Verfügung hat. In dieser Diskussion behauptet die EP, die Währungsreserven aus bilanztechnischen Gründen sowie für die erwähnten Zwecke des Eurosystems zu benötigen, was sie aber teilweise selbst in Abrede stellt. Schließlich bemüht sie Argumente zur Unabhängigkeit der nationale Zentralbank und des Eurosystems und zur Vertrauenssicherung für den Euro, um die alleinige Verfügungsgewalt über die Währungsreserven zu sichern. Dabei wird sie von der EZB unterstützt. Allerdings könnte die EP über Verkäufe, **Bilanzverkürzungen und Abführungen** durchaus Währungsreserven – wie die Beispiele Schweiz und Österreich zeigen – zumindest in Situationen, wo kein Widerspruch zu den das Preisniveau stabilisierenden Maßnahmen entsteht, Währungsreserven auflösen. Dies geschieht dann im Zuge von Neubewertungen und sicher über Gewinnausschüttungen an den estnischen Staatbudget. Von Gewinnausschüttungen hat die EP bislang nur in bescheidenem Umfang Gebrauch gemacht.

Die Diskussion in anderen Ländern zeigt, dass durchaus seitens mancher **Politiker Wünsche** existieren, um die Gelder für die Milderung der Folgen von Naturkatastrophen, zur Altenversorgung, für ökologische Projekte, für die Frauenförderung usw. konsumtiv zu verwenden. Deshalb plädieren die Autoren die **Reserven für Infrastrukturmaßnahmen** im öffentlichen und privaten Sektor einzusetzen, z.B. nach dem Beispiel der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Deutschland. In Transformationsländern, z.B. in Polen, aber auch in Estland, fehlen



öffentliche Banken weitgehend und die privaten Banken weisen häufig ausländische Eigentümer auf. Öffentliche Banken könnten insbesondere Finanzierungsbeiträge für EU-Projekte leisten und die Kommunen unterstützen.

Da der Vorbereitungsprozess zur Einführung des Euro schon fortgeschritten ist und die EZB schon auf die EP Gesetzgebung einwirkt sowie auf die Einführung von mit der Eurozone konformen Vorschriften dringt, besteht inzwischen nicht mehr die Möglichkeit, die EZB in eine öffentliche Förderbank und eine **Zentralbank aufzuspalten**. Ein Transfer von aufgelösten Währungsreserven muss über die Gewinnausschüttungen erfolgen, ein Transfer gegen Schuldtitel des Staates ist europarechtlich nicht gestattet. Deshalb ist der Zentralstaat auf Kooperation mit der EZB und der EP angewiesen. Adressaten für die Gewinne, die über den Republikhaushalt fließen, könnten der **Estnische Entwicklungsfonds oder die Stabilisierungsreserve** sein. Allerdings sind diese Institutionen in ihren Aufgaben umzugestalten, damit sie so erfolgreich, wie die **Kreditanstalt für Wiederaufbau in Deutschland**, wirken können. Die Verfasser verweisen abschließend auf das **Beispiel der Schweiz**, wo ein Abbau der Währungsreserven und ein Zufluss von Mitteln über Gewinnausschüttung an Zentralstaat und Kantone möglich waren.

# KOHALIKE OMAVALITSUSTE RAHVUSVAHELINE JÄTKUSUUTLIKKUS

Uno Silberg, Jüri Krusealle  
Eesti Maaülikool

## Sissejuhatus

Kohalikel omavalitsustel on Euroopa Liidus suur mõju nii linnadele kui ka regioonidele maapiirkondades. Kahjuks on kohalike omavalitsuste rahvusvahelise jätkusuutlikkuse hindamise teoreetiliste aluste osas kättesaadavast kirjandusest jäänud arusaam kui suhteliselt pealiskaudselt ja väheselt uuritud ning analüüsitud valdkonnast. Seni on enamalt jaolt käsitlemist leidnud jätkusuutlikkuse keskkonnalised aspektid, kuid uuemad käsitlused toovad selles osas sisse ka uusi lähenemise võimalusi ning jätkusuutlikkuse kui teema ülekandmist teistesse sfääridesse.

Käesoleva artikli eesmärk on:

1. Defineerida kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkuse hindamise teoreetiliste aluste mõningaid aspekte.
2. Analüüsida Euroopa Liidu kohalike ja regionaalsete omavalitsuste jätkusuutlikkust.

## Jätkusuutlikkuse erinevad käsitlused

Jätkusuutliku arengu reaalse rakendamise osas on jõutud üldiselt arusaamisele, et senine keskkonna aspekt on ülevõimendatud. Edasiste teemaarenduste käigus on jõutud jätkusuutliku arengu dimensionaalse käsitluseni. Jätkusuutliku arengu dimensionaalsest mitmekesisusest lähtudes on välja toodavad kolm dimensiooni: majanduslik, sotsiaalne ja keskkondlik. Neid on nimetatud ka otsesteks jätkusuutliku arengu mõõdeteks. Ühte võimalikku lahendust sellele, millist dimensioonide kombinatsiooni eelistada, annab süsteemiteoreetiline lähenemine, mis püüab määratleda ühiskonna olulisemaid ja kogumina ühiskonna moodustavaid allsüsteeme. Näiteks kohaliku omavalitsuse rahvusvaheline jätkusuutlikkus saab toimuda eelkõige kohalike omavalitsuste liitude kui kohalikke omavalitsusi esindavate kogude kaudu. On raskesti teostatav iga konkreetse kohaliku omavalitsuse iseseisev osalemine rahvusvahelises suhtluses või rahvusvahelises koostöös. Selleks on kasutusel rahvusvahelise suhtluse tasandil just regionaalne lähenemine (näiteks regionaalsele lähenemisele vastab nii Regioonide Komitee kui ka CEMRI ülesehitus).

## Kohalikud omavalitsused ELis - mitmetasandiline kohaliku omavalitsuse süsteem

EL riigisektorisse kuulus 2006. aastal 89 219 kohaliku omavalitsuse, mis jagunesid üheks, kaheks või kolmeks kohalikuks tasandiks. Kohaliku omavalitsuse tasandite võrdlemisel tuleb arvestada riigi suurust, kuid ka seda, kas riik on föderaal- või

unitaarriik. Territooriumide jagamine tasanditeks ei välista siiski eristaatuste või iseärasuste olemasolu mõnede kohalike omavalitsuste puhul.

### **Kohalikud omavalitsused ELis**

ELis on esimese tasandi omavalitsustest 80% koondunud viide riiki: Prantsusmaal asub ligi pool ELi valdadest (41%), Saksamaal (16%), Hispaanias ja Itaalias (kumbki 9%) ja Tšehhi Vabariigis (7%). Rahvaarvu poolest on kohaliku omavalitsuse keskmiseks suuruseks ELis 5100 elanikku:

- 6 riigis ületab elanike arv valla kohta 30 000: Ühendkuningriigis (135 700), Leedus (60 500), Iirimaa (44 900), Portugalis (36 000), Madalmaades (32 200) ja Rootsis (30 700);
- 9 riigis on elanike arv valla kohta alla 5000: Hispaanias, Lätis, Luksemburgis, Austrias, Ungaris, Slovakkias, Küprosel, Prantsusmaal ja Tšehhi Vabariigis.
- Prantsusmaal ja Tšehhi Vabariigis on kõige väiksem elanike arv valla kohta (1600).

Erinevusi riikide vahel valdade arvu ja valla elanike arvu osas võib seletada ajalooliste ja geograafiliste põhjustega, samuti teatud riikides valdade arvu piiramiseks ja nende elanike arvu suurendamiseks läbi viidud poliitikaga. Et tasakaalustada puudusi, mis on seotud valdade väikese suurusega (väike maksustamise alus, volituste kasutamiseks ebapiisavad rahalised ressursid), on ette võetud valdade rühmitamise poliitika, mis kujutab endast nende valdade ühendamist, mis kümne viimase aasta jooksul on arendanud valdadevahelist koostööd.

### **Omavalitsuste ühendamise reformid**

Alates 1960. aastatest on kõigepealt Belgias ja Saksamaal, seejärel Prantsusmaal kasutatavat omavalitsuste (ning Taanis ja Ühendkuningriigis ka teise tasandi kohalike omavalitsuste) ühendamise poliitikat tunda saanud paljud Euroopa riigid. Viimati kasutati seda Eestis, Kreekas, Lätis ja Leedus, Taanis ja Soomes. Valdade ühendamine on andnud kõige veenvamaid tulemusi eriti siis, kui see on olnud kohustuslik. Valdade ühendamise liikumine on lõppenud valdade arvu vähendamisega Saksamaal (arv vähenes 25 000-lt 8500-le), Austrias (3999-lt 2358-le), Kreekas (5343-lt 1034-le), Leedus (581-lt 61-le), Madalmaades (811-lt 458-le), Ühendkuningriigis (kus tühistati mõned distriktid) ja Rootsis (2500-lt 290-le), Eestis (241-lt 227-le). Seevastu teistes maades ei ole valdade ühendamise poliitika valdade arvu oluliselt vähendanud.

## **Kohalike omavalitsuste volitused ja ülesanded**

Kohalikel omavalitsustel on enamasti kolme tüüpi volitusi:

- kohaliku omavalitsuse enda volitused kohalikku huvi pakkuvate küsimustega tegelemiseks: need volitused on tavaliselt määratletud põhiseaduses või kohalike omavalitsuste seadustes;
- riigi nimel kasutatavad volitused: näiteks perekonnaseisuregistri pidamine, valimiste korraldamine. Riigi nimel teostatavad ülesanded laienevad mõnes riigis haridustöötajate tasustamisele (Madalmaad, Soome, Rootsi, Taani ja Eesti) või töövõtjate kasuks võetud meetmetele (Leedu);
- volitused, mille kasutamise on neile delegeerinud teised institutsioonilised tasandid (kohalikud omavalitsused, keskvalitsus või liitunud riigid).

Tavaliselt on kohalike omavalitsuste ülesandeks põhiteenused elanikkonnale, kõrgema tasandi kohalikud omavalitsused vastutavad vallaüleste ülesannete eest. Siiski tuleb sageli ette, et teatud volitusi, näiteks haridust, tervishoidu, sotsiaaltööd või keskkonnaküsimusi juhivad korraga mitu kohaliku omavalitsuse tasandit ning mõnikord ka riik. Hariduse valdkonnas näiteks on vastutus alghariduse eest tavaliselt valdadel, keskhariduse eest kõrgema tasandi kohalikel omavalitsustel ja kõrghariduse eest riigil.

## **Kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkuse hindamise teoreetiliste aluste mõningaid aspekte**

Kohalike omavalitsuste koostöö võib toimuda mitmesuguses vormis, näiteks:

- volitus ühele organile mingi ülesande täitmiseks volitavate kohalike omavalitsuste nimel;
- personali eraldamine ühe kohaliku omavalitsuse poolt teistele kohalikele omavalitsustele;
- ühise organi juhtimine kohalike omavalitsuste vahel sõlmitud kokkuleppe raames;
- iseseisvat isikut ja oma rahalisi vahendeid omava struktuuri loomine ühiste tegevuste juhtimiseks.

Eeltoodust tulenevalt on üks võimalus kohalike omavalitsuste laiemal jätkusuutlikkuse hindamisel lähtuda alljärgnevatest aluspõhimõtetest ja tasemenäitajatest – institutsionaalsest, majanduslikust, sotsiaalsest ja keskkondlikust.

### **Institutsionaalne:**

- Kohalike omavalitsuste liitude ülesehitus, juhtimisstruktuur ja töötajate hulk ja kvalifikatsioon:
  - Üleriigilised liidud.
  - Regionaalsed liidud.
- Kohalikud omavalitsused (edaspidi KOV) ja regioonid ning nende rahvusvaheline esindamine.

- KOV rahvusvaheliste esinduste ülesehitus.
  - KOV ja Euroopa Nõukogu (CLRAE – *The Congress of Local and Regional Authorities of Europe*).
  - Euroopa Liidu Regioonide Komitee jm.
- KOV institutsionaalne jätkusuutlikkuse tasemenäitajad:
  - Võime koondada KOV ja regioonide huve.
  - Võime esindada KOV ja regioonide huve.
- Subsidaarsusprintsipi rakendamine:
  - Riigi- ja kohaliku võimu lähendamine kodanikele.
  - Seaduste täitmise kontrolli tõhustamine.
  - Kohaliku ja regionaalse eripära arvestamine.
  - Uute kohalike initsiatiivide algatamine.
  - Kohaliku initsiatiivi suurendamine kogukonna asjades.
  - Iseotsustuse õiguse suurenemine / vähenemine.
- Informatsiooni vahendamine:
  - Oma liikmeskonnale / KOVdele.
  - Valitsusele.
  - Meedia kaudu avalikkusele.
- Riigi kui terviku huvide arvestamine:
  - Regionaalsete huvide arvestamine.
  - Piireületavate huvide arvestamine.
  - Seaduste elluviimine (hariduse, kultuuri, sotsiaalhoolekande jm. alal teenuste osutamine).
  - Keskvalitsuse poliitika selgitamine.
  - Keskvalitsuselt saadud ülesannete täitmine.
  - Toetuste, fondide jagamine, palkade maksmine.
  - Kontroll seaduste täitmise üle, tagasiside.
- Kohalike huvide ühendamine:
  - informatsiooni kogumine ja levitamine olukorrast vallas/linnas.
  - avalik arutelu kõigi huviliste osavõtul.
  - valla/linna prioriteetide ja maine kujundamine.
  - elutegevuse tagamine.
  - kohalikust olukorrast keskvalitsuse informeerimine.

### **Majanduslik:**

- KOV ja regioonide majanduslikud näitajad jätkusuutlikkuse hindamiseks:
  - KOV ja regioonide konkurentsivõime.
  - Õigusprintsipi rakendamine.
- Regioonide ja kohalike elanike varustamine vajalike teenustega:
  - Haridus.
  - Sotsiaalteenused.
  - Tervishoid.
  - Kommunaalmajandus.
  - Kultuur.

- KOV vara majandamine:
  - kohalike asutuste ja ettevõtete haldamine (koolid jms.);
  - ettevõtlusega tegelemine kasumi saamiseks;
  - maakasutuse jälgimine;
  - vara korrashoid ja kasutada andmine.
- KOV teenuste osutamine ja reguleerimine:
  - Valla elanike ja ettevõtete kokkuleppena fikseerib kohalik omavalitsus stabiilsed, selged ja ajaga kaasas käivad reeglid
    - territoriaalplaneerimine,
    - avalik kord,
    - heakord,
    - eluruumide kasutamine,
    - loomade pidamine jne.
- Tööhõive kohaliku omavalitsuse töötajatele:
  - Sageli on vald või linn piirkonna suurim tööandja oma koolide, raamatukogude, katlamajade, heakorratöötajate jt
- Majandustegevus (rendid, üürid, lepingud).
- Omanikutulu (turud, reklaam).
- Allasutused (soojus, vesi, prügi, heakord).
- Keskkond (heakord, sanktsioonid).
- Laenud.
- Haridus.
- Kultuur.
- Kolmanda sektori toetus.

### **Sotsiaalne:**

- KOV ja regioonide sotsiaalsed näitajad jätkusuutlikkuse hindamiseks:
  - Sissetulekute tase.
  - Vaesuspiiri ületajate arv.
  - Välisraha ja ressursi juurdetulek.
- KOV ja regioonide turvalisus.
- KOV kui tööandja roll.
- KOV kui toetuste ja rahajagaja roll.

### **Keskkondlik:**

- KOV ja regioonide keskkonna näitajad jätkusuutlikkuse hindamiseks:
  - Välisressursi juurdetulek.
  - Omavahendite kasutus.
- Jäätmemajandus:
  - Jäätmemajanduse olukord rahvusvaheliselt avatud turul.
  - Sisekonkurents.
- Vesi ja kanalisatsioon:
  - Vee kvaliteet
  - Kanalisatsiooni nõuete täitmine.

- Võime välisprojekte administreerida.
  - Administreerimisvõime.
  - Osalusvõime.
  - Kaasfinantseerimisvõime.

## Meetod kohalike omavalitsuste rahvusvahelise jätkusuutlikkuse ligikaudseks hindamiseks

Seni puudub ühene arusaam, milliseid näitajaid võiks või saaks kohalike omavalitsuste rahvusvahelise jätkusuutlikkuse hindamiseks kõige paremini kasutada. Küsimuseks on palju ja milliseid näitajaid tuleks valida, kuidas neid mõõta ning kas ja kuidas üldise jätkusuutlikkuse indeksini jõuda. Milline peaks olema erinevate näitajate kaal, et edasi anda rahvusvahelisuse dimensiooni omavalitsuste võimekuse hindamiseks. Alljärgnevalt tutvustatakse üht võimalikku meetodit kohalike omavalitsuste rahvusvahelise jätkusuutlikkuse mõõtmiseks. Näitajate valikul lähtutakse ülaltoodud järeldustest ja ka vastava info olemasolust ja kättesaadavusest.

Jätkusuutlikkuse osalisteks näitajateks käesolevas töös on kasutatud:

1. Kohalike omavalitsuste arv tuhande elaniku kohta.
2. Elanike arv riigis.
3. Keskmise elanike arv kohalikus omavalitsuses.
4. SKT elaniku kohta.
5. SKT kohaliku omavalitsuse kohta.

Valitud näitajaid käsitletakse alljärgnevalt:

- Kohalike omavalitsuste rahvusvahelise jätkusuutlikkuse seisukohast **positiivne** näitaja: maksimum 1 (kõige parema näitajaga riik), absoluutne miinimum 0 (see nähtus puudub).
- Jätkusuutlikkuse seisukohast **negatiivne** näitaja: absoluutne maksimum 0 (probleem puudub), miinimum - 1 (kõige halvema näitajaga riik).
- Näitaja, mille puhul on võimalik **nii positiivne kui negatiivne väärtus**: maksimum 0,5, miinimum - 0,5, kus 0,5 tähistab kõige paremat ja - 0,5 kõige halvemat väärtust.
- **Muu** jätkusuutlikkust mõjutav näitaja, mille puhul **positiivseks ei saa pidada ei kõige madalamat ega kõige kõrgemat väärtust**: Keskmine väärtus 0, olulised hälbed keskmisest ükskõik kummas suunas kuni -1 (kõige suurema hälbega; kõige väiksema hälbega võib hindeks saada mõne numbriga 0 ja - 1 vahel).

Pärast näitajate valikut ja otsustamist, kas tegu on jätkusuutlikkuse seisukohast positiivse, negatiivse või muu näitajaga (kõiki näitajaid peetakse seejuures võrdselt tähtsaks), teisendatakse kõik näitajad ülaltoodud viisil ümber. Seejärel summeeritakse saadud tulemused ja koostatakse pingeread iga ülalnimetatud kategooria lõikes.

Kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkuse rahvusvaheliste väljatoomisel saame kasutada konsolideeritud andmeid ning kättesaadavad olid 2001. aasta andmed. Alljärgnevalt on analüüsitud ja võrreldud eelkõige ELi liikmesriikide vastavaid näitajaid (vt tabel 1).

**Tabel 1. Kohalike omavalitsuste rahvusvaheline jätkusuutlikkus**

	KOV tuh. elaniku kohta	Keskmine elanike arv KOV	SKT elaniku kohta eurot	SKT KOV kohta	Kokku
Luksemburg	0,295	0,725	1,000	0,005	2,026
Saksamaa	0,172	0,864	0,503	0,007	1,547
Hispaania	0,207	0,961	0,329	0,013	1,510
Austria	0,291	0,667	0,521	0,011	1,490
Prantsusmaa	0,617	0,314	0,495	0,025	1,450
Itaalia	0,142	0,718	0,421	0,007	1,288
Malta	0,170	0,879	0,210	0,017	1,276
Küpros	0,556	0,353	0,295	0,038	1,242
Eesti	0,176	0,927	0,090	0,040	1,234
Slovakkia	0,542	0,373	0,084	0,128	1,127
Läti	0,239	0,843	0,072	0,067	1,221
Tšehhi Vabariik	0,609	0,314	0,124	0,099	1,145
Ungari	0,318	0,627	0,116	0,055	1,116
Soome	0,086	0,440	0,521	0,003	1,050
Taani	0,054	0,259	0,663	0,002	0,977
Kreeka	0,102	0,500	0,248	0,008	0,858
Belgia	0,058	0,293	0,495	0,002	0,849
Sloveenia	0,097	0,495	0,210	0,009	0,810
Rootsi	0,035	0,166	0,551	0,001	0,753
Iirimaa	0,032	0,114	0,599	0,001	0,746
Madalmaad	0,032	0,158	0,535	0,001	0,726
Ühendkuningriik	0,008	0,038	0,541	0,000	0,587
Poola	0,075	0,329	0,102	0,015	0,520
Portugal	0,028	0,142	0,246	0,002	0,417
Leedu	0,016	0,084	0,072	0,005	0,177

Kui võtta aluseks eeldus, et suurema elanike arvuga kohalikul omavalitsusel on suurem tulubaas ja sellest tulenevalt suuremad eeldused oma kohustuste täitmiseks, siis domineerivad eelkõige suurema rahvaarvuga riikide (Saksamaa, Prantsusmaa, Hispaania jne.) eelised võrreldes väiksema rahvaarvuga riikide (Küpros, Eesti jne.) ees, väike Luksemburg on selles osas erand oma näitajatega ning eelkõige suure SKTga ühe elaniku kohta. Kui jätkusuutlikkuse komponentide hulgast elimineerida ainult rahva arvu seonduv komponent saame mõnevõrra ülevaatlikuma tulemuse kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkuse rahvusvaheliseks võrdlemiseks. Eelkõige tõuseb Luksemburg esimeseks ning Ühendkuningriik langeb 7lt kohalt 22le kohale.



Eesti seis on eriti ei mõjuta, kuna mängivad rolli eelkõige teised näitajad (keskmine elanike arv omavalitsuses), ning Eesti tõuseb pingereas 9ks.

## **Kokkuvõte**

EL riigisektorisse kuulus 2006. aastal 89 219 kohaliku omavalitsuse, mis jagunesid üheks, kaheks või kolmeks kohalikuks tasandiks. Teise tasandi omavalitsusi oli samas 1 125 ja 92 (123 koos föderaalriikidega). Kohaliku omavalitsuse tasandite võrdlemisel tuleb arvestada riigi suurus, kuid ka seda, kas riik on föderaal- või unitaarriik. Erinevusi riikide vahel valdade arvu ja valla elanike arvu osas võib seletada ajalooliste ja geograafiliste põhjustega, samuti teatud riikides valdade arvu piiramiseks ja nende elanike arvu suurendamiseks läbi viidud poliitikaga. Eeltoodu põhjal võib välja tuua, et kohalike omavalitsuste rahvusvahelise jätkusuutlikkuse hindamiseks on võimalik kasutada mitmeid erinevaid näitajaid. Üheks võimaluseks paljude seast on kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkuse hindamisel lähtuda institutsionaalsetest, majanduslikest, sotsiaalsetest ja keskkondlikest tasemenäitajatest. Käesolevas töös kasutati aga lihtsustatud lähenemist – kohalike omavalitsuste rahvusvahelise jätkusuutlikkuse ligikaudse hindamise osalisi näitajaid: kohalike omavalitsuste arv tuhande elaniku kohta; elanike arvu riigis; keskmist elanike arv kohalikus omavalitsuses; SKT elaniku kohta ja SKT kohaliku omavalitsuse kohta. Kui võtta aluseks eeldus, et suurema elanike arvuga kohalikul omavalitsusel on suurem tulubaas ja sellest tulenevalt suuremad eeldused oma kohustuste täitmiseks, siis domineerivad jätkusuutlikkuse seisukohast eelkõige suurema rahvaarvuga riikide eelised võrreldes väiksema rahvaarvuga riikide ees. Kui jätkusuutlikkuse komponentide hulgast elimineerida ainult rahva arvu seondud komponent saame mõnevõrra ülevaatlikuma tulemuse kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkuse rahvusvaheliseks võrdlemiseks. Tervikliku ja jätkusuutlikkuse taseme võrdlemiseks rahvusvaheliselt on vajalik edaspidi lisaks läbi analüüsida erinevate kohalike omavalitsuste ühelt poolt õigused ja kohustused ning teiselt poolt selleks kasutatavad vahendid ja ressursid. Kõik sõltub sellest, milliseid kohaliku omavalitsuse aspekte soovitakse jätkusuutlikkuse analüüsiks esile tõsta ja neid rahvusvaheliselt võrrelda.

## VÄLISINVESTORID KASUTAVAD EESTIS OMANDATUD KOGEMUSI LIIKUMISEKS UUTELE ARENEVALE TURGUDELE

Mart Sörg  
Tartu Ülikool

Eesti taastas poliitilise iseseisvuse 1991. aastal. See tõi endaga kaasa odavate tooraineturgude ja põhjatute müügiturgude kaotuse Idas. Ümberorienteerumine Läände nõudis ettevõtete põhjalikku rekonstrueerimist, milleks läbitud hüperinflatsiooni tõttu puudusid vajalikud kodumaised finantsressursid. Väljapääsuks oli välismaiste otseinvesteeringute riiki meelitamine soodsa investeerimiskliima loomise abil. Koos finantsressurssidega loodeti saada ka uut tehnoloogiat, innovatiivseid ideid ning turumajanduse oskusteavet.

Välisinvestorite motivatsioone on teadlased põhjalikult uurinud. Tuginedes uuringutele (Ayalp jt., 2004; Pantelidis ja Nikopoulus, 2006) on riikide välisinvestoritele makromajandusliku atraktiivsuse tegurites 7 tegurite gruppi, mida investorid arvesse võtavad. Nendest on otsustamisel olulisimad poliitiline keskkond (25% osakaal), üldised makromajanduslikud tingimused (19%), töajõud (17%) ja maksukoormus (17%). Ülejäänud makrotegurite grupid on väiksema tähtsusega. Eeltoodud uuringute põhjal on Eesti hinnatud riikidest 8. kohal, olles isegi eespool mitmetest EU-15 riigist.

Soodne investeerimiskliima on Eestisse meelitanud hulgaliselt otseseid ja muid välisinvesteeringuid. Havlik'i (2006) uuringust selgub, et 2005. aasta lõpuks oli ühe Eesti elaniku kohta saanud otseseid välisinvesteeringuid (OVI) ligi 8000 eurot, mis on ligi 50% enam kui Tšehhi vabariik ja Ungari. Tulemus on veelgi hinnatavam, sest OVI sissevool Eestisse hakkas Ungarist ja Tšehhi Vabariigist hiljem, kuivõrd Eesti oli endise Nõukogude Liidu osa kuni 1991. a. augustini.

2006. aasta kolmanda kvartali lõpuks oli Eesti saanud välisinvesteeringuid 348,3 miljardi krooni ulatuses. See on üle kahe korra enam kui Eesti SKP 2005. aastal. Eestis moodustavad OVID veidi üle 50% investeeringute sissevoolust. Kuivõrd Tšehhi Vabariigis moodustasid kogu investeeringutest OVID 2005. aasta lõpuks 81,6% ja Ungaris 76,9%, siis on Eesti edu nende ees kogu välisinvesteeringute mahus veelgi suurem, kui OVI andmed seda näitavad. Teised siirderiigid jäävad omakorda Tšehhi Vabariigist ja Ungarist kaks või enam korda maha. Eesti tulemus on seda hinnatavam, sest üldise arusaama kohaselt, mida kinnitavad ka uuringud (nt. Barrell ja Pain, 1997), eelistavad välisinvestorid muude võrdsete tingimuste korral investeerida suurematele turgudele. Siirderiikidest on nendeks eeskätt Venemaa ja Poola.

Meie analüüs näitas, et Eesti on Põhjamaade investorite huvikeskmeks. 2006. aasta kolmanda kvartali lõpuks oli OVIDest 53,1% tulnud Rootsist ja 20,8% Soomest. Aasta aastalt on Soome oma positsiooni kaotanud ja Rootsi parandanud. OVIDest ligi pool (47,4%) on paigutatud finantsvahendusse, üle 13% on paigutatud nii tööstuslikku tootmisse kui ka kinnisvaraärisse. Teised majandussektorid on alla 10%

osatahtsusega. Et välisinvestoritel on Eestis pikaajalised eesmärgid, seda iseloomustab ka fakt, et suur osa kasumist reinvesteeritakse siia. Näiteks 2006. aasta kolmandas kvartalis moodustas OVIdest reinvesteeritud kasum 60%.

Uuringud välisinvestorite eesmärkidest Eestis näitavad, et nad on siia tulles suuresti ekspordile orienteeritud. Seega ei kasvata OVIid Eestis mitte ainult kogutoodangut, vaid ka ekspordi. Käesoleval aastatuhandel on Eesti tegelik SKP aastane kasvutempo olnud üle 7%. Veelgi kiiremini on kasvanud eksport. 13 aastaga (1992–2005) on Eesti kaupade eksport kasvanud 17,9 korda ja teenuste eksport 16,5 korda. Seejuures moodustas kaupade ja teenuste eksport 2005. aastal 138,4 miljardit krooni ehk 84% selle aasta SKPst. Kolm neljandikku Eesti ekspordist läheb teistesse Euroopa Liidu maadesse, mis näitab ka, et välisinvestorite kaasabil on Eestis suudetud luua piisavalt konkurentsivõimeline eksportmajandus.

Mitmed uuringud on tõestanud, et arenevatele turgudele investeerijad tahavad võetud riskide eest saada ka maksimaalset tulu (vt. nt. Nunnenkamp, 2000). Kyoshi Kojima (1973) on selle ristinud lendavate hanede paradigmat – kui mahlakas rohi ühes kohas on ära söödud, lennatakse edasi. Ka Larimo jt. (1998) uuring Eestisse investeerijate tulevikuplaanide kohta näitas, et paljud neist investeerisid Eestisse selleks, et saada kogemusi arenevatel turgudel tegutsemiseks ja oodata ära, millal Venemaa turg muutub piisavalt riskivabaks, et sinna edasi liikuda.

Uuringud (nt. Järvinen 2005) on näidanud, et Balti mere arenenud turumajandusmaades (Rootsi, Taani, Soome) ületab OVI väljavool sissevoolu. Seevastu arenevate turgudega riikides (Eesti, Läti, Leedu, Poola) on OVI väljavool võrreldes sissevooluga marginaalne. Olukord on muutumas Eestis, kus pärast 2004. aasta Euroopa Liiduga ühinemist OVI väljavool hakkab kiiresti kasvama. Tabelist 1 on see selgesti märgatav.

**Tabel 1. Otseste välisinvesteeringute summad Eestis 2002–2006 (mln. kr.)**

	2002	2003	2004	2005	2006 I– III kv.
OVI saldo	2612	10716	8747	29019	5838
sellest OVI sissevool	4800	12865	12136	36746	16187
OVI väljavool	2188	2149	3389	7727	10349
välja/sisse %	45,5	16,5	26,2	21,2	60,1

Allikas: Comments ..., 2006; autori koostatud.

OVI väljavool Eestis 2005. aastal oli võrreldav selle kogusummaga perioodil 2002–2004, aga 2006. aasta kolme kvartali jooksul ületas OVI väljavool juba 10 mlrd. krooni.

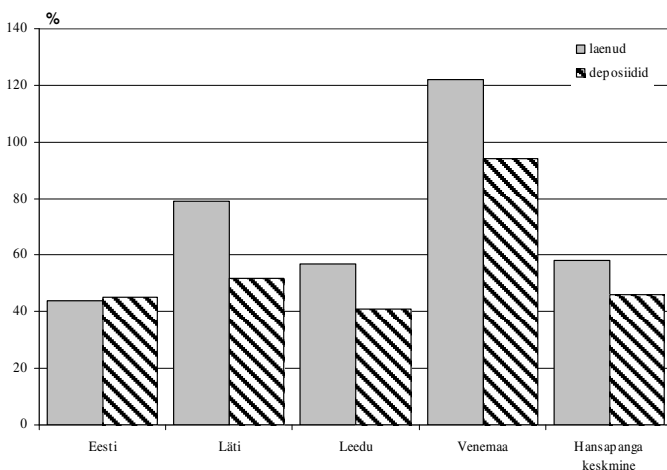
Eeltoodud OVI väljavoolu intensiivistumisel on kaks objektiivset põhjust. Ühest küljest on järk-järgult vähenenud Eesti hinnaelised (tooraine, tööjõud) võrreldes investeerijate emamaadega. Selle tulemusena on ka tulukus vähenenud, kuigi see on veel oluliselt kõrgem EU-15 keskmisest. Teisalt on stabiliseerumisprotsess SRÜ maades jõudnud sellisesse järku, et usaldatakse juba sinna investeerida. OVI

suundub Eestist siiski eeskätt naabermaadesse – Lätisse (33,9%) ja Leetu (30,1%), mis on hästi põhjendatav gravitatsiooniteooriaga. Alates 2005. aastast on aga kiiresti hakanud kasvama ka investeeringud Venemaale ja Ukrainasse. Investeeringu-positatsioon 2006. aasta kolmanda kvartali lõpuks OVI osas oli Venemaaga 9,0% ja Ukrainaga 6,8% nende kogumahust. Eesti ettevõtete potentsiaal on loomulikult suurem, kuid suuremaid investeeringuid sinna pärsib veel suhteliselt kõrge riskitase neis maades.

Tartu Ülikooli majandusteaduskonnas läbi viidud uuring (Varblane jt. 2001) näitas, et Eesti ettevõtetest, mis investeerivad Eestist välja on 65% välismanduses või kaasomandis olevad ettevõtted. Ka statistika kinnitab seda järeldust. Kui 30. septembriks 2006 Eestisse tehtud OVIst oli 47,4% paigutatud finantssektorisse, siis OVI väljavoolust moodustasid investeeringud finantssektorisse 39,8%. Kuivõrd Eesti pangandus on üle 98% välisomanike käes, siis nüüd on nad hakanud liikuma edasi vähemarenenud pangandusturgudele, kus kasvu ja kasumi võimalused on paremad.

Meie uuringus on selle väite tõestuseks toodud Hansapanga välisekspansiooni areng. 1998 aastal omandas Hansapangas enamusosaluse Swedbank. Hansapank oli juba 1996. aastal alustanud invasiooni Lätti (omandati Deutsche-Lettische Pank) ning 1998. aastal asutas oma kontori Vilniuses. Swedbanki omanduses oleku perioodil on laiendatud osalust nii Läti kui ka Leedu turul ning jõutud ka Venemaale. Jooniselt 1 näeb, et uutel turgudel on Hansapanga kasv olnud kiirem kui Eestis, mis ongi Hansapanga sinna liikumise peamine motiiv.

**Joonis 1. Hansapanga laenuportfelli ja deposiitide kasv 2005. aastal riikide lõikes (%)**



Allikas: Management Report, 2006.

Meie käesolev uuring näitas, et Eesti oli edukas OVI sissetoomisel tänu soodsale investeerimiskliimale. Olulist rolli mängis selles kuluefektiivsus, sest hinnatase Eestis oli madalam EU-15 keskmisest. Olulise osa investeeringutest on Eesti saanud naabermaadest Rootsist ja Soomest, mis kinnitab gravitatsiooniteooria paikapidavust OVI vallas. Täna on Eesti kaotamas oma odava maa eeliseid, mistõttu investorid ruttavad Eestis omandatud kogemusi kasutama liikumiseks edasi Itaalia, kus kasvu- ja kasumiväljavaated on Eestiga võrreldes paremad. Seega võib järeldada, et Eesti on väljumas siirdemaa ehk areneva turu maade hulgast ja liitumas arenenud turumajandusega maade rühmaga, millised üha enam asendavad kaupade ekspordi kapitali ekspordiga.



**KROONIKA**

**CHRONIK**

**CHRONICLE**





## MAJANDUSPOLIITIKA KONVERENTSID KUI TRADITSIOON EESTI MAJANDUSTEADUSES JA KÕRGHARIDUSES

Majanduspoliitika alaseid teaduskonverentse on eelmise sajandi keskel Eestis sündinud majandusteadlaste initsiatiivil ja eestvedamisel peetud juba palju aastaid. Tänapäevaseks pikima järjepideva traditsiooniga majanduspoliitika teemalistest konverentsidest esimene toimus 1984. aastal. Pärast vaheaega (Eestis algasid kaheksakümnendate aastate teisel poolel demokrateerimisprotsessid ning Eesti taasiseisvus) toimus kümme aasta pärast s.o. 1994. aastal teine majanduspoliitika teemaline teaduskonverents. Seejärel on konverentsid toimunud igal aastal. 1996. aastast alates on konverentsidel osalenud ka teiste riikide majandusteadlased, seda eriti Saksamaa Liitvabariigist. 2002. aastal toimus X konverents ning käesoleval, 2007. aastal toimub Eestis juba XV majanduspoliitika teemaline teaduskonverents. Siin kirjutises esitatakse ülevaade alates üheteistkümnendast konverentsist.<sup>1</sup>

Rahvusvaheline majanduspoliitika-alane teaduskonverents, mis leiab aset 2007. aasta 28.-30. juunil, on **viieteistkümmes**, mis omab pikaajalist traditsiooni ja loodetavasti ka tulevikku. Meenutades seni toimunud konverentse, võib ilmselt väita, et need on leidnud kindla koha Eesti teadusmaastikul, andnud panuse nii majandusteaduse kui ka majandusainete õpetamise arengusse Eesti kõrgharidussüsteemis. Allakirjutanu, olles ühtlasi nimetatud konverentside seeria algataja ning peakorraldaja-koordinaator, on olnud kõigi viieteistkümmet konverentsi korraldamise juures. See asjaolu ajendab ja lubab siinjuures ka põgusat tagasivaadet teha.

Konverentside toimumise kohaks on valdavalt olnud Tartu ja Võrk. Kõigi konverentside puhul on saadud ja vahetatud majanduspoliitika alane informatsioon nii õppejõudude kui üliõpilaste hulgas igapäevases õppe- ja teadustöös aktiivset kasutamist leidnud.

Kõne all olevate majanduspoliitika teemaliste teadussündmuste eesmärgiks on olnud osalejate tööde tutvustamine kolleegidele ning nende tööde ühine arutelu. 1996. aastast on lisaks Eesti inimestele konverentsitöösse lülitunud ka teiste riikide majandusteadlased ja spetsialistid (eeskätt Saksamaa Liitvabariigi, aga samuti Läti, Leedu, Poola, Sloveenia, Soome, Suurbritannia ning samuti Euroopa Liidu keskorganite esindajad). Sellest ajast on olnud täiendavaks eesmärgiks väliskülaliste

---

<sup>1</sup> Ülevaadet esimese kümne konverentsi kohta on võimalik lugeda eesti ja inglise keelsetest artiklitest: **Raudjärvi, Matti; Sepp, Jüri**. Majanduspoliitika kümme konverentsi kui osa Eesti majandusteadusest ja akadeemilisest majandusharidusest / Ten conferences on economic policy as a part of Estonian economic science and academic economic education. – 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. Berlin, Tallinn: Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, Mattimar OÜ, 2002, lk. / S. / pp. 601-620.

osavõtul arenenud turumajandusriikide, tänaseks nn vanade kui ka uute Euroopa Liidu liikmesriikide majanduspoliitiliste kogemuste ning arengute parem mõistmine.

Konverentsil osalejad on olnud eeskätt erinevate ülikoolide, mitmete teiste kõrgkoolide ja teadusasutuste õppejõud-majandusteadlased ning doktorandid. Samas on kohal olnud ka rahvamajanduse eri valdkondade praktikud ja teised huvilised. Lisaks konverentsitööle on alati konverentsist osalejatele pakutud ka kultuurielamusi-kontserte ning võimalust Eestimaa loodusega tutvuda.

**XI** konverentsi teemaks oli “Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu” (26.-28. juunil 2003). Traditsiooniliselt toimus avaplenaaristung Tartus, kus olid järgmised ettekanded:

*Wolf Schäfer* (Saksamaa), teemal “Euroopa Liidu laienemine ja süvenemine: institutsionaalse reformi vajadus”,

*Wilfrid Fuhrmann* (Saksamaa) teemal “Miks Euroopa? Euroopa Liidu geopoliitika ja heaolutaotluse vahel”,

*Janno Reiljan* ja *Liina Kulu* (mõlemad Eestist) ühissettekandega teemal “Pensionisüsteemi reformi olulisus Eesti majandusliku ja sotsiaalse arengu tagamisel” ning

*Tiiu Paas* ja *Andres Võrk* (mõlemad Eestist) ühissettekandega teemal “Eesti leibkondade majandusliku olukorra enesehinnang – kas ühiskonna sotsiaalse seisundi peegeldus”.

Värskas toimusid ettekanded kolme istungina:

Esimene istung, töörühmadeks “Stabilisatsiooni- ja rahapoliitika”, mida juhatas *Martti Randveer* (Eesti) ning “Konkurentsi- ja sektoraalpoliitika”, juhatajaks *Rein Lumiste* (Eesti).

Teine istung, kus olid töörühmadeks “Majanduskasvu poliitika”, mida juhatas *Rolf Hasse* (Saksamaa) ning “Töö- ja sotsiaalpoliitika”, juhatajaks *Raul Eamets* (Eesti).

Kolmas istung, kus töötasid järgmised töörühmad: “Regionaal- ja kohalik poliitika”, juhatajaks *Sulev Mäeltsemees* Eestist ning “Ettevõtluspoliitika”, mida juhatas *Toomas Haldma* (Eesti).

Konverentsi esimese päeva õhtul tutvusid konverentsist osavõtjad Põlva maakonnas Tudernas asuva savitöökojaga, kust enesele ka rahvuslikke savitöid-suveniire kaasa osteti. Seejärel toimus õhtusöök-piknik looduskaunis Jõeveere turismitalus koos suitsusauna, jalutuskäikude ja sportmängudega.

Teise päeva õhtul kuulati eesti kontrabassisti Taivo Sillari kontserti ning kolmandal päeval toimus loodusekursioon Eesti vägevamates metsades Järveljal, kus asub ka Eesti Maaülikooli metsanduse eriala üliõpilaste välibaas.

**XII** konverents toimus ajavahemikul 1.-3. juuli 2004 üldteemal “Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus”. Selleks ajaks oli Eesti juba Euroopa Liidu liikmesriik koos teiste uute liikmetega (alates 1. maist 2004 täienes Euroopa Liit kümne riigiga – Eesti, Läti, Leedu, Poola, Tsehhi, Slovaki, Sloveenia, Ungari, Küpros ja Malta).

Plenaaristungile Tartus olid kavandatud järgmised ettekanded:

*Rolf Hasse* (Saksamaa) teemal “Euroopa majandussüsteem peale konventi”,  
*Hermann H. Kallfass* (Saksamaa) teemal “Korruptsioon – majanduspoliitika üks probleeme”,

*Matti Raudjärv* (Eesti) teemal “Kõrg- ja kutsehariduse õppeasutuste paiknemisest regionaalpoliitika toetamiseks Eestis” ning

*Rena Sellov*, *Kristina Toming* ja *Dorel Tamm* (kõik Eestist) ühissettekandega teemal “Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika reform ja selle rakendamine Eestis”.

Värskas toimunud kolmel istungil töötati järgmiselt:

Esimesel istungil olid ettekanded ja diskussioonid töörühmas “Majandusarengu institutsionaalsed tegurid”, mida juhatas *Olev Raju* (Eesti) ning töörühmas “Regionaal- ja kohalik majanduspoliitika”, juhatajaks *Sulev Mäeltsemees* (Eesti).

Teisel istungi töörühmad olid teemadel “Rahapoliitika ja finantsturud” (juhatas *Mart Sörg* Eestist) ja “Tööturu- ja sotsiaalpoliitika” (juhatajaks *Raul Eamets* Eestist).

Kolmandal töörühma teemad olid – “Sektoraalne majanduspoliitika” (juhatajaks *Urmas Varblane* Eestist) ja “Ettevõtluspoliitika” (juhatas *Toomas Haldma* Eestist).

Tööväliselt oli esimese päeva õhtul rahvuslik õhtusöök Seto Talumuuseumi tsäimajas, kus lisaks oli võimalik kultuuriprogrammi raames kuulata-vaadata kohalike setode kontserti, uudistada savikoda ja sepikoda, vihelda muuseumi suitsusaunas ning tutvuda muuseumi eksponaatidega. Teise päeva õhtul toimus kohalike rahvaviiside ansambli “Piperita Paperita” lustakas kontsert. Kolmandal päeval pärast lahkumist Värskast külastasid paljud konverentsi külalised ka rahvusvaheliselt tuntud ja suurte traditsioonidega, seekordset Eesti XXIV üldlaulupidu ja XVII üldtantsupidu Tallinnas.

**XIII** konverents toimus ajavahemikul 30. juuni kuni 2. juuli 2005. Seekord aga üldteemat ei formuleeritud, vaid teaduskonverents toimus nn järjekorranumbri alusel – „XIII majanduspoliitika teaduskonverents”

Plenaaristungile Tartusse olid seekord kavandatud järgmised ettekanded:

*Rolf Hasse* (Saksamaa) teemal “Millist paradigma järgib majanduspoliitika koordineerimine Euroopa Liidus”,

*Elmar Rõmpczyk* (Saksamaa) teemal “Ökoloogiline turumajandus: kaasaegse majanduspoliitika aktuaalne teema”,

*Ralph Wrobel* (Saksamaa) “Diskussioonilised asukohapoliitika Euroopas: Eesti ja Iirimaa võrdlus” ning

*Jana Kask* (Eesti) “Finantskriisi lahendamise raamistiku valik: konstruktiivse ambivalenti kasutamise käsitlus”.

Värskas toimusid ettekanded järgmise jagunemisega:

Esimesel ja teisel istungil toimusid töörühmad kahel põhiteemal, nagu “Makromajanduspoliitika” (juhatasid Saksamaalt *Armin Rohde* ja Eestist *Mart Sörg*) ning “Korra- ja konvergensipoliitika”, juhatajateks *Toomas Haldma* ja *Urmas Varblane* Eestist.

Kolmandal istungil tegutsesid töörühmad “Sektoraal- ja välismajanduspoliitika”, mida juhatasid *Ele* ja *Janno Reiljan* Eestist ning “Regionaal- ja tööpoliitika” (juhatajateks *Raul Eamets* ja *Helje Kaldaru* Eestist).

Konverentsi esimesel päeval pärast plenaaristungit oli konverentsist osavõtjatel võimalus põgusalt Tartu Hansapäevadest osa saada. Esimese päeva õhtupoolikul külastati Rāpinas asuvat ja veel täna töötavat ning toodangut andvat paberivabrikut (alustas tegevust juba 1734. aastal), samuti uudistati Rāpina mõisahoonet. Teise päeva õhtuses kultuuriprogrammis kuulati kitarrimuusikat Elva Muusikakooli kitarrirõpetaja *Vaido Petseri* toredas esituses. Kolmanda päeva loodusprogrammi raames tutvuti põhjalikult Rāpina mõisa liigirikka parkiga.

**XIV** konverents toimus ajavahemikul 29. juuni kuni 1. juuli 2006. Ka seekord ei formuleeritud üldteemat, vaid teaduskonverents toimus samuti järjekorranumbri alusel – „XIV majanduspoliitika teaduskonverents”.

Plenaaristungil Tartus toimusid järgmised ettekanded:

*Peter Friedrich* (Saksamaa) teemal “Eraettevõtete PPP-sse kaasamise rahvamajanduslikud tegurid”,

*Janno Reiljan* (Eesti) teemal “Probleemid Eesti riigi kinnisvarapoliitika jätkusuutlikkuse tagamisel”,

*David Smallbone* (Suurbritannia) teemal “Piiriülene koostöö ettevõtete partnerluses: juhtum poliitika käsitluseks” ning

*Arvi Kuura* (Eesti) teemal “Ettevõtluspoliitika Eestis”.

Värskas toimusid ettekanded järgmiselt:

Esimesel istungil toimusid järgmised töörühmad: “Regionaalpoliitika” (juhatas *Sulev Mäeltsemee* Eestist) ning “Ettevõtluspoliitika”, juhatajateks *Toomas Haldma* ja *Urve Venesaar* Eestist.

Teise istungi töörühmadeks olid: “Makromajanduspoliitika” (juhatas *Mart Sörg* Eestist) ning jätkus “Ettevõtluspoliitika” (juhatajaks *Peter Friedrich* Saksamaalt).

Kolmandal istungil jätkas töörühm “Makromajanduspoliitika” (juhatas *Armin Rohde* Saksamaalt) ning töörühm “Sektoraalpoliitika” (juhatajaks *Janek Uiboupin* Eestist).

Esimese päeva õhtu veedeti Hirvemäe Puhkeskuses, kus lisaks looduses viibimisele kuulati ka Setomaa noorte pop-rock ansambli esinemist. Teise konverentsipäeva õhtu kultuuriprogrammi sisustas teist aastat järjest suurepärase eesti kitarrist *Vaido Pets*er Elvast.

Konverentsi loodusprogramm kolmandal päeval toimus Eesti suuruselt teise järve, Võrtsjärve ääres asuvas Eesti Maaülikooli Limnoloogiajaamas. Tutvuti vastavatud akvaariumite ja neis elutsevate arvukate kalade eluga ning Limnoloogiajaama teadlaste töödega. Tehti põgus laevasõit Võrtsjärvel ümber Tondisaare ning konverents lõpetati kauni järvevaate nautimisega ning maitsva lõunasöögiga Limnoloogiajaama järvemuseumi terrassil.

**XV** konverents viiakse läbi ajavahemikul 28.-30. juuni 2007 („Eesti majanduspoliitika – kolm aastat Euroopa Liidus”). Seekord toimuvad nii avaplenaaristung kui töörühmade istungid Värskas. Suurem rõhk on seekordsel konverentsil suunatud eeskätt regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitikaga seotud ettekannetele ja aruteludele. Avaplenaaristung on kavandatud koostöös Eesti Vabariigi valitsuse, maakondade ja valdade esindajatega. Konverentsi teine päev toimub kolme istungina.

Esimese konverentsipäeva õhtu veedetakse Seto Talumuseumis, kuhu on ka kavandatud kultuuriprogramm. Teisel päeval toimub konverentsitöö lõppemisel loodusretk Meenikunna rabasse. Kolmanda päeva pärastlõunal on kõigil võimalus Tallinnas toimuval koolinoorte X laulu- ja tantsupeol osaleda. Huvitavaks sündmuseks on see loodetavasti väliskülalistele.

Kuna senised konverentsid on möödunud sisukalt ja tulemuslikult, siis tahavad korraldajad majanduspoliitika alaste konverentside traditsiooni ka edaspidi jätkata. Siinjuures aga tänusõnad nii osalejatele kui toetajatele, ühtlasi lootes ka edasisele meeldivale koostööle.

Matti Raudjärv

Majanduspoliitika konverentside initsiaator  
ja peakorraldaja

## **WIRTSCHAFTSPOLITISCHE KONFERENZEN - EINE LANGJÄHRIGE TRADITION IM ESTNISCHEN WISSENSCHAFTS- UND HOCHSCHULLEBEN**

Seit Jahren werden in Estland wirtschaftspolitische Konferenzen abgehalten. Diese Tradition entstand auf Anregung von Wirtschaftswissenschaftlern, die in der Mitte des vorigen Jahrhunderts in Estland geboren sind, und sie wird auch von ihren Initiatoren fortgeführt. Die längste Tradition hat eine wirtschaftspolitische Konferenzreihe, die im Jahre 1984 begann. Danach entstand eine Pause, bedingt durch die in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre stattgefundenen Demokratisierungsprozesse und die anschließende Wiederherstellung der estnischen Unabhängigkeit. So ist es gekommen, dass die nächste wirtschaftspolitische Konferenz erst nach zehn Jahren, also im Jahre 1994 stattfand. Seitdem werden die Konferenzen jedes Jahr durchgeführt. Seit 1996 nehmen an den Konferenzen auch Wirtschaftswissenschaftler aus anderen Ländern teil, die meisten von ihnen kommen aus Deutschland. Im Jahre 2002 war die X. Konferenz und diesem Jahr, also 2007, wird in Estland die XV. wissenschaftliche Konferenz zu Themen der Wirtschaftspolitik durchgeführt. Der vorliegende Beitrag bietet einen Überblick über das Veranstaltungsangebot, angefangen mit der XI. Konferenz.<sup>1</sup>

Die wirtschaftspolitische Konferenz, die vom 28.-30. Juni 2007 stattfinden wird, ist in der Reihenfolge schon die fünfzehnte Konferenz, und auf Grund der langjährigen Tradition können die Veranstalter auch hoffnungsvoll in die Zukunft blicken. Wenn wir die bisherigen Konferenzen Revue passieren lassen, ist es wohl angebracht zu behaupten, dass sie einen festen Platz im Wissenschaftsleben Estlands eingenommen und einen großen Beitrag zur Entwicklung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung und Lehre an estnischen Hochschulen geleistet haben. Der Verfasser dieses Artikels ist als Initiator und Hauptveranstalter dieser Konferenzreihe bei allen fünfzehn Konferenzen dabeigewesen. Diese Tatsache ist eine Anregung und Begründung zugleich, um einen kurzen Rückblick zu halten.

Die Austragungsorte sind hauptsächlich Tartu und Võrskä gewesen. Die wirtschaftspolitischen Informationen, die bei diesen Konferenzen vermittelt wurden, werden sowohl von Lehrkräften als auch von Studenten aktiv benutzt.

Die wirtschaftspolitischen Tagungen haben das Ziel, den Teilnehmern eine Bühne zu bieten, auf der sie ihre Forschungsergebnisse den Kollegen präsentieren können,

---

<sup>1</sup> Eine Übersicht über die ersten zehn Konferenzen findet man in folgenden estnisch- und englischsprachigen Artikeln: **Raudjärv, Matti; Sepp, Jüri.** Majanduspoliitika kümme konverentsi kui osa Eesti majandusteadusest ja akadeemilisest majandusharidusest / Ten conferences on economic policy as a part of Estonian economic science and academic economic education. – 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. Berlin, Tallinn: Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, Mattimar OÜ, 2002, lk. / S. / pp. 601-620.

um dann gemeinsam darüber zu diskutieren. Seit 1996 treten bei den Konferenzen auch Wirtschaftswissenschaftler und Fachleute aus anderen Ländern auf. Wir haben in erster Linie die Kollegen aus Deutschland, aber auch aus Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, Finnland, Großbritannien und Vertretern der EU-Zentralbehörden willkommen geheißen. Unter Beteiligung der ausländischen Gäste gilt als zusätzliches Ziel, die wirtschaftspolitischen Erfahrungen und Trends in entwickelten Marktwirtschaften, jetzt aber auch in den neuen und alten EU-Mitgliedstaaten besser kennenzulernen.

Zu den Tagungsteilnehmern gehören hauptsächlich Universitäts- und Hochschuldozenten und Wirtschaftswissenschaftler verschiedener Forschungsinstitute und Doktoranden. Gleichzeitig sind auch Praktiker aus verschiedenen Wirtschaftsbereichen und andere Wirtschaftsinteressierte vor Ort gewesen. Immer gehört zu den Konferenzen ein Begleitprogramm, das den Teilnehmern Konzerte, Museumsbesuche und Ausflüge in die estnische Natur anbietet.

Das Thema der **XI. Konferenz** war „Die Wirtschaftspolitik Estlands auf dem Weg in die Europäische Union“ (26.-28. Juni 2003). Traditionsgemäß fand die Plenarsitzung in Tartu statt, wo folgende Vorträge auf dem Programm standen:

*Wolf Schäfer* (Deutschland) - „Erweiterung und Vertiefung der EU: Institutioneller Reformbedarf.“

*Wilfrid Fuhrmann* (Deutschland) - „Warum Europa? Die EU zwischen Geopolitik und Wohlfahrtssteigerung“,

*Janno Reiljan und Liina Kulu* (beide aus Estland) mit einem gemeinsamen Vortrag „Bedeutsamkeit der Rentenreform bei der Gewährleistung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Estlands“ und

*Tiiu Paas und Andres Võrk* (beide aus Estland) mit einem gemeinsamen Vortrag „Selbstbewertung der wirtschaftlichen Lage estnischer Haushalte – Widerspiegelung des sozialen Zustands der Gesellschaft?“.

In Värksa wurden die Vorträge in drei Sitzungen gehalten, für die man jeweils zwei Arbeitsgruppen gebildet hat :

Die erste Sitzung - „Stabilisierungs- und Geldpolitik“, moderiert von *Marti Randveer* (Estland), und „Wettbewerbs- und Sektoralpolitik“, moderiert von *Rein Lumiste* (Estland).

Die zweite Sitzung - „Wachstumspolitik“, moderiert von *Rolf Hasse* (Deutschland), und „Beschäftigungs- und Sozialpolitik“, moderiert von *Raul Eamets* (Estland).

Die dritte Sitzung - „Regional- und Kommunalpolitik“, moderiert von *Sulev Mäeltsemees* (Estland), und „Unternehmungspolitik (-förderung)“, moderiert von *Toomas Haldma* (Estland).

Am Abend des ersten Konferenztages hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, in Tuderna (Landkreis Põlvamaa) eine Töpferei zu besichtigen und nicht wenige wählten aus den dort hergestellten Töpferwaren passende Souvenirs aus. Danach versammelte man sich in dem landschaftlich sehr schön gelegenen Tourismus-Bauernhof Jõeveere zu einem Picknick. Wer dazu Lust hatte, konnte in die urige Rauch-Sauna gehen, Spaziergänge vornehmen oder bei sportlichen Spielen mitmachen.

Am Abend des zweiten Tages konnte man dem Konzert des estnischen Kontrabass-Spielers Taivo Sillari beiwohnen. Am dritten Tag gab es einen Ausflug nach Järvselja, in die mächtigsten Wälder Estlands. Dort befindet sich auch die Außenstation für Forstwirtschaftsstudenten der Estnischen Landuniversität.

Die **XII. Konferenz** verlief vom 1.-3. Juli 2004 unter dem Motto „Wirtschaftspolitische Perspektiven Estlands als Mitglied der Europäischen Union“. Zu diesem Zeitpunkt gehörte Estland schon zur Europäischen Union. Ab dem 1. Mai 2004 hatte die EU zehn neue Mitgliedstaaten: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Ungarn, Zypern und Malta.

Auf dem Programm der Plenarsitzung in Tartu waren folgende Vorträge:

*Rolf Hasse* (Deutschland) - „Die europäische Wirtschaftsverfassung nach dem Konvent“,

*Hermann H. Kallfass* (Deutschland) – „Korruption: ein Problem der Wirtschaftspolitik“,

*Matti Raudjärv* (Estland) - „Standorte der Hoch- und Berufsschulen in Estland – Faktor zur Förderung der Regionalpolitik“ und

*Rena Sellov, Kristina Toming und Dorel Tamm* (alle aus Estland) mit einem gemeinsamen Vortrag “Reform der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union und deren Umsetzung in Estland”

In Värskä wurde die Konferenz wieder in drei Sitzungen mit jeweils zwei Arbeitsgruppen abgehalten:

Die erste Sitzung - „Institutionelle Faktoren der Wirtschaftsentwicklung“, moderiert von *Olev Raju* (Estland), und „Regionale und lokale Wirtschaftspolitik“, moderiert von *Sulev Mäeltsemees* (Estland).

Die zweite Sitzung - „Geldpolitik und Finanzmärkte“, moderiert von *Mart Sörg* (Estland), und „Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“, moderiert von *Raul Eamets* (Estland).

Die dritte Sitzung - „Sektorale Wirtschaftspolitik“, moderiert von *Urmas Varblane* (Estland), und „Unternehmenspolitik“, moderiert von *Toomas Haldma* (Estland).

Zum Begleitprogramm am Abend des ersten Tages gehörte das Abendessen mit Nationalspezialitäten im Teehaus des Seto-Bauernmuseums. Für die passende



Umrahmung sorgten die Volksmusiker der hiesigen Volksgruppe Seto. Für interessierte Konferenzteilnehmer standen die Ausstellungsräume des Museums, darunter die Töpferei, die Schmiede und die qualmende Rauch-Sauna offen. Zum Abschluss des zweiten Tages trat die Seto-Folkloregruppe „Piperita Paperita“ mit einem unterhaltsamen und schwungvollen Konzert auf. Nach der abschließenden Sitzung am dritten Tag fuhren viele Teilnehmer von Väraska nach Tallinn, um dort dem XXIV. Sängerfest und dem XVII Volkstanzfest beizuwohnen. Beide Versammlungen haben eine langjährige Tradition und sind auch international bekannt.

Die **XIII. Konferenz** wurde im Zeitraum vom 30. Juni bis zum 2. Juli 2005 abgehalten. Diesmal wurde kein allgemeines Thema formuliert, sondern die Konferenz wurde unter der nächsten Nummer in der Reihenfolge veranstaltet, also war das diesmal „Die XIII. wirtschaftspolitische Konferenz“.

Auf dem Programm der Plenarsitzung in Tartu standen folgende Vorträge:

*Rolf Hasse* (Deutschland) - „Welchem Paradigma folgt die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU“,

*Elmar Römpezyk* (Deutschland) - „Ökologische Marktwirtschaft: strategisches Thema der modernen Wirtschaftspolitik“,

*Ralph Wrobel* (Deutschland) - „Umstrittene Standortpolitiken in Europa: Estland und Irland im Vergleich“, und

*Jana Kask* (Estland) - „Constructive ambiguity: an approach to the financial crises management framework“

In Väraska wurden die Referate folgendermaßen aufgeteilt:

Für die erste und zweite Sitzung hat man zwei Arbeitsgruppen gebildet: das Thema einer Arbeitsgruppe lautete „Makrowirtschaftspolitik“ (Moderation *Armin Rohde* aus Deutschland und *Mart Sörg* aus Estland), und die andere Arbeitsgruppe hatte zum Thema „Ordnungs- und Konvergenzpolitik“ (Moderation *Toomas Haldma* und *Urmas Varblane* aus Estland).

Auf der dritten Sitzung konnte man zwischen der Arbeitsgruppe „Sektoral- und Außenwirtschaftspolitik“ (Moderation *Ele* und *Janno Reiljan* aus Estland) und der Arbeitsgruppe „Regional- und Beschäftigungspolitik“ (Moderation *Raul Eamets* und *Helje Kaldaru* aus Estland) wählen.

Nach der Plenarsitzung hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, einen kurzen Einblick in das Angebot der Tartuer Hansetage zu bekommen. Zum Abschluss des ersten Tages besuchte man in Räpina eine alte Papiermühle, die schon 1734 gegründet wurde und bis jetzt in Betrieb ist und Papier produziert. Auch das Gutsgebäude Räpina wurde besichtigt. Zum Ausklang des zweiten Tages gab es schöne Gittarenmusik von Vaido Petser, dem Gitarrenlehrer der Musikschule Elva. Das Begleitprogramm des dritten Tages bot einen langgedehnten Spaziergang durch den artenreichen Gutshofpark Räpina an.

**Die XIV. Konferenz** fand vom 29. Juni bis 1. Juli 2006 statt. Auch diesmal wurde kein Hauptthema formuliert, sondern die Konferenz wurde unter der nächsten Nummer in der Reihenfolge veranstaltet, also war das diesmal „Die XIV. wirtschaftspolitische Konferenz“.

Auf der Plenarsitzung in Tartu wurden folgende Referate gehalten:

*Peter Friedrich* (Deutschland) - „Berücksichtigung von volkswirtschaftlichen Auswirkungen bei den Entscheidungen über die Einbindung privater Unternehmen in PPP“,

*Janno Reiljan* (Estland) - „Probleme der Nachhaltigkeit der Immobilienpolitik des Estnischen Staates“,

*David Smallbone* (Großbritannien) - „Cross border co-operation in enterprise partnership: a case for policy treatment?“ und

*Arvi Kuura* (Estland) - „Unternehmenspolitik in Estland“

In Värksa wurden die Vorträge folgendermaßen aufgeteilt:

Die erste Sitzung fand in zwei Arbeitsgruppen statt: „Regionalpolitik“ (Moderation *Sulev Mäeltsemees* aus Estland) und „Unternehmenspolitik“ (Moderation *Toomas Haldma* und *Urve Venesaar* aus Estland).

Für die zweite Sitzung bildete man die Arbeitsgruppe „Makrowirtschaftspolitik“ (Moderation *Mart Sörg* aus Estland), und die Arbeitsgruppe „Unternehmenspolitik“ (Moderation *Peter Friedrich* aus Deutschland) hat ihre Arbeit fortgesetzt.

Auf der dritten Sitzung war wieder die Arbeitsgruppe „Makrowirtschaftspolitik“ (Moderation *Armin Rohde* aus Deutschland) aktiv, und die zweite Arbeitsgruppe hatte zum Thema „Sektoralpolitik“ (Moderation *Janeke Uiboupin* aus Estland).

Den ersten Tag hatte man im Erholungszentrum Hirvemäe ausklingen lassen, wo man die wilde Natur oder die ebenso wilde Poprock-Band der Seto-Jugend genießen konnte. Für die musikalische Unterhaltung am zweiten Abend sorgte schon zum wiederholten Male der hervorragende estnische Gitarrist *Vaido Petser* aus Elva.

Am dritten Tag ging der naturkundliche Ausflug zum See Võrtsjärv, der seiner Fläche nach der zweitgrößte See Estlands ist. An diesem See befindet sich die limnologische Station der Estnischen Landuniversität. Die Station bot die Möglichkeit, die neueröffneten Aquarien und die dort lebenden Fische zu besichtigen und die Forschungsarbeit der Mitarbeiter der limnologischen Station kennenzulernen. Es folgte eine kurze Schifffahrt rund um die Insel Tondisaar und zum Abschluss haben alle gemeinsam das leckere Mittagessen auf der Museumsterasse der limnologischen Station und den wunderschönen Seeblick genossen.

**Die XV. Konferenz** wird im Zeitraum vom 28. bis zum 30. Juni 2007 durchgeführt („Die Wirtschaftspolitik Estlands – drei Jahre in der Europäischen Union“). In diesem Jahr werden sowohl die eröffnende Plenarsitzung als auch die Sitzungen der Arbeitsgruppen in Värskä stattfinden. Das Hauptaugenmerk ist diesmal auf Regional- und Kommunalpolitik gerichtet. Es ist geplant, dass an der eröffnenden Plenarsitzung die Vertreter der estnischen Regierung, der Landkreise und Gemeinden teilnehmen. Am zweiten Tag der Konferenz werden drei Sitzungen abgehalten.

Den Abend des ersten Konferenztages werden wir im Seto-Bauernmuseum verbringen, wo uns auch ein Kulturprogramm dargeboten wird. Am zweiten Tag nach der Abschlussveranstaltung ist eine naturkundliche Wanderung ins Hochmoor Meenikunna geplant. Am Nachmittag des dritten Tages haben alle die Gelegenheit, dem X. Sänger- und Tanzfest der Schuljugend beizuwohnen. Dieses Fest könnte für unsere ausländischen Gäste von besonderem Interesse sein.

Weil die bisherigen Konferenzen inhalts- und ergebnisreich gewesen sind, wollen die Veranstalter auch weiterhin diese Konferenzreihe fortführen. An dieser Stelle sei ein herzliches Dankeschön an alle Teilnehmer und Unterstützer ausgesprochen, und dabei hoffen wir, dass sich unsere angenehme Zusammenarbeit fortsetzen wird.

*Matti Raudjärv*

Initiator und Hauptveranstalter  
der wirtschaftspolitischen Konferenzen

## CONFERENCES ON ECONOMIC POLICY AS A TRADITION IN ESTONIAN ECONOMICS AND HIGHER EDUCATION

Scientific conferences on economic policy have been organised in Estonia for many years on the initiative and under the leadership of economists born in the middle of the last century. The first of the conferences on economic policy which has the longest continuing tradition by now was held in 1984. The second scientific conference on economic policy was held after an interval of ten years, in 1994 (democratisation processes started in Estonia in the second half of the 1980s and Estonia became independent). After that the conferences have taken place every year. Since 1996 also economists from other countries, particularly from the German Federal Republic have participated in the conferences. The X conference was held in 2002 and this year, in 2007, already the XV scientific conference on economic policy will be organised in Estonia. This article gives an overview of the conferences, starting from the XI conference.<sup>1</sup>

The international scientific conference on economic policy which will take place on 28–30 June 2007, is the **fifteenth** conference with a long tradition and hopefully also the future. Looking back at the past conferences we can probably say that they have found a definite place on the Estonian science landscape, and have made a contribution to the development of both economics and teaching of economic subjects in the Estonian system of higher education. Having been the initiator and main organiser–coordinator of the above-mentioned series of conferences, the undersigned has participated in the organisation of all fifteen conferences. This fact induces and allows me to present a brief retrospection here.

The conferences have mainly been held in Tartu and Võrska. The information on economic policy, acquired and exchanged at all conferences, has been actively used both by the academic staff and students in their daily studies and research.

The aim of these scientific events on the topics of economic policy has been to introduce the works of participants to colleagues and hold joint discussions of their works. Since 1996 also economists and specialists from other countries (above all the Federal Republic of Germany, but also Latvia, Lithuania, Poland, Slovenia, Finland, United Kingdom and also EU institutions) have been involved in the work of the conference besides people from Estonia. Since that time, better understanding of the experience and developments in economic policy of both the countries with

---

<sup>1</sup> An overview of the first ten conferences is included in the following articles in Estonian and in English: **Raudjärv, Matti; Sepp, Jüri.** Majanduspoliitika kümme konverentsi kui osa Eesti majandusteadusest ja akadeemilisest majandusharidusest / Ten Conferences on Economic Policy as a Part of Estonian Economic Science and Academic Economic Education. – 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. Berlin, Tallinn: Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, Mattimar OÜ, 2002, lk. / S. / pp. 601-620.

developed market economy, the current old and also new EU Member States has become an additional objective with the participation of foreign guests.

Participants in the conference have been above all members of the academic staff/ economists and doctoral students of different universities and several other institutions of higher education and research. Also specialists of different sectors of national economy and other interested persons have participated. In addition to conference work also cultural experience and concerts have been offered to participants in the conference, and an opportunity to become familiar with Estonian nature.

The subject of the **XI** conference was “Estonian Economic Policy on the Way towards the European Union” (26–28 June 2003). The opening plenary meeting was traditionally held in Tartu with the following presentations:

*Wolf Schäfer* (Germany): “Enlargement and deepening of the European Union: the need for an institutional reform”,

*Wilfrid Fuhrmann* (Germany): “Why Europe? Between the geopolitics and welfare aims of the European Union”,

*Janno Reiljan* and *Liina Kulu* (both from Estonia) with the joint presentation: “Analysing Estonian pension system reform in the context of ensuring economic and social development in Estonia” and

*Tiiu Paas* and *Andres Võrk* (both from Estonia) with the joint presentation: “Social consequences of transition: who recognize themselves to be poor in Estonia?”.

Presentations at Värskas were made in three sessions:

The working groups of the first session were “Stabilisation policy and monetary policy”, chaired by *Martti Randveer* (Estonia) and “Competition policy and sectoral policy”, chaired by *Rein Lumiste* (Estonia).

The working groups of the second session were “Economic growth policy”, chaired by *Rolf Hasse* (Germany) and “Labour policy and social policy”, chaired by *Raul Eamets* (Estonia).

The working groups of the third session were: “Regional and local policy”, chaired by *Sulev Mäeltsemees* from Estonia and “Entrepreneurship policy”, chaired by *Toomas Haldma* (Estonia).

In the evening of the first day of the conference the participants visited the pottery workshop at Tuderna in Põlva County where they also bought ethnic earthenware souvenirs. This was followed by a picnic dinner in the Jõeveere Tourism Farm with beautiful nature together with smoke sauna, walks and sports games.

In the evening of the second day the participants listened to the concert of the Estonian contrabassist Taivo Sillari and on the third day the participants went on a wildlife tour to the mighty Estonian forests at Järvselja which is also a field base for forestry students of the Estonian University of Life Sciences.

The **XII** conference was held on 1–3 July 2004 on the general subject “Economic Policy Perspectives of Estonia in the European Union”. By that time Estonia was already a EU Member State together with other new members (from 1 May 2004 the European Union enlargement included ten new member states – Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Czech Republic, Slovakia, Slovenia, Hungary, Cyprus and Malta).

The following presentations had been planned for the plenary meeting in Tartu:

*Rolf Hasse* (Germany): “European economic system after the Convent”,  
*Hermann H. Kallfass* (Germany): “Corruption: a problem of economic policy”,  
*Matti Raudjärv* (Estonia): “Locations of institutions of higher and vocational education for the support of regional development policy in Estonia” and  
*Rena Sellov*, *Kristina Toming* and *Dorel Tamm* (all from Estonia) with a joint presentation on the subject “The reform of the EU common agricultural policy and its implementation in Estonia”.

The work at the three sessions held at Värskas was organised as follows:

The presentations and discussions at the first session were divided between two working groups: “Institutional factors of economic development”, chaired by *Olev Raju* (Estonia) and “Regional and local economic policy”, chaired by *Sulev Mäeltsemees* (Estonia).

The working groups of the second session were “Monetary policy and financial markets” (chaired by *Mart Sörg* from Estonia) and “Labour market policy and social policy” (chaired by *Raul Eamets* from Estonia).

The working groups of the third session were: “Sectoral economic policy” (chaired by *Urmas Varblane* from Estonia) and “Entrepreneurship policy” (chaired by *Toomas Haldma* from Estonia).

After the work the participants had an ethnic dinner in the tea house of the Seto Farm Museum in the evening of the first day, where they had also a cultural programme – they could listen to the concert of local setos, visit a pottery workshop and smithy, whisk themselves in the smoke sauna of the museum and look at the exhibits of the museum. In the evening of the second day the participants visited a merry concert of the local popular music ensemble “Piperita Paperita”. On the third day, after leaving Värskas, many conference guests visited also the internationally well-known song festival with long traditions – the XXIV All-Estonian Song Festival and XVII All-Estonian Dance Festival in Tallinn.

The **XIII** conference was held from 30 June to 2 July 2005. No general subject was formulated that time, and the scientific conference just bore an order number – “XIII Scientific Conference on Economic Policy”.

The following presentations had been planned for the plenary meeting in Tartu:

*Rolf Hasse* (Germany): “What paradigm is the coordination of economic policy in the EU following”,

*Elmar Römpczyk* (Germany): “Ecological market economy: strategical topic for modern economic policy”,  
*Ralph Wrobel* (Germany): “Controversial location policies in Europe: Estonia and Ireland compared” and  
*Jana Kask* (Estonia): “Constructive ambiguity: an approach to the financial crises management framework”.

Presentations at Värška were made at the following sessions:

The working groups of the first and the second session had two main subjects: “Macroeconomic policy” (chaired by *Armin Rohde* from Germany and *Mart Sõrg* from Estonia) and “Order policy and convergence policy”, chaired by *Toomas Haldma* and *Urmas Varblane* from Estonia.

The working groups of the third session were “Sectoral policy and commercial policy”, chaired by *Ele* and *Janno Reiljan* from Estonia, and “Regional policy and labour policy” (chaired by *Raul Eamets* and *Helje Kaldaru* from Estonia).

On the first day of the conference, after the plenary meeting the participants had an opportunity to participate briefly at the Tartu Hanseatic Days. In the afternoon of the first day they visited a paper mill at Râpina which started operation in 1734 and is still operating and giving production, and also the Râpina Manor. In the cultural programme of the evening of the second day the participants listened to guitar music splendidly performed by *Vaido Petser*, a guitar teacher of the Elva Music School. The nature programme of the third day included a thorough tour of the Râpina Manor Park, which is rich in species.

The **XIV** conference was held from 29 June to 1 July 2006. No general subject was formulated that time either, and the scientific conference just bore an order number – “XIV Scientific Conference on Economic Policy”.

The following presentations were made at the plenary meeting in Tartu:

*Peter Friedrich* (Germany): “Consideration of economic effects in decision-making on public private partnership”,

*Janno Reiljan* (Estonia): “Problems with ensuring the sustainability of the real estate policy of the Estonian government”,

*David Smallbone* (UK): “Cross-border cooperation in the partnership of companies: a case for political treatment” and

*Arvi Kuura* (Estonia): “Entrepreneurship policy in Estonia”.

Presentations at Värška were made as follows:

There were the following working groups at the first session: “Regional policy” (chaired by *Sulev Mäeltsees* from Estonia) and “Entrepreneurship policy”, chaired by *Toomas Haldma* and *Urve Venesaar* from Estonia.

The working groups of the second session were the following: “Macroeconomic policy” (chaired by *Mart Sõrg* from Estonia) and “Entrepreneurship policy” (chaired by *Peter Friedrich* from Germany) continued. At the third session the

“Macroeconomic policy” (chaired by *Armin Rohde* from Germany) and “Sectoral policy” (chaired by *Janek Uiboupin* from Estonia) working groups continued.

The evening of the first day was spent at the Hirvemäe Holiday Centre where the participants listened to the youth pop-rock ensemble of Setomaa in addition to being in nature. Within the cultural programme in the evening of the second day of the conference the wonderful Estonian guitar player *Vaido Petser* from Elva gave a concert for the second year already.

The nature programme on the third day of the conference took place at the Limnology Station of the Estonian University of Life Sciences on the shore of Lake Võrtsjärv, the second largest lake in Estonia. The participants became familiar with the recently opened aquariums and the life of numerous fish living in them, also with the work of the researchers of the Limnology Station. They took a short boat trip on Võrtsjärv around the Tondisaare Island and closed the conference by enjoying a beautiful view of the lake and a delicious lunch on the terrace of the Lake Museum of the Limnology Station.

The **XV** conference will be held on 28–30 June 2007 (“Economic Policy of Estonia – three Years in the European Union”). This time both the opening plenary meeting and the sessions of working groups will be take place at Värskä. The conference will mainly focus on presentations and discussions related to regional and local government policy. The opening plenary meeting has been planned in cooperation with representatives of the government of the Republic of Estonia, counties and rural municipalities. There will be three sessions on the second day of the conference.

The evening of the first day of the conference will be spent at the Seto Farm Museum where also a cultural programme has been planned. On the second day after the completion of the work of the conference the participants will take a nature trip to the Meenikunna Bog. In the afternoon of the third day everybody can participate in the X Youth Song and Dance Festival in Tallinn. It will hopefully be an interesting event for foreign guests.

As the conferences have so far been rich in content and effective, the organisers intend to continue the tradition of conferences on economic policy also in the future. Here we would like to thank both the participants and supporters and are looking forward to further pleasant cooperation.

*Matti Raudjärv*

Initiator and main organiser of the conferences  
on economic policy



**MAJANDUSPOLIITKA TEADUSKONVERENTSID  
EESTIS (1984-2007)**

**WISSENSCHAFTLICHE KONFERENZEN ÜBER  
WIRTSCHAFTSPOLITIK IN ESTLAND (1984-2007)**

**SCIENTIFIC CONFERENCES ON ECONOMIC  
POLICY IN ESTONIA (1984-2007)**

- |             |      |  |
|-------------|------|--|
| <b>I</b>    | 1984 | Ühiskondliku tootmise intensiivistamise probleemid Eesti NSV-s   |
| <b>II</b>   | 1994 | Majandusteadus ja majanduspoliitika Eesti Vabariigis   |
| <b>III</b>  | 1995 | Majanduspoliitika teooria ja praktika Eesti Vabariigis   |
| <b>IV</b>   | 1996 | Aktuaalsed majanduspoliitika küsimused Euroopa Liidu riikides ja Eesti Vabariigis /I ja II/<br>Aktuelle wirtschaftspolitische Fragen in den Ländern der Europäischen Union und in der Republik Estland /I und II/<br>Topical Problems of the Economic Policy in the Member States of the European Union and the Republic of Estonia /I and II/ |
| <b>V</b>    | 1997 | Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja integreerumine Euroopa Liiduga<br>Die Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die Integration mit der Europäischen Union<br>Economic Policy of the Republic of Estonia and Integration with the European Union  |
| <b>VI</b>   | 1998 | Eesti Vabariigi integreerumine Euroopa Liiduga – majanduspoliitika eesmärgid ja abinõud<br>Die Integration der Republik Estland mit der Europäischen Union – Ziele und Mittel der Wirtschaftspolitik<br>Integration of the Republic of Estonia into the European Union – Goals and Instruments of Economic Policy                              |
| <b>VII</b>  | 1999 | Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit<br>Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die Europäische Union<br>Economic Policy of the Republic of Estonia and the European Union  |
| <b>VIII</b> | 2000 | Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit<br>Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die Europäische Union<br>Effectiveness of the Economic Policy of the Republic of Estonia and the European Union   |

- |             |      |   |
|-------------|------|---|
| <b>IX</b>   | 2001 | <b>Harmoniseerimine ja vabadus Eesti Vabariigi majanduspoliitikas integreerumisel Euroopa Liiduga</b><br><b>Harmonisierung und Freiheit der Wirtschaftspolitik Estlands in EU-Integrationsprozess</b><br><b>Harmonisation and Freedom in the Economic Policy of Estonia integrating with the European Union</b> |
| <b>X</b>    | 2002 | <b>Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale</b><br><b>Die Integration der Europäischen Union und ihre Wirkungen auf die Wirtschaftspolitik Estlands</b><br><b>Effect of Accession to the European Union on the Economic Policy of Estonia</b>   |
| <b>XI</b>   | 2003 | <b>Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu</b><br><b>Die Wirtschaftspolitik Estlands auf dem Weg in die Europäische Union</b><br><b>Estonian Economic Policy on the way towards the European Union</b>   |
| <b>XII</b>  | 2004 | <b>Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus</b><br><b>Wirtschaftspolitische Perspektiven Estlands als Mitglied der Europäischen Union</b><br><b>Economic Policy Perspectives of Estonia in the European Union</b>  |
| <b>XIII</b> | 2005 | <b>XIII majanduspoliitika teaduskonverents</b><br><b>Die XIII wirtschaftspolitische Konferenz</b><br><b>13<sup>th</sup> Scientific Conference on Economic Policy</b>  |
| <b>XIV</b>  | 2006 | <b>XIV majanduspoliitika teaduskonverents</b><br><b>Die XIV wirtschaftspolitische Konferenz</b><br><b>14<sup>th</sup> Scientific Conference on Economic Policy</b>  |
| <b>XV</b>   | 2007 | <b>Eesti majanduspoliitika – kolm aastat Euroopa Liidus</b><br><b>Die Wirtschaftspolitik Estlands – drei Jahre in der Europäischen Union</b><br><b>Economic Policy of Estonia – three Years in the European Union</b>   |