



**ESTONIAN DISCUSSIONS ON  
ECONOMIC POLICY**

**ESTNISCHE GESPRÄCHE ÜBER  
WIRTSCHAFTSPOLITIK**

**EESTI MAJANDUSPOLIITILISED  
VÄITLUSED**



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-  
VERLAG GmbH



MATTIMAR  
ANNO 1 993



ESTONIAN DISCUSSIONS ON  
ECONOMIC POLICY

*Topical issues in the EU Member States*

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

ESTNISCHE GESPRÄCHE ÜBER  
WIRTSCHAFTSPOLITIK

*Aktuelle Fragen in der EU-Mitgliedstaaten*

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

EESTI MAJANDUSPOLIITILISED  
VÄITLUSED

*Aktuaalsed küsimused Euroopa Liidu riikides*

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

*24th year of issue \* 24. Jahrgang \* 24. aastakäik*

1/2016

**Estonian Discussions on Economic Policy: Topical issues in the EU Member States /  
Estonische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Aktuelle Fragen in der EU-Mitglied-  
staaten / Eesti majanduspoliitilised väitlused: Aktuaalsed küsimused Euroopa Liidu  
riikides**

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

TOIMETUSKOLLEEGIUM / REDAKTIONSKOLLEGIUM / EDITORIAL BOARD  
Peter Friedrich (University of Federal Armed Forces Munich, University of Tartu)  
Enno Langfeldt (Fachhochschule Kiel, University of Applied Sciences of Kiel)  
Stefan Okruch (Andrassy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest)  
Armin Rohde (Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald; University of Greifswald)  
Klaus Schrader (Kieli Maailmamajanduse Instituut; Kiel Institute of the World Economy)  
Mart Sörg (Tartu Ülikool; University of Tartu)

TOIMETAJAD / REDAKTEURE / EDITORS:

Manfred O. E. Hennies (Fachhochschule Kiel; University of Applied Sciences of Kiel)  
Sulev Mäeltsemees (Tallinna Tehnikaülikool; Tallinn University of Technology)  
Matti Raudjärv (Tartu Ülikool; University of Tartu)  
Janno Reiljan (Tartu Ülikool; University of Tartu)  
Toimetaja-konsultant / Redakteurin-Konsultantin / Editor-Consultant:  
Ruth Tammeorg (Tartu Ülikooli raamatukogu; Library of University of Tartu)

ASUTAJA, KOORDINAATOR JA PEATOIMETAJA / GRÜNDER, KOORDINATOR  
UND CHEFREDAKTEUR / FOUNDER, COORDINATOR AND CHIEF EDITOR:  
Matti Raudjärv (Tartu Ülikool – Pärnu Kolledž ja Mattimar OÜ)

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

Artiklid on avaldatud andmebaasides: / Die Beiträge sind in der Datenbanken: /  
Articles have been published in the databases: **EBSCO** Discovery Service (**EDS**),  
**EBSCO** Central & Eastern European Academic Source, **EBSCO** – Elton B. Stephens  
Company (USA), **DOAJ** – Directory of Open Access Journals (Netherlands), **EconBib** –  
Economics Bibliography (KSP Journals; International), **ECONIS** – Economics Infor-  
mation System (Germany), **ESO** – European Sources Online (United Kingdom) and  
**SSRN** – Social Science Research Network (USA)

KONTAKT - CONTACT: Matti Raudjärv

Tartu Ülikool (Pärnu Kolledž)

University of Tartu (Pärnu College) **or** Mattimar OÜ (kirjastaja, Verlag, publisher)

Ringi 35

Kose tee 79

80012 Pärnu, Estonia

12013 Tallinn, Estonia

[matti.raudjarv@ut.ee](mailto:matti.raudjarv@ut.ee)

[mattir@hot.ee](mailto:mattir@hot.ee); [www.mattimar.ee](http://www.mattimar.ee)

**ESTONIAN DISCUSSIONS ON  
ECONOMIC POLICY**

**Topical issues in the EU Member States**

**ESTNISCHE GESPRÄCHE ÜBER  
WIRTSCHAFTSPOLITIK**

**Aktuelle Fragen in der EU-Mitgliedstaaten**

**EESTI MAJANDUSPOLIITILISED  
VÄITLUSED**

**Aktuaalsed küsimused Euroopa Liidu riikides**

**1/2016**



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-  
VERLAG GmbH



MATTIMAR  
anno 1993

BERLIN \* TALLINN

**Estonian Discussions on Economic Policy: Topical issues in the EU Member States, 2016, No.1**

**Etnische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Aktuelle Fragen in der EU-Mitgliedstaaten, 2016, Nr.1**

**Eesti majanduspoliitilised väitlused: Aktuaalsed küsimused Euroopa Liidu riikides, 2016, nr.1**

Berlin, Tallinn: BWV \* Mattimar

24th year of issue / 24. Jahrgang / 24. aastakäik

BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, MATTIMAR OÜ, 2016

ISSN 1736-5597 (trükis)

ISSN 1736-5600 (CD-ROM)

ISSN 2228-1878 (pdf, online)

ISBN 978-9985-844-59-5 (trükis)

ISBN 978-9985-844-63-2 (CD-ROM)

ISBN 978-9985-844-60-1 (pdf: online)

ISBN 978-9985-844-61-8 (epub)

ISBN 978-9985-844-62-5 (pdf: e-book)

ISBN 978-3-8305-3668-0 (trükis)

ISBN 978-3-8305-3668-0 (CD-ROM)

ISBN 978-3-8305-2129-7 (pdf: e-book)

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

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

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

Trükitud trükikojas Miniprint OÜ / Gedruckt in der Druckerei Miniprint OÜ /

Printed in the publishing house of Miniprint OÜ, Tallinn, Estonia

- © Esikaas ja üldkujundus / Cover und Gesamtlayout / Front cover and general design: kirjastaja Mattimar OÜ; Mattimar-Verlag GmbH; publisher Mattimar, 2016
- © Kirjastamine: kirjastajad, Herausgeber, publishers – Berlin, Tallinn: BWV \* Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, Mattimar-Verlag GmbH, 2016
- © Autorid, Autoren, Authors

Käesoleva publikatsiooni-ajakirja koostamist, väljaandmist ja trükkimist on toetanud järgmised ülikoolid ning organisatsioonid:

Die Herausgabe dieser Publikation wurde unterstützt durch folgende Universitäten und Organisationen:

The following universities and organisations have supported the publishing/printing of the publication:

- **Tartu Ülikool \* Universität Tartu \* University of Tartu**
- **Tallinna Tehnikaülikool \* Technische Universität Tallinn \* Tallinn University of Technology**
- **Kieli Rakendusülikool \* Fachhochschule Kiel \* University of Applied Sciences of Kiel**
- **Ernst Moritz Arndti Greifswaldi Ülikool \* Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald \* Ernst-Moritz-Arndt University of Greifswald**
- **Mattimar OÜ \* Mattimar GmbH \* Mattimar Ltd**

### **Tähelepanuks autoritele!**

### **Wichtige Anmerkung für Autoren!**

### **Note for the authors!**

**Autor vastutab oma kirjutise sisu, õigekirja ja vormistamise eest ainuisikuliselt.** Mattimar OÜ ei võta vastutust andmete õigsuse, täpsuse ega täielikkuse osas, samuti ei arvesta ka kolmandate poolte eraõiguslikke huve.

Artikli sissejuhatavas osas ootame me autoritelt, et nad **konkreetselt ja selgelt**

- kirjutaksid, mille poolest on autori tema arvates artikli teema aktuaalne;
- formuleeriksid artikli eesmärgi;
- formuleeriksid need uurimisülesanded, mille lahendamine aitab seatud eesmärki saavutada.

Artiklite, kokkuvõtete ja muude materjalide vormistamisnõuded on avaldatud Mattimar OÜ kodulehel ([www.mattimar.ee](http://www.mattimar.ee) – “Aktuaalne” all: Infokiri).

**Verantwortlich für den Inhalt sind die Autoren.** Mattimar OÜ-(GmbH) übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie die Beachtung privater Rechte Dritter.

Im einführenden Teil des Beitrages erwarten wir von dem Autor, dass er **konkret und deutlich**

- die Aktualität des Beitrages und des Themas hervorhebt;
- das Ziel des Beitrages formuliert;
- umfassend die Forschungsaufgaben formuliert, die zur Erreichung des Ziels gelöst werden müssen.

Die eingereichten Artikel und die dazugehörigen Zusammenfassungen müssen folgende Formvorschriften erfüllen ([www.mattimar.ee](http://www.mattimar.ee) – „Aktuell“: Merkblatt)

**Authors are personally responsible for the content, correct spelling and formatting of their publications.** Mattimar OÜ will not accept responsibility for the correctness, accuracy or completeness of the information and will not take into account private interests of third persons.

We expect from authors a **specific and clear** statement in the introductory part of the paper about:

- why the subject of the paper is topical in the opinion of the author;
- the objective of their paper;
- the research tasks which have to be fulfilled to achieve the stated objective.

With the delivery of your paper you will grant to the publishers the right to publish your paper ([www.mattimar.ee](http://www.mattimar.ee) – „Topical“: Information Letter)



## SISUKORD / INHALTSVERZEICHNIS / CONTENTS

Majanduslike ja rahaliste struktuuride reform Euroopa Liidus. <i>Sissejuhatavaid mõtteid hetkeolukorrast</i> (Manfred O.E. Hennies ja Matti Raudjärv) .....	10
Reform der ökonomischen und monetären Strukturen der Europäischen Union. <i>Gedanken zur gegenwärtigen Situation</i> (von Manfred O.E. Hennies und Matti Raudjärv) .....	15
Economic and financial structural reform in the European Union. <i>Introductory thoughts on the current situation</i> (by Manfred O.E. Hennies and Matti Raudjärv) .....	21

## ARTIKLID / PUBLIKATIONEN / ARTICLES

<b>Detlev Ehrig</b>	Eine neue Rolle für die Europäische Zentralbank? Anmerkungen zu einem spezifisch Deutschen Konflikt .....	26
<b>Irina Gogorishvili</b>	Foreign economic policy of Georgia since gaining the Independence.....	47
<b>Manfred O. E Hennies</b>	Bargeld als elementarer Bestand einer freiheitlichen Gesellschaftordnung .....	67
<b>Karin Lindroos</b>	Public environmental impact assessment in planning process of the near-shore wind power farms in Estonia.....	74
<b>Janno Reiljan, Ingra Paltser</b>	Shaping a holistic national innovation system.....	95
<b>Jelena Rootamm- Valter, Igor Kostjukevitš</b>	The conformity of university education to the expectations of employers by the example of Narva College of the University of Tartu .....	116
<b>Indrek Saar, Kerly Randlane, Maret Güldenkoh, Uno Silberg, Tõnis Elling</b>	The efficiency of private enforcement of publik law claims in Estonia .....	145

## KOKKUVÕTTED / ZUSAMMENFASSUNGEN / SUMMARIES

<b>Detlev Ehrig</b>	A new role for the European Central Bank? Remarks on a special German conflict .....	167
<b>Irina Gogorishvili</b>	Georgische Aussenwirtschaftspolitik nach der Gewinnung der Unabhängigkeit .....	171
<b>Manfred O. E Hennies</b>	Cash as an elementary component of liberal social order .....	174

<b>Karin Lindroos</b>	Avalikkuse osalemine keskkonnamõju hindamise ja planeerimisprotsessis rannikumere tuuleparkide näitel Eestis .....	177
<b>Janno Reiljan, Ingra Paltser</b>	Riigi tervikliku innovatsioonisüsteemi kujundamine.....	182
<b>Jelena Rootamm- Valter, Igor Kostjukevitsš</b>	Ülikoolihariduse vastavus tööandja ootustele ja selle mõõtmise probleemide lahendamine Tartu Ülikooli Narva Kolledži näitel.....	187
<b>Indrek Saar, Kerly Randlane, Maret Guldenkoh, Uno Silberg, Tõnis Elling</b>	Riiginõuete sissenõudmise efektiivsus Eestis .....	192

## **KROONIKA / CHRONIK / CHRONICLE**

### **A.**

#### **Tähelepanuväärsed Eesti majandusteadlased, majandusõppejõud ja teadusorganisaatorid**

#### **Bedeutende estnische Wirtschaftswissenschaftler, Hochschullehrer für Wirtschaft und Wissenschaftsorganisatoren**

#### **Notable Estonian economists, economic academics and scientific research organisers**

Dr Olev Lugas (12.03.1935 – 27.06.2014). In memoriam (Anton Laur) .....	198
Dr Olev Lugas (12.03.1935 – 27.06.2014). (Zusammenfassung) .....	201
Dr Olev Lugas (12.03.1935 – 27.06.2014). (Abstract) .....	203

### **B.**

#### **Majanduspoliitika teaduskonverentsid ja muud tegevused**

#### **Wissenschaftliche Konferenzen über Wirtschaftspolitik und andere Veranstaltungen**

#### **Scientific conferences on economic policy and other activities**

B1. Kümme aastat teadusajakirja „Eesti majanduspoliitilised väitlused“ ilmumisest (Matti Raudjärv) .....	205
Seit zehn Jahren erscheint das Wissenschaftsmagazin „Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik“ (von Matti Raudjärv) .....	210
Ten years from the first publication of the journal „Estonian Discussions on Economic Policy“ (by Matti Raudjärv).....	213
B2. DAAD-i uurimisstipendium – stažeerimine Saksamaa Liitvabariigis (Matti Raudjärv) .....	216
Forschungsstipendium-DAAD in der Bundesrepublik Deutschland (von Matti Raudjärv).....	224

DAAD research grant – fellowship in the Federal Republic of Germany (by Matti Raudjärv).....	227
B3. Majanduspoliitika teaduskonverentsid Eestis (1984–2016 ... 2017–2022).....	230
Liste der wissenschaftlichen Konferenzen über Wirtschaftspolitik in Estland (1984–2016 ... 2017–2022).....	230
List of scientific conferences on economic policy in Estonia (1984–2016 ... 2017–2022).....	230
BX. Loodetav tulevikuinformatsioon (2018–2022).....	233
Die Zukunftsinformation (2018–2022).....	233
Expected future information (2018–2022).....	233
*** **	
<b>C.</b>	
<b>Informatsioon</b> ajakirja toimkonnalt (+ vaata ka trükise esikaane siseküljelt).....	236
<b>Information</b> from the editorial team (+ see also inside front cover of the publication).....	237
<b>Information</b> des Redaktionsteams (+ siehe auch auf der Innenseite des Covers).....	238

## MAJANDUSLIKE JA RAHALISTE STRUKTUURIDE REFORM EUROOPA LIIDUS

### Sissejuhatavaid mõtteid hetkeolukorrast

Euroopa Ühenduse riigi- ja valitsusjuhtide konverentsil 9.-10.12.1991 Maastrichtis otsustati riikide vääringuid ühtlustada. Sellega pandi alus Euroopa Majandus- ja Valuutaliidule. Ameerika Ühendriikide eeskujul oli ja on see ette nähtud kui eelaste Euroopa poliitilise ühenduse – *Euroopa Ühendriikide* – loomiseks.

Eelkõige USA rahvamajandusteadlased suhtusid sellesse projekti skeptiliselt, sest mõlemat liitu võrreldes tulevad ilmsiks vägagi suured erisused riikide vahel. Erilist tähelepanu leidis 1976. aasta Nobeli majanduspreemia laureaadi Milton Friedmani (1912 – 2006) arvamus. Ta viitas sellele, et USA kogemusi ei saa niisama lihtsalt Euroopale üle kanda, kuna Euroopa riigid eraldi võetuna – vastupidi USA-le – on majanduslikult ja sotsioloogiliselt väga erinevad. USA-s on määrav osa kõigest avalikest kulutustest keskvalitsuse kanda, nii et majanduslike lahknevuste puhul on suhteliselt kerge ümber suunata piisavalt abivahendeid kriisiregioonide kasuks. Töölised ja ametnikud on ühise keele, põhimõtteliselt ühtsena tunnetatud kultuuri ja suhteliselt vähese isikliku seotuse põhjal oma koduosariikidega regioonidevaheliselt tunduvalt mobiilsemad. Lisaks sellele on tööturud tunduvalt vähem reglementeeritud kui Euroopas. Selle kõige põhjal kohandatakse töötasusid kergemini majandusregioonide erinevate arengutega. Sama kehtib ka kapitali kohta, mille voogude liikumisele osariikide vahel pole seatud barjääre, Euroopas seevastu aga kehtivad diferentseeritud regulatsioonid.

Kui 1997. aasta augustis hakkas valuutaliit pärast pädevate komisjonide pikki nõupidamisi sisulises mõttes selgemaid kontuure omandama, esines Milton Friedman ühes artiklis arvamusega, et Euroopa riigid ei tohiks loobuda paindlike valuutakurside ja iseseisvate rahapoliitikate tasakaalustavast mõjust. Ta avaldas kartust, et euro kasutuselevõtt tõstab poliitilisi pingeid ja viib lõhestavate tülüküsimuste tekkimiseni. See osutuks siis takistuseks väljakuulutatud poliitilise ühtsuse teel.<sup>1</sup>

Praegune kriis näib Miltoni väite õigsust kinnitavat. Vähemalt on tee Euroopa Majandus- ja Rahaliiduni (EMU) ja lõppeesmärgina poliitilise liiduni väga erinevate lähteolukordade ja vahepealsete arengute tõttu üksikutes euroala riikides kujunenud raskemaks kui algselt arvati. On selgunud, et siiani arenenud liidu institutsionaalsed struktuurid on ebapiisavad ja neil on puudusi. Ära hoidmaks Euroopale poliitiliselt nii tähtsa projekti äpardumist, tuleb seda reformida. Täna eksisteeriv süsteem, mille puhul iga liikmesriigil on veel suures osas oma fiskaal- ja majanduspoliitika, peab edasi arenema ühisuseks, kus otsustus- ja kontrolliõigused fiskaal- ja majandustegevuse üle ja samuti vastutus selle tegevuse tagajärgede eest on üle läinud Euroopa Liidu

---

<sup>1</sup> "I believe that the introduction of the Euro will have the opposite effect. It will exacerbate political tensions, in which it makes divergent shocks, which easily would have can be mitigated by changes in exchange rates, on controversial political topics. ... Monetary unit which is introduced under adverse conditions will prove as an obstacle to the political unit." (Project Syndicate, 28.09.1997: The Euro: Monetary Unity To Political Disunity?).

institutsioonide pädevusse. Selleks tuleb läbi viia EL lepingu reform koos Euroopa Tulevikukonvendiga. Selle eesmärgi poole liikudes saab selgeks, kas mõningates riikides tekivad siiani kehtinud õiguslike regulatsioonide ja Euroopa tasemel vajalike kohandamiste, paranduste ja täienduste vahel niisugused lahknevused, mis nõuavad mitmete rahvahäätuste läbiviimist. See on eriti tähtis silmas pidades püüdlusi poliitilise liidu moodustamiseks, mis teevad vajalikuks muudatused riikide põhiseadustes ja seega absoluutse enamuse saavutamise nende riikide parlamentides või isegi rahvahäätusi. Kas valijad nõustuvad üha enamate pädevuste delegeerimisega EL institutsioonidele, on täiesti ebakindel.<sup>2</sup>

Selgitamaks viisi, kuidas liikuda eesmärgiks seatud poliitilise liidu poole, koostas EL Komisjoni president Jean-Claude Juncker tihedas koostöös ülejäänud nelja EL institutsiooni<sup>3</sup> presidendiga vastava memorandumi. Selles skitseeritakse, milliste meetmetega võiks nimetatud presidentide ettekujutuste kohaselt ületada kriisi veel puudustega koormatud, ebaküpses Euroopa Majandus- ja Rahaliidus ja kuidas selle liidu loomine 2025. aastaks lõpule viia.

Presidentiderühma arusaamise kohaselt tuleb 'sügavutimineva, tõelise ja ausa' Euroopa Majandus- ja Rahaliidu ellukutsumiseks arendada struktuurseid ja institutsioonilisi raamtingimusi kolmes suunas: '*tõelise*', *ehtsa majandusliidu loomine, rahandusliidu rajamine* pankadeliidu lõpuleviimise ja kapitaliturgude liidu kiirendatud loomise abil ja *fiskaalliidu moodustamine* ühise eelarvepoliitika ja kaugeleulatava suveräänsusest loobumise baasil. Edusammud nendel kolmel suunal loovsid *uno actu* ka hädavajalikud raamid *poliitilise liidu* tekkimiseks, kuna kõigi nelja nimetatud liidu moodustamise eeltingimuseks on ülejäänud liitude olemasolu. Nii näiteks oleks ilma tegeliku poliitilise ühinemiseta fiskaalpoliitiliste pädevuste ülekandmine EL instantsidele ilmselt võimatu.

Eriti tähtsaks tingimuseks tõeliselt funktsioneeriva majandusliidu tekkimiseks tuleb pida seda, et vastavad riigid kohe algstaadiumis mitme aasta jooksul reformeeriksid olemasolevaid struktuure, ja seda nimelt võrreldavate, kaasaegsete ja kriisikindlate süsteemide suunas. Mis aga tegelikult toimus? Poliitilised instantsid ignoreerisid niisugust hädavajalikkust. Neile oli algusest peale esmaoluline võimalikult kiire rahaliidu moodustamine. Niisiis võeti rahaühikuna kasutusele euro, ilma et selleks oleks loodud stabiilsed eeltingimused. Seega oli praegune kestav kriis juba tookord ette programmeeritud.

Et Ameerika Ühendriikide eeskujul saaksid tekkida *Euroopa Ühendriigid* arengutasemete ühtlustumise, majanduskasvu ja tööhõive baasil ning ilma kestvate kriisideta, selleks tuleb euroalal struktuursed ja institutsionaalsed tingimised sarnastada USA omadega. See tähendab eelkõige järgmist:

- rohkem finantspädevust keskvalitsusele;
- finantsjärelevalve tsentraliseerimist;

---

<sup>2</sup> "Euro on midagi rohkemat kui lihtsalt üks väering. Euro on poliitiline ja majanduslik projekt." (Europäische Kommission, Nachricht 22/06/2015, Fünf-Präsidenten-Bericht: Die Wirtschaft- und Währungsunion Europas vollenden, S.4 (*Euroopa Komisjon, uudis 22/06/2015, viie presidendi raport: Euroopa Majandus- ja Rahaliit rajamine tuleb lõpule viia, lk 4*)

<sup>3</sup> EL Nõukogu, Euroopa Keskpank, Eurogrupp, EL parlament.

- vabu finantsturge, niisiis kapitalivoogude dereguleerimist, et kapital leiaks kõike efektiivsemat kasutamist;
- suuremat tööjõu mobiilsust euroala tööturgudel;
- riiklike instantside mõju vähendamist majandusele.

Plaanitud arengutasemete *ühtlustamise*, integratiivse ja jätkusuutliku *majanduskasvu*, *hinnastabiilsuse* ja stabiilse *tööhõive* strateegia koosneb põhiliselt kolmest elemendist:

→ Riigi mõju vähendamine majandusele liberaliseerimisagenda abil. Majandus- ja rahaliidu riikide valitsustele on tulevikus keelatud edasine laenukoorma suurendamine. Selle asemel nõutakse neilt jooksvatest sissetulekutest riigivõlgade kustutamist. Pangad võivad üksnes piiratud koguses riigi võlakirju omada.

→ Vältimaks tulevikus taas olukorda, kui esialgselt pangakriisist tekiks riigivõlgade kriis – nagu see toimus 2007. aastale järgnevatel aastatel – näeb uus finantsturgude kord ette pankade ja riikide lahutamist. Euroopa ühtse kriisilahendamismehhanismi (*Single Resolution Mechanism, SRM*) ja Euroopa ühtse pankade järelevalvemehhanismi (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) abil peavad tulevikus pankade likvideerimisest tulenevaid kahjusid kõigepealt kandma võlausaldajad (*bail-in*) ja sellele järgnevalt üleeuroopalise pangakriiside lahendamise fond (*Single Resolution Fund, SRF*). Liikmesriigid ise vastutavad üksnes subsidiaarsuse – lähimuse – põhimõtet arvestades.

→ Keskne ülesanne on rahvusvahelise konkurentsivõime parandamine. See kehtib iga üksiku liikmesriigi kohta, vältimaks liidusisesid probleeme tulenevalt erinevatest lähteolukordadest konkurentsi alal. Kuna töötasul pole kesket tähtsust ei nõudluse allika ega heaolu baasina, vaid kulude tekitajana, siis peab selle tõstmist piirama tootlikkuse progressiga. Mis puudutab pensionimakseid, tuleb kasvavat eluiga arvestades kaaluda tööea pikendamist. Kapitalikulused pikema perspektiivi koostamisel arvesse ei võeta.

→ Toetades ametialast väljaõpet, täienduskoolitust ja edasiõpet, samuti mobiilsust tööturgudel, tuleb kõikehõlmava aktiivse kaasamise poliitika raamides kõikidel tasanditel võidelda tööpuuduse vastu. Seal, kus need meetmed isikliku olukorra tõttu pole edukad, peaks võimaldama edasist korraliku suurusega rahalist kindlustatust. Siiski peaks see toimuma vaid siis, kui inimesel on ilmne tahe edasi töötada. Teisest küljest tuleks vallandamiskaitset piirata. Madala kvalifikatsiooniga tööjõu jaoks tuleks luua stiimuleid tööleasumiseks, nagu näiteks USA-s rakendatav *Earned Income Tax Credit*<sup>4</sup>, mille puhul madalamate sissetulekute saajatele makstakse lisatoetust.

→ Plaanis on Euroopa töötuskindlustuse sisseviimisega tasandada asümmeetrilisi konjunktuuriarenguid üksikutes liikmesriikides. Vältimaks olukorda, et seeläbi hakatakse kriisiriikidele pikemajalisi toetusmakseid tegema, kuna tööpuudus pole alati eranditult konjunktuurist põhjustatud, vaid tingitud ka struktuurilistest teguritest, mõeldakse ka piirangute püstitamisele. Nii peaksid ühtlustavad ühenduse-sisesed maksevood piirduma ainult töökohtade järsu kadumise juhtudega ja kestma maksimaalselt kuni kaheist kuud. Peale selle tuleb abisaajariikidel toetusi poole ulatuses kaasfinantseerida.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> EITC, maksusoodustus madalate kuni keskmiste sissetulekute suhtes, rakendatakse astmeliselt vastavalt laste arvule perekonnas.

<sup>5</sup> Aga ometigi: nii kauaks, kuni tööturupoliitika jääb täielikult üksikute liikmesriikide kompetentsi, pole võimalik välistada, et Euroopa töötuskindlustus kujuneb ikkagi abimaksete jagamise liiduks.

→ Euroopas Liidus kehtiv kohustuste enda peale võtmise klausel (*no bail out clause*) tuleb põhimõtteliselt säilitada. Erandeid peab mittemuudetavate tingimuste abil selgelt reguleerima ja need ei tohi olla erinevalt tõlgendatavad.<sup>6</sup> Kui reegleid saab painutada, siis võib sellest tekkida tõsine integreerumistakistus. Senised kogemused on näidanud, et niisugused vajaduste rahuldamise jaoks kavandatud *bail-out*-meetmed tekitavad abisaajariikides rahvusegotsentrilist käitumist (*moral hazard*) ja provotseerivad abiandjariikides vastuhakku.

→ On kavas siiani arvukateks rahvuslikeks üksikosadeks killustunud EL finantsturg suureks kapitalituru liiduks ühendada ja üldiselt sellele juurdepääsu kergendada. Et väiksemad ja keskmise suurusega ettevõtted üksnes pangalaenudest ei sõltuks, vaid saaksid ise endale lihtsamani otse rahaturgudelt finantseerimist otsida, nähakse ette direktiive muuta ja nii börsiprospettide koostamist hõlbustada, tehes need lühemateks, kergemini mõistetavateks ja individuaalsemateks. Edaspidi tuleb võlakirjade turu bürokraatliku külge vähendada, raamatupidamise ja aastaaruannete kohustusliku auditi menetlusi sarnastada ja riskikapitali voolu *start-up*-firmadesse soodustada.

→ Investeermistakistuste kõrvaldamiseks, investeeringute soodustamiseks võtmevaldkondades nagu infrastruktuur, haridus, teaduslik uurimistöö ja innovatsioon, samuti uute ettevõtete rajamise algatamiseks on loodud Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI). Fondi rahastamine toimub EL eelarvest ja Euroopa Investeeringuspanga (EIB) vahenditest.

→ Vaieldav on küsimus, kas maksejõuetuse regulatsioon mõjuks stabiliseerivalt maksejõuetuks jäänud riikide menetlemisel ning järelikult tuleks see siis sisse võtta EMU õiguslikku raami. Taolise regulatsiooni vastu räägib aga kartus, et riigid hakkavad seda taktikaliselt kasutama ja – lootes korrapärase maksejõuetuse menetluse peale – kergekäeliselt laenu võtma. Seeläbi ohustatakse finantsturgude stabiilsust. Lisaks sellele tekib oht, et võimaliku maksejõuetuse esimeste märkide ilmnemisel ja ähvardava maksejõuetuse menetluse korral tõusevad intresside riskitasud sellisel määral, et riik aetakse pankrotti, kuigi riik tegelikult ülemäära suurtes võlgades polegi.

Teisest küljest tuleb ebasoliidselt majandaval riigil arvestada krediidiintresside riskitasudega. Niisiis võiks maksejõuetuse regulatsiooni kehtestamine mõjuda pelutavalt ja sunniks euroala riike eelarvedistsipliini kinni pidama. Peale selle võimaldab kirjeldatud kord paremini hinnata riigivõlgade sissenõudmise riske, nii et võlausaldajatel oleks võimalik koheselt tekkiva maksejõuetuse korral ratsionaalmajanduslike kaalutluste alusel kergemini võlgade sissenõudmisest loobuda. Maksejõuetuse menetlemise mehhanism võib seega olla tähtis instrument kriiside ennetamisel.

Kas riigi eelarve on tegelikult niisuguses hädaolukorras, mis teeb võlgade kustutamise mõõdapääsmatuks, on Euroopa päästefondi (ESM) kontrollida? Lõppude lõpuks peab olema võimalik ka liikmesriigi euroalast väljaastumine kui *ultima ratio*.

→ Euroopas on enamuse euroala riikide pangahoiused 100 000 euro ulatuses iga hoiustaja ja panga kohta garanteeritud antud riigi hoiuste tagamise skeemide abil. Selliste siseriiklike regulatsioonide tulemuseks on, et üksikute garantiide kvaliteet

---

<sup>6</sup> Erandite puhul kohustuste enda peale võtmise klauslist tuleb lisaks nimetatule eriliselt rõhutada struktuuriliste nõrkuste kõrvaldamise vajadust, samuti tuleb erandite lubamine sõltuvusse seada kohustusest edaspidi kinni pidada soliidsest eelarvepoliitikast.

sõltub selle euroala riigi rahalisest võimekusest, kus pank parajasti asub. See aga räägib üldises mõttes vastu ühtse raharuumi printsiipidele. Sel põhjusel arutatakse praegu ühtse garantiisüsteemi sisseviimist (*European deposit insurance scheme*), seda enam, et selline süsteem oleks Euroopa vaatevinklist kuludelt soodsam. Nii tekiks fond, kuhu kõik liidu maad sissemakseid teeksid ja kust kahju korral saaks pangakliente teenindada. Selline Euroopa ühine hoiuste garanteerimine moodustaks 2014. aasta lõpul sisse viidud ühtse, sõltumatu euroala pankade järelevalve-mehhanismi (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) ja jaanuarist 2015 kehtiva Euroopa ühtse kriisilahendusmehhanismi (*Single Resolution Mechanism, SRM*) kõrval kavandatava pankade liidu kolmanda samba.

→ Kuna euroalal pole finantsmaailmal praktiliselt enam mingeid riikidevahelisi piire, oli loogiline pankade järelevalve tsentraliseerida. Asjakohane oleks aga olnud anda pankade kontrollimine mõne neutraalse institutsiooni kätte. See omakorda aga nõudnuks vastavat täiendust EL lepingus. Kas see kõik oleks nii lühikese aja jooksul võimalikuks osutunud, on muidugi küsitav. Selle asemel tehti see kiiruga ülesandeks Euroopa Keskpangale. Taoline topelfunktsioon rahapoliitilise ja samaaegselt kontrolliva instantsina tekitab ohu, et huvide konflikt võib rahapoliitikas toimuvale halvasti mõjuda. Muidugi ei kao ka nüüd kuhugi vajadus nii-öelda puhta lahenduse järele. Praegu visalt püsiv Euroopa Majandus- ja Rahaliidu kriis sunnib üha tungivamalt jätkusuutliku reformi läbi viima. Seepärast on tähtis, et asjaga tegelevad ühisorganid nii kiiresti kui võimalik ka tulemusteni jõuaksid.

Märts 2016

Manfred O. E. Hennies  
Kiel/Warder  
Saksamaa

Matti Raudjärv  
Tallinn/Pirita-Kose ja Pärnu  
Eesti



# REFORM DER ÖKONOMISCHEN UND MONETÄREN STRUKTUREN DER EUROPÄISCHEN UNION

## Gedanken zur gegenwärtigen Situation

Auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft (EG) am 9./10.12.1991 in Maastricht wurde eine Vereinheitlichung der Währungen beschlossen. Damit war der Grundstein für die Europäische Währungsunion (EWU) gelegt. Nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika war und ist sie als Vorstufe zu einer politischen Union in Europa, den *'Vereinigten Staaten von Europa'*, vorgesehen.

Vor allem Nationalökonominnen aus den USA beurteilten dieses Projekt wegen der recht unterschiedlichen landesspezifischen Gegebenheiten beider Unionen skeptisch. Besondere Beachtung fanden die Aussagen des Nobelpreisträgers für Wirtschaftswissenschaften von 1976, Milton Friedman (1912 – 2006). Er wies darauf hin, dass die Erfahrungen aus den USA nicht so ohne weiteres auf Europa übertragen werden könnten, weil die einzelnen europäischen Staaten – im Gegensatz zu den USA – wirtschaftlich und auch soziologisch zu unterschiedlich seien. In den USA entfällt ein sehr hoher Teil der gesamten öffentlichen Ausgaben auf die Zentralregierung, so dass bei wirtschaftlichen Divergenzen eine Umverteilung ausreichender Hilfsmittel zu Gunsten der Krisenregionen verhältnismäßig reibungslos stattfinden kann. Die Arbeiter und Angestellten sind aufgrund der gemeinsamen Sprache, ihrer weitgehend gemeinsam empfundenen Kultur und der relativ geringen persönlichen Bindungen an ihre heimatlichen Bundesstaaten regional deutlich mobiler. Darüber hinaus sind die Arbeitsmärkte weitaus weniger reglementiert als in Europa. Das alles führt dazu, dass sich die Entlohnungen leichter unterschiedlichen Entwicklungen in den Wirtschaftsregionen anpassen. Gleiches gilt für das Kapital: es strömt barrierefrei zwischen den Bundesstaaten, wohingegen es in Europa differenzierte Regulierungen gibt.

Als im August 1997 die Währungsunion nach langen Beratungen in den zuständigen Gremien inhaltlich deutlichere Konturen annahm, vertrat Milton Friedman in einem Artikel die Meinung, dass die europäischen Staaten nicht auf die ausgleichenden Wirkungen flexibler Wechselkurse und eigenständiger Geldpolitiken verzichten könnten. Er äußerte die Befürchtung, dass die Einführung des Euros die politischen Spannungen erhöhen und zu spaltenden Streitfragen führen würden. Das werde sich dann als Hindernis auf dem Weg zur avisierten politischen Einheit erweisen.<sup>1</sup>

Die gegenwärtige Krise scheint ihm Recht zu geben. Zumindest ist der Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) und letztendlich zur politischen Union wegen der sehr unterschiedlichen Ausgangslagen und zwischenzeitlichen Entwicklungen in den einzelnen Euro-Ländern beschwerlicher als ursprünglich

---

<sup>1</sup> "I believe that the introduction of the Euro will have the opposite effect. It will exacerbate political tensions, in which it makes divergent shocks, which easily would have can be mitigated by changes in exchange rates, on controversial political topics. ... Monetary unit which is introduced under adverse conditions will prove as an obstacle to the political unit." (Project Syndicate, 28.09.1997: The Euro: Monetary Unity To Political Disunity?.

erwartet. Es ist deutlich geworden, dass die bisher entwickelten institutionellen Strukturen der Union nicht ausreichen und Mängel aufweisen. Damit dieses für Europa sowohl wirtschaftlich als auch politisch bedeutende Projekt nicht scheitert, wird es reformiert werden müssen. Das heute existierende System, in dem jedes Mitgliedland noch weitgehend eigene Regeln und Leitlinien für die Fiskal- und Wirtschaftspolitik hat, muss sich zu einer Gemeinschaft entwickeln, in der die Entscheidungs- und Kontrollrechte über das fiskal- und wirtschaftspolitische Handeln sowie die Haftung für die Konsequenzen aus diesem Handeln auf die Institutionen der Union übergegangen sind. Dazu bedarf es einer EU-Vertragreform mit Verfassungskonvent. Auf dem Weg dorthin wird sich zeigen, ob in manchen Ländern zwischen den dort bisher geltenden rechtlichen Bestimmungen einerseits und den auf europäischer Ebene notwendigen Anpassungen, Korrekturen und Ergänzungen andererseits Diskrepanzen entstehen, die unter Umständen mehrere Volksentscheide erfordern. Das gilt ganz besonders bei der angestrebten Gründung der politischen Union, wenn Änderungen in den nationalen Verfassungen und damit parlamentarische absolute Mehrheiten oder gar Volksabstimmungen notwendig werden. Ob die Wähler der Übertragung von mehr Zuständigkeiten auf europäische Instanzen zustimmen werden, ist ungewiss.<sup>2</sup>

Um den Weg zur avisierten Politischen Union aufzuzeigen, hat der Präsident der EU-Kommission, Jean-Claude Juncker, in enger Zusammenarbeit mit den Präsidenten der übrigen vier EU-Institutionen<sup>3</sup> ein Memorandum erarbeitet. In diesem wird skizziert, mit welchen Maßnahmen nach den Vorstellungen der Präsidenten die gegenwärtigen Krise in der noch mit Mängeln belasteten, unfertigen Europäischen Währungsunion überwunden und wie bis spätestens 2025 die EWWU vollendet werden kann.

Nach Auffassung der Präsidentengruppe müssen zur Verwirklichung einer 'tiefen, echten und fairen' EWWU die strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen in drei Richtungen weiterentwickelt werden: In Richtung einer '*echten*' *Wirtschaftunion*, einer *Finanzunion* durch Vollendung der Bankenunion und eine beschleunigte Realisierung der Kapitalmarktunion sowie einer *Fiskalunion* im Sinne einer gemeinsamen Haushaltspolitik mit weitgehendem Souveränitätsverzicht auf den nationalen Ebenen. Fortschritte in diesen drei Richtungen würden uno actu auch die notwendigen Rahmenbedingungen für eine *Politische Union* schaffen, weil sich alle vier Unionen gegenseitig bedingen. So könne beispielsweise ohne eine tatsächliche politische Vereinigung die Übertragung fiskalpolitischer Kompetenzen auf europäische Instanzen kaum gelingen.

Außerordentlich wichtige Bedingungen für die Entstehung einer tatsächlichen, funktionsfähigen Wirtschaftunion ist, dass in den betreffenden Ländern gleich im Anfangstadium über mehrere Jahre hinweg die bestehenden Strukturen reformiert werden, und zwar in Richtung auf vergleichbare, moderne und gegen Krisen widerstandsfähige Systeme. Was aber geschah? Die politischen Instanzen ignorierten diese Notwendigkeiten. Ihnen ging es von vornherein darum, die Währungsunion

---

<sup>2</sup> "Der Euro ist mehr als nur eine Währung. Er ist ein politisches und wirtschaftliches Projekt." (Europäische Kommission, Nachricht 22/06/2015, Fünf-Präsidenten-Bericht: Die Wirtschaft- und Währungsunion Europas vollenden, S.4)

<sup>3</sup> Neben der Europäischen Kommission sind das: EU-Rat, Europäische Zentralbank, Euro-Gruppe, EU-Parlament.

möglichst schnell entstehen zu lassen. Die Euro-Währung wurde also eingeführt, ohne dass dafür stabile Voraussetzungen geschaffen wurden. Die gegenwärtig andauernde Krise war somit bereits damals vorprogrammiert.

Damit die '*Vereinigten Staaten von Europe*' durch Konvergenz, Wachstum und Beschäftigung ohne fortgesetzte Krisen entstehen können, müssen im Euro-Raum die strukturellen und institutionellen Bedingungen nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika einander angepasst werden. Das bedeutet vor allem:

- mehr Finanzkompetenz für die Zentralregierung;
- Zentralisierung der Finanzaufsicht;
- freie Finanzmärkte, also Deregulierung der Kapitalströme, damit das Kapital die effizientesten Verwendungen findet;
- größere Mobilität der Arbeitskräfte im Euro-Raum;
- Reduzierung des Einflusses staatlicher Instanzen auf die Wirtschaft.

Die vorgesehene Strategie für *Konvergenz*, integratives und nachhaltiges *Wachstum*, *Preisstabilität* und stabile *Beschäftigung* besteht vor allem aus folgenden Elementen:

→ Senkung des Staatseinflusses auf die Wirtschaft durch eine Liberalisierungsgenda. Den Regierungen der Union ist es zukünftig verwehrt, sich weiter zu verschulden. Stattdessen sind sie aufgefordert, aus den laufenden Einnahmen ihre öffentlichen Schulden zu tilgen. Die Banken dürfen nur noch begrenzt Staatsanleihen halten.

→ Damit zukünftig nicht wieder – wie in den Folgejahren von 2007 – aus einer anfänglichen Bankenkrise eine Staatsschuldenkrise entsteht, sieht die neue Finanzmarktordnung eine Auflösung des Verbundes zwischen Banken und Staaten vor. Durch den einheitlichen europäischen Bankenabwicklungsmechanismus (**Single Resolution Mechanism, SRM**) und die einheitliche europäische Bankenaufsicht (**Single Supervisory Mechanism, SSM**) sollen zukünftig die Lasten aus einer Bankenabwicklung zunächst von den Gläubigern (Bail-in) und – wenn notwendig – ergänzend vom Abwicklungsfonds (**Single Resolution Fund, SRF**) getragen werden. Die Nationalstaaten haften nur subsidiär.

→ Zentrales Anliegen ist die Verbesserung der internationalen Wettbewerbfähigkeit. Das gilt für jedes einzelne Mitgliedland, um innerhalb der Union Probleme aus divergierenden Wettbewerblagen weitgehend zu vermeiden. Weil Löhne und Gehälter nicht nur als Quelle der Nachfrage und als Grundlage des Wohlstandes zu betrachten sind, sondern vor allem als Kosten eine zentrale Bedeutung haben, sind ihre Steigerungen auf die Produktivitätsfortschritte zu beschränken. Aufgrund der Erwartungen, dass sich zukünftig die Lebenszeiten im Allgemeinen verlängern werden, werden Erhöhungen des Renteneintrittalters diskutiert. Die Kapitalkosten werden in den perspektivischen Überlegungen weitgehend ausgeblendet.

→ Durch Förderung von Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie der Mobilität auf den Arbeitsmärkten ist im Rahmen einer umfassenden aktiven Eingliederungspolitik Erwerbslosigkeit auf allen Ebenen zu bekämpfen. Dort, wo diese Maßnahmen wegen persönlicher Umstände nicht zum Erfolg führen, soll eine großzügige finanzielle Absicherung weiterhin möglich sein. Erkennbarer Arbeitwille ist dafür allerdings Voraussetzung. Andererseits soll der Kündigungsschutz weitgehend eingeschränkt werden. Für gering qualifizierte Arbeitskräfte können Anreize zur Arbeitsaufnahme

geschaffen werden, indem niedrige Einkommen nach dem US-amerikanischen Vorbild der *Earned Income Tax Credit*<sup>4</sup> durch Zuschüsse aufgestockt werden.

→ Es ist geplant, durch Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung asymmetrische Konjunktorentwicklungen in den einzelnen Mitgliedsländern auszugleichen. Um zu verhindern, dass es dadurch zu längerfristigen Transfers in die Krisenländer kommt, weil Arbeitslosigkeit nicht immer ausschließlich konjunkturell, sondern auch strukturell bedingt sein kann, sind Einschränkungen im Gespräch. So sollen ausgleichende innergemeinschaftliche Zahlungsströme nur auf gravierende Beschäftigungseinbrüche und auf die Dauer von maximal zwölf Monaten beschränkt werden. Außerdem sollen die Empfängerländer die Unterstützungleistungen zur Hälfte mitfinanzieren.<sup>5</sup>

→ Die Nichtbeistand-Klausel (No-bail-out-Klausel) der Europäischen Union ist grundsätzlich aufrechtzuerhalten. Ausnahmen davon müssen durch unabänderliche Bedingungen klar geregelt werden und dürfen nicht auslegungsfähig sein.<sup>6</sup> Können Regeln gebeugt werden, dann kann das zu einem schwerwiegenden Integrationshindernis führen. Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, dass solche als Befriedung gedachte bail-out-Maßnahmen in der Tendenz auf Seiten der Empfänger zu nationalegozentrischem Verhalten (Moral Hazard) verführen und auf Geberseiten Widerstände provozieren.

→ Es ist geplant, den bisher noch in zahlreiche nationale Einzelteile zersplitterten EU-Finanzmarkt zu einer großen Kapitalmarktunion zu vereinen und den Zugang generell zu erleichtern. Damit kleine und mittlere Unternehmungen nicht nur auf Bankkredite angewiesen sind, sondern sich leichter direkt an den Märkten finanzieren können, ist vorgesehen, die Börsenprospekte durch Novellierung der Richtlinien kürzer, leichter verständlich und individuell gestaltbar zu machen. Ferner sollen der Markt für Kreditverbriefungen entbürokratisiert, die Verfahren bei Rechnungslegungen und Abschlussprüfungen harmonisiert und der Zufluss von Risikokapital in Start-up-Unternehmungen gefördert werden.

→ Zur Beseitigung von Investitionshindernissen, Förderung von Investitionen in Schlüsselbereichen – wie Infrastruktur, Bildung, Forschung und Innovation – sowie Initiierung von Neugründungen von Unternehmungen ist ein Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI) geschaffen worden. Er setzt sich zusammen aus Mitteln des EU-Haushalts und der Europäischen Investitionsbank.

→ Umstritten ist die Frage, ob eine Insolvenzordnung zur Abwicklung zahlungunfähig gewordener Staaten stabilisierend wirkt und in den Rechtsrahmen der EWWU aufgenommen werden sollte. Gegen die Erfassung eines solchen Regelwerkes spricht die Befürchtung, dass die Staaten die Insolvenzordnung taktisch nutzen und sich im Vertrauen auf ein geordnetes Abwicklungsverfahren leichtfertiger verschulden könnten. Damit würde die Finanzmarktstabilität gefährdet. Außerdem besteht die Gefahr, dass

---

<sup>4</sup> EITC, eine Steuergutschrift auf niedrige bis mittlere Einkommen, gestaffelt nach der Zahl der Kinder in der betreffenden Familie.

<sup>5</sup> Dennoch: Solange die Arbeitsmarktpolitik vollständig in der Kompetenz der einzelnen Mitgliederstaaten verbleibt, ist nicht auszuschließen, dass eine europäische Arbeitslosenversicherung letztendlich doch auf eine Transferunion hinausläuft.

<sup>6</sup> Ausnahmen von Nichtbeistand-Klauseln müssen darüber hinaus mit Nachdruck die Notwendigkeiten zum Abbau struktureller Schwächen verdeutlichen sowie von der Verpflichtung zu einer zukünftigen soliden Haushaltspolitik abhängig gemacht werden.

bei ersten Anzeichen einer möglichen Zahlungunfähigkeit und eines dann drohenden Insolvenzverfahrens die Risikoaufschläge auf die Zinsen von Schuldverschreibungen so stark ansteigen, dass ein Staat in den Bankrott getrieben wird, ohne wirklich überschuldet zu sein.

Andererseits muss ein Land, welches unsolide wirtschaftet, mit Risikoaufschlägen auf die zu entrichtenden Kreditzinsen rechnen. Die Einführung einer Insolvenzordnung kann insoweit abschreckend wirken und die Euro-Länder zur Haushaltsdisziplin zwingen. Außerdem sind durch eine solche Ordnung die Ausfallrisiken von Staatsanleihen besser einzuschätzen, so dass die Gläubiger dem Staat bei einer möglicherweise unmittelbar bevorstehenden Insolvenz nach rational-ökonomischen Überlegungen die Schulden leichter erlassen. Ein Insolvenzmechanismus kann somit ein wichtiges Instrument zur Krisenprävention sein.

Ob eine extreme Notlage im Haushalt eines Landes wirklich besteht, die einen Schuldenschnitt unumgänglich macht, hat der Euro-Rettungsfonds (ESM) zu prüfen. Letztendlich muss der Austritt eines Mitgliedstaates aus der Euro-Zone als Ultima Ratio möglich sein.

→ In Europa sind in den meisten Euro-Staaten Bankguthaben bis zu einer Höhe von 100 000 Euro pro Person und Institut durch nationale Einlagensicherungssysteme garantiert. Diese landesspezifischen Regelungen haben zur Folge, dass die Qualitäten der einzelnen Garantien von den Bonitäten jener Euro-Länder abhängen, in denen die betreffende Bank ihren Sitz hat. Das widerspricht im Grunde den Prinzipien eines einheitlichen Währungsraumes. Deshalb werden gegenwärtig Pläne für die Einführung eines gemeinsamen Sicherungssystems diskutiert (european deposit insurance scheme, EDIS), zumal ein solches aus europäischer Sicht kostengünstiger wäre. Damit entstünde ein Fonds, in den alle Unionländer einzahlen und aus dem im Schadenfall die Bankkunden bedient würden. Diese gemeinsame europäische Einlagensicherung wäre dann neben dem Ende 2014 eingeführten einheitlichen, unabhängigen europäischen Bankenaufsichtmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) und dem seit Januar 2015 gültigen einheitlichen europäischen Bankenabwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) die dritte Säule der geplanten Bankenunion.

→ Praktisch gibt es heute für die Finanzwelt zumindest im Euro-Raum keine nationalen Grenzen mehr. Infolgedessen war es nahe liegend, in der Europäischen Union die Bankenaufsicht zu zentralisieren. Sachgerecht wäre es gewesen, die Kontrolle über die Geldhäuser einer neutralen Instanz zu übertragen. Dazu hätte es allerdings einer entsprechenden Änderung des EU-Vertrages bedurft. Fraglich ist, ob das in so kurzer Zeit zu erreichen gewesen wäre, wie nach den Vorstellungen der EU-Gremien die Bankenunion entstehen soll. Folglich hat das Europa-Parlament in der Schnelle diese Aufgabe der Europäischen Zentralbank übertragen. Mit dieser Doppelfunktion der EZB als geldpolitische und zugleich kontrollierende Instanz ist die Gefahr möglicher Interessenkonflikte entstanden. Das ist bereits gegenwärtig der Fall, wenn die Zentralbankpolitik einerseits mit ihrer extremen Niedrigzinspolitik eine nachhaltige Depression zu verhindern sucht, andererseits aber durch eine solche Geldpolitik die Existenzgrundlagen der Banken gefährdet. Und genau das soll eine Kontrollinstanz durch rechtzeitiges Aufdecken von Schwachstellen verhindern. Es ist deshalb notwendig, für die Zukunft in dieser Frage eine systemkonforme Lösung zu finden.

Die gegenwärtig hartnäckig andauernde Krise in der EWWU drängt stärker denn je auf eine zukunftsgerichtete Reform. Deshalb ist es wichtig, dass die beteiligten Gremien so schnell wie möglich zu tragbaren Ergebnissen gelangen.

April 2016

Manfred O. E. Hennies  
Kiel/Warder  
Deutschland

Matti Raudjärv  
Tallinn/Pirita-Kose und Pärnu  
Estland

## ECONOMIC AND FINANCIAL STRUCTURAL REFORM IN THE EUROPEAN UNION

### **Introductory thoughts on the current situation**

It was decided at the Conference of Heads of State or Government in Maastricht on 09.–10.12.1991 to adopt a common currency in these countries. This laid the foundation for the European Economic and Monetary Union. This was and is intended to be a preliminary stage for the creation of the European political union – *United States of Europe* – according to the model of the United States of America.

U.S. economists, above all, were sceptical about this project as a comparison of these two federations would reveal quite considerable differences between the countries. The opinion of Milton Friedman (1912–2006), the 1976 Nobel Prize Laureate, attracted particular attention. He referred to the fact that U.S. experience cannot be transferred to Europe very easily as individual European countries – unlike U.S. states – vary a lot both in economic and sociological terms. In the U.S. most public expenditures are born by the federal government so it is relatively easy in case of regional economic disparities to redirect sufficient aid resources to regions which are in a crisis situation. The labour force and officials are much more mobile between regions due to the common language, in principle commonly perceived culture and relatively few personal connections with their home states. In addition, the labour markets are much less regulated than in Europe. On the basis of all these factors, salaries and wages can be more easily adjusted to different levels of development of economic areas. The same applies to capital flows which can move between the states without any barriers; in Europe, on the other hand, different regulations have been applied.

When the essence of the Monetary Union began to acquire a clearer shape in August 1997 after long discussions in competent committees, Milton Friedman expressed his opinion in a paper that European countries should not give up the balancing impact of flexible currency exchange rates and independent monetary policies. He dreaded that introduction of the euro would increase political tensions and cause disruptive conflicts. That would prove to be an obstacle for the achievement of the stated goal of political unity.

The current crisis seems to confirm the correctness of Milton's statement. Due to the very different initial situations and developments that have taken place meanwhile in the different countries of the eurozone, the way to the European Economic and Monetary Union (EMU) and as a final goal to a political union has turned out to be more difficult than it was assumed at first. The institutional structures of the union that have developed by now have proved to be inadequate and with shortcomings. It is necessary to reform this project which is politically so important for Europe in order to prevent its failure. The current system according to which each member state has still largely its own fiscal and economic policy will have to develop into a union where decision-making and control over fiscal and economic activities and also responsibility for the consequences of these activities have been transferred to the competence of EU institutions. This assumes the reform of the EU Treaty together with the Convention of the Future of Europe. When moving towards this goal it will become clear whether the

current regulations effective in certain countries are in such a conflict with the adjustments, corrections and additions required on the European level that several referendums would have to be carried out. This is particularly important considering the strivings for setting up a political union which make it necessary to amend national constitutions and therefore require an absolute majority in the parliaments of these countries or even referendums. It is quite unsure whether electors agree to the delegation of increasingly more competencies to EU institutions.<sup>1</sup>

In order to explain the way towards the political union set as the goal, Jean-Claude Juncker, President of the EU Commission, prepared the respective memorandum in close cooperation with the presidents of the remaining four EU institutions<sup>2</sup>. This outlines the measures which could be taken according to the above-mentioned presidents to overcome the crisis in the still immature European Economic and Monetary Union encumbered with shortcomings and how to complete the creation of this union by the end of 2025.

According to the group of presidents, structural and institutional framework conditions will have to be developed in three directions for the creation of a 'deep, genuine and fair' European Economic and Monetary Union: **Creation of a 'genuine', real economic union, establishment of a monetary union** through the completion of a banking union and accelerated formation of a union of capital markets, and **formation of a fiscal union** on the basis of common budgetary policy and giving up sovereignty to a large extent. Progress in these three directions would create *uno actu* also an absolutely necessary framework for the creation of a **political union** as all these four above-mentioned unions will be formed on the assumption of the existence of the other unions. For instance, transfer of competences related to social policy to EU institutions would probably be impossible without an actual political union.

A particularly important condition for a genuinely functioning economic union would be the reform of the existing structures in the respective countries in the course of several years right at the initial stage, in the direction of comparable, modern systems immune to crises. But what actually happened? Political authorities ignored such absolute requirement. Their priority from the very beginning was to set up a monetary union as soon as possible. Thus euro was introduced as the currency unit without the creation of stable preconditions. Thus the current ongoing crisis was already pre-programmed at that time.

In order to create '*United States of Europe*' according to the model of the United States of America on the basis of unification of the levels of development, economic growth and employment and without prolonged crises, the structural and institutional conditions in the eurozone should be similar to those in the U.S.A. This would assume above all the following:

- more financial competence to the central government;

---

<sup>1</sup> "The euro is more than just a currency. It is a political and economic project." (Europäische Kommission, Nachricht 22/06/2015, Fünf-Präsidenten-Bericht: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, S.4 [*European Commission, Communication 22/06/2015, Five Presidents' Report: Completing European Economic and Monetary Union, p. 4*])

<sup>2</sup> EU Council, European Central Bank, Eurogroup, EU Parliament.