

ESTLAND: IM WIRTSCHAFTLICHEN AUFHOLPROZESS STECKENGEBLIEBEN?

Claus-Friedrich Laaser¹, Janno Reiljan², Klaus Schrader³

Kiel Institute for the World Economy (IfW), University of Tartu, Kiel Institute for
the World Economy (IfW)

Abstract:

Estonia is widely regarded as a paramount example for a successful transformation of a socialist economic system to a functioning market economy. Against the backdrop of this positive image which contrasts strongly with the crisis scenarios in Southern Europe the remaining problems of Estonia are often ignored. Estonia has hardly succeeded in catching-up economically with the richer countries of the euro area. Correspondingly, the level of social security is rather limited. In this paper the authors raise the question what the causes of the sluggish catching-up process are, and which opportunities Estonian economic policy has in order to close the wealth gap.

Zusammenfassung:

Estland gilt als ein Musterland für den erfolgreichen Umbau einer sozialistischen Wirtschaftsordnung zu einer funktionstüchtigen Marktwirtschaft. Aufgrund des positiven Estlandbildes, das einen starken Kontrast zu den Krisengemälden aus südeuropäischen Euro-Ländern bildet, werden die Probleme Estlands oftmals übersehen. Estland ist es in den Jahren seit der Unabhängigkeit kaum gelungen, zu den wohlhabenden Ländern der Eurozone wirtschaftlich aufzuholen. Entsprechend gering ist das Maß an sozialer Sicherheit. In dem Beitrag wird der Fragen nachgegangen, was die Ursachen für den schleppenden Aufholprozess sind und was die estnische Wirtschaftspolitik tun kann, um die Wohlstandslücke zu schließen.

Keywords: Catching-up, social security, growth and structural change

JEL-Codes: F43 (economic growth of open economies), H55 (social security and public pensions), O52 (economy wide country studies: Europe)

¹ Dr. Claus-Friedrich Laaser (claus-friedrich.laaser@ifw-kiel.de)

² Prof. Dr. Janno Reiljan, University of Tartu, EST-50090 Tartu (janno.reiljan@ut.ee)

³ Dr. Klaus Schrader, Institut für Weltwirtschaft, D-24100 Kiel (klaus.schrader@ifw-kiel.de)

1 Einleitung

Estland gilt als ein Musterland für den erfolgreichen Umbau einer sozialistischen Wirtschaftsordnung zu einer funktionstüchtigen Marktwirtschaft. Nach der Unabhängigkeit 1991 gelang es den Esten in nur sechs Jahren, eine nach den Kriterien der EU funktionstüchtige Marktwirtschaft zu errichten. Folgerichtig nahm die EU bereits 1997 mit Estland Beitrittsverhandlungen auf, der Beitritt erfolgte problemlos im Zuge der EU-Osterweiterung im Jahr 2004. In der globalen Wirtschaft- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 erlebte das in den 2000er Jahren stark gewachsene Estland zwar einen tiefen Einbruch, doch gelang unter Beibehaltung marktwirtschaftlicher Prinzipien und einer soliden Finanzpolitik eine rasche Erholung. So konnte Estland bereits 2010 die Stabilitätskriterien für die Aufnahme in den Europäischen Währungsverbund erfüllen, seit 1. Januar 2011 ist der Euro die nationale Währung Estlands. Die estnische Bevölkerung zeigte sich bei einer aktuellen Umfrage der EU Kommission trotz der krisenbedingten Wohlstandseinbußen zu 74 % mit dem Leben in Estland zufrieden, was der Durchschnittszufriedenheit in der EU entspricht (European Commission 2013a).

Aufgrund dieses positiven Estlandbildes, das einen starken Kontrast zu den Krisen gemälden aus südeuropäischen Euro-Ländern bildet, werden die Probleme Estlands oftmals übersehen. Estland ist es in den Jahren seit der Unabhängigkeit kaum gelungen, zu den wohlhabenden Ländern der Eurozone wirtschaftlich aufzuholen. Entsprechend gering ist das Maß an sozialer Sicherheit, das sich das immer noch arme Estland leisten kann. Ohne soziale Stabilität wäre allerdings auf Dauer die Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung in Frage gestellt. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es daher, am Beispiel Estlands zu zeigen, dass eine nach EU-Kriterien funktionstüchtige marktwirtschaftliche Ordnung eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für einen langfristig erfolgreichen wirtschaftlichen und sozialen Aufholprozess ist. Es sollen Hindernisse für die sozioökonomische Entwicklung in Estland identifiziert sowie geeignete Felder wirtschaftspolitischen Handelns zur Überwindung von Entwicklungsverzögerungen aufgezeigt werden.

In Abschnitt 2 wird mit Hilfe einschlägiger Indikatoren analysiert, wie weit der wirtschaftliche Aufholprozess Estlands im Vergleich zu den Volkswirtschaften des Euroraums fortgeschritten ist. In Abschnitt 3 wird untersucht, ob der wirtschaftliche Aufholprozesses durch die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme begleitet wird, die auch in Krisenzeiten soziale Stabilität und damit den Bestand der marktwirtschaftlichen Ordnung garantieren können. In Abschnitt 4 wird der Frage nachgegangen, auf welche Hindernisse der wirtschaftliche Aufholprozess in Estland gestoßen ist. In diesem Zusammenhang wird der Einfluss des Währungsregimes auf die strukturelle Entwicklung diskutiert und die estnische Wirtschaft auf Strukturdefizite und Wettbewerbsschwächen untersucht. In Abschnitt 5 wird abschließend erörtert,

über welche Handlungsoptionen die estnische Wirtschaftspolitik verfügt, um den Aufholprozess zu beschleunigen.

2 Aufholen ohne einzuholen

Seit der Unabhängigkeit im Jahr 1991 hat sich Estland in kurzer Zeit zu einer funktionstüchtigen Marktwirtschaft entwickelt, der estnische Transformationsprozess wurde nicht selten als Vorbild für andere Reformländer in Mittel- und Osteuropa herangezogen. Die erfolgreiche Systemtransformation schlug sich auch in einer positiven realwirtschaftlichen Entwicklung Estlands nieder: In den 2000er Jahren wuchs die estnische Volkswirtschaft mit Werten zwischen 6 und 10 %, wodurch das Land – wie auch die Nachbarn Lettland und Litauen – schon als „baltischer Tiger“ bezeichnet wurde. Mit dieser Wachstumsdynamik war ein Aufholprozess gegenüber den wohlhabenden EU-Mitgliedern verbunden, im Zeitraum 1995 bis 2007 verdoppelte sich das relative Pro-Kopf-Einkommen Estlands zum Durchschnitt der Euro-17-Länder auf mehr als 64 % (Abbildung 1).

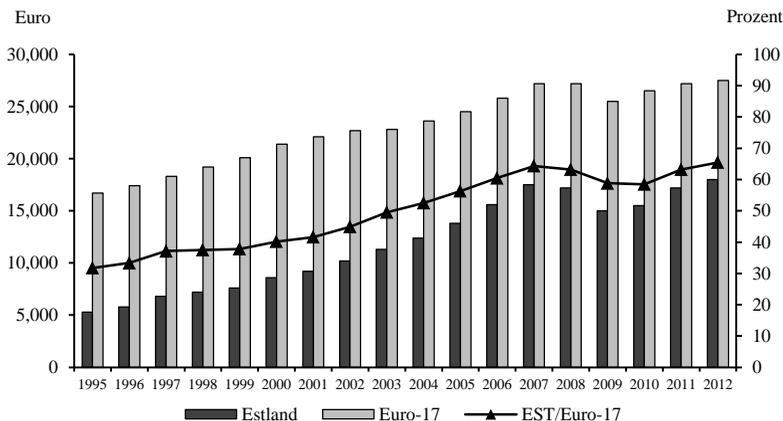


Abbildung 1:

Entwicklung des estnischen Pro-Kopf-Einkommens im Euroraum-Vergleich 1995–2012^{a,b}

^aLinke Achse: Pro-Kopf-Einkommen Estlands und der Euro-17-Länder in Kaufkraftstandards. — ^bRechte Achse: Pro-Kopf-Einkommen Estlands in Prozent des Pro-Kopf-Einkommens der Euro-17-Länder auf Basis von Kaufkraftstandards.

Quelle: Eurostat (2014a); eigene Darstellung.

Doch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 beendete auch in Estland diesen Aufwärtstrend. Zugleich bedeutete die Krise auch das Ende des bis dahin erfolgreichen Wachstumsmodells: In den 2000er Jahren hatte nicht mehr der Export als maßgeblicher Wachstumstreiber fungiert, sondern eine expan-

sive Binnennachfrage, die durch günstige Kredite skandinavischer Großbanken und ihrer estnischen Töchter gespeist wurde. Erhebliche Finanzmittel flossen in Immobilienwirtschaft, Handel und Finanzdienstleistungen, die privaten Haushalte weiten dank reichlich verfügbarer Kredite und spürbarer Lohnzuwächse ihre Nachfrage nach Konsum- und Gebrauchsgütern, privaten Dienstleistungen und Wohneigentum erheblich aus. Übertriebene Zukunftserwartungen und der Glaube an einen unbegrenzten Strom billigen Geldes verleiteten auch die Esten dazu, über ihre Verhältnisse zu leben – eine nachfragegetriebene Wachstumsblase war die Folge. Die Blase platzte endgültig 2008, nachdem die Banken ihre Risikoeinschätzungen revidiert und die Kreditzufuhr stark gedrosselt hatten – die estnische Wirtschaft schrumpfte 2008/2009 zweistellig, die Wachstumslücke zum Durchschnitt des Euroraums wurde wieder größer. Eine Wiederbelebung des estnischen Nachfragemodells war aufgrund des Vertrauensverlustes auf den internationalen Finanz- und Kapitalmärkten und der restriktiveren Risikobewertungen der Geschäftsbanken ausgeschlossen.¹

Daher kann es nicht überraschen, dass die 2010 einsetzende Erholung der estnischen Wirtschaft durch den Export getragen wurde – die in den Boomjahren vernachlässigte Exportwirtschaft musste erneut die Rolle des Wachstumstreibers übernehmen. Aufgrund der wirtschaftlichen Erholung seit 2010 konnte zwar 2013 das relative Pro-Kopf-Einkommen der Vorkrisenzeit in Höhe von 65 % des Euro-17-Durchschnitts wieder erreicht werden. Allerdings stößt das exportgeleitete Wachstum an seine Grenzen: Schon 2013 flachte sich das estnische Wachstum auf weniger als 1 % ab. Bei einem Anziehen der Weltkonjunktur und einer Erholung auf den EU-Märkten wird für die Jahre 2014 und 2015 immerhin ein Wachstum von 3,3 bzw. 3,6 % prognostiziert. Dies kann man zwar als solide bezeichnen, deutliche Aufholsschritte gegenüber den reicheren Euro-Ländern sind auf dieser Basis aber nicht zu erwarten. Selbst bei einer Wiederbelebung der estnischen Binnennachfrage ist kein größerer Wachstumsschub zu erwarten, da die Banken bei der Kreditvergabe vorsichtig bleiben und das Lohnwachstum durch einen drohenden Verlust an Wettbewerbsfähigkeit begrenzt ist (vgl. European Commission 2014: 58–59).

Der bisherige Verlauf des estnischen Aufholprozesses legt daher den Schluss nahe, dass Estland zwar aufholen aber nicht einholen konnte. Estland ist es bisher nicht gelungen, in der Wohlstandshierarchie der Eurozone sichtbar aufzusteigen: 2012 war Estland weiterhin das ärmste Euroland gemessen am Pro-Kopf-Einkommen in Kaufkraftländern. Auch bei der Höhe des privaten Konsums nahm Estland trotz seines Wohlstandszuwachses nur den letzten Platz ein (vgl. Eurostat 2014a).

¹ Vgl. ausführlich Schrader und Laaser (2010: 14–17).

3 Die soziale Dimension der estnischen Marktwirtschaft

Obwohl Estland im Vergleich zu den anderen Euroländern als armes Land gelten muss, gab es bisher keine Anzeichen dafür, dass die soziale Stabilität gefährdet ist. Auch die Finanz- und Wirtschaftskrise hat nicht zu einer sozialen Erosion in Estland geführt. So entsprach der Anteil der von Armut und Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung nach der Abgrenzung der Strategie „Europa 2020“ der EU mit etwas mehr als 23 % in etwa dem Durchschnitt der Euro-17-Zone. Die Eurokrisenländer wiesen ausnahmslos höhere Werte auf, Spitzenreiter war Griechenland mit fast 35 % (Eurostat 2014b).

Hinzu kommt, dass es sowohl vor als auch nach der Krise keine größeren Einkommensungleichheiten in Estland gab. Die Einkommensgewinne durch den Boom und die Einkommensverluste durch die Krise haben die estnische Einkommensverteilung kaum verändert – die Einkommensverteilung entsprach 2012 mit einem Wert von 5,4 fast dem Mittel der letzten 10 Jahre und bewegte sich damit im Bereich der durchschnittlichen Einkommensverteilung der Euro-17-Länder (Eurostat 2014c).¹

Als Schwachpunkt erscheint hingegen Estlands staatliches System der sozialen Sicherung, für das bis zum Ende der Boomjahre mit deutlich unter 15 % des BIP nicht einmal die Hälfte des Euro-17-Durchschnitts aufgewendet wurde (Abbildung 2). Aufgrund des florierenden Arbeitsmarktes waren die Ausgaben für die Absicherung von Arbeitslosen – trotz der 2002 reformierten Arbeitslosenversicherung – entsprechend gering. Doch bei den Ausgaben für das Gesundheitssystem und für die Alterssicherung gab es keine strukturellen Verbesserungen, so dass der relative Abstand zum Euro-17-Durchschnitt fast unverändert blieb. Estland kann sich zwar als armes Land nicht das Sozialniveau der wohlhabenden Euroländer leisten, es bleibt bei Gesundheit und Renten aber selbst im Rahmen seiner volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hinter den anderen Euroländern zurück. Einen Ausgaben-sprung gab es zwar mit der im Jahr 2008 einsetzenden Krise – insbesondere die Arbeitslosigkeit wurde zu einer großen Belastung – jedoch schrumpfte mit der schrittweisen wirtschaftlichen Erholung auch wieder das Niveau der Sozialausgaben. Nur die während der Krise eingefrorenen Renten wirken weiterhin nach.

Doch haben die offensichtlichen Entwicklungsdefizite des estnischen Sozialsystems die soziale Stabilität des Landes bislang nicht beeinträchtigt. Dies ist umso bemerkenswerter, da mit der Unabhängigkeit auch ein Rückbau des Sozialstaats verbunden war. Denn die Transformation der estnischen Volkswirtschaft in eine funk-

¹ Die Einkommensverteilung wird gemessen als: Verhältnis des Gesamteinkommens von den 20 % der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen (oberstes Quintil) zum Gesamteinkommen von den 20 % der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen (unterstes Quintil).

tionstüchtige Marktwirtschaft nach der Unabhängigkeit bedeutete auch das Ende für das hochsubventionierte und nicht länger finanzierbare Sozialsystem aus Sowjetzeiten. Dieses umfasste etwa eine Arbeitsplatzgarantie (mit Arbeitspflicht), kostenlosen Gesundheitsleistungen, ein egalitäres Rentensystem und niedrige administrierte Preise für Wohnraum. Schon zu Sowjetzeiten verloren diese Leistungen jedoch an Wert, da auch das alte System unterfinanziert war und zunehmende Qualitäts- und Substanzverluste viele soziale Errungenschaften als Potemkinsche Dörfer erscheinen ließen.

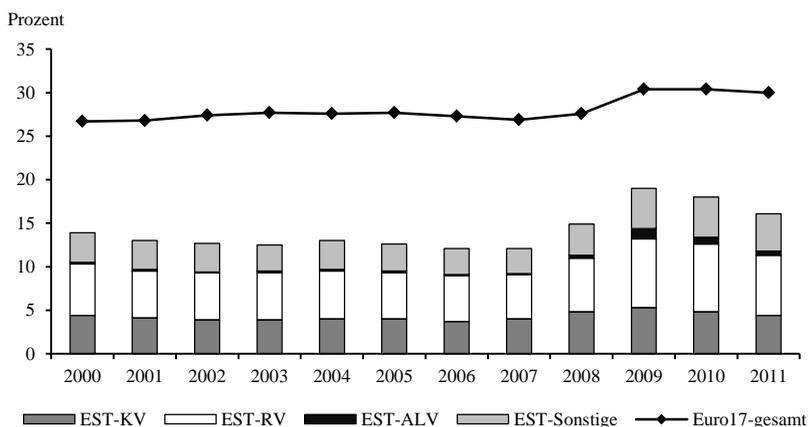


Abbildung 2:

Entwicklung der Sozialausgaben in Estland und im Euroraum 2000–2011

Quelle: Eurostat (2014d); eigene Darstellung.

Im Zuge des Systemwechsels wuchs zwar die persönliche Freiheit, damit verbunden war aber auch ein höheres Maß an Eigenverantwortung der Menschen für die Entwicklung ihrer Lebensbedingungen. Das mag vor dem Hintergrund der umfassenden Alimentierung des Sowjetsystems besonders den Älteren schwer gefallen sein, doch entstand in Estland durch die EU-Integration keinesfalls eine freie Marktwirtschaft ohne soziale Sicherung. So ratifizierte Estland im Jahr 2000 die europäische Sozialcharta in mehr Punkten als notwendig und übertraf damit zumindest formal die europäischen Mindeststandards. Dabei zeigte sich in Estland, wie in den anderen Mitgliedsländern, ein Zielkonflikt: Eigenverantwortung und Finanzierbarkeit der sozialen Sicherheit auf der einen Seite, Bereitstellung angemessener Sozialleistungen zur Bewahrung der sozialen Stabilität auf der anderen Seite. Dies entsprach dem Flexicurity-System der EU-Kommission aus dem Jahr 2006, zu dem sich Estland

verpflichtet hatte (vgl. Vörk et al. 2010: 6). Aber in wie weit ist in Estland dieser Interessenausgleich gelungen?

Die Esten haben nur einen relativ geringen Spielraum, aus Arbeitseinkommen und Vermögen ihre soziale Absicherung zu bestreiten. Die Löhne und Gehälter sind im Euroraum-Vergleich gering: 2012 erreichten die estnischen Arbeitskosten mit 6,10 Euro pro Stunde ihren bisherigen Höchstwert. Damit war Estland das Schlusslicht in der Eurozone mit gerade einmal 30 % des Durchschnittswerts (Eurostat 2014e). In den Boomjahren waren zwar auch die Arbeitseinkommen kräftig gewachsen, durch die gesunkene Arbeitslosigkeit aufgrund der stark anziehenden Arbeitsnachfrage in den 2000er Jahren erhielten zudem mehr Esten ein Erwerbseinkommen. Trotz der ebenfalls steigenden Verbrauchspreise verblieb den Privathaushalten ein Kaufkraftgewinn. Allerdings mussten viele Haushalte ihren erhöhten Konsum und insbesondere den Erwerb von Immobilien über Bankkredite finanzieren (Schrader und Laaser 2010: 14–15). Die Bedienung dieser Kredite stellt bis heute eine große Belastung dar und hat viele Haushalte in soziale Notlagen gebracht oder zumindest das verfügbare Einkommen stark reduziert. Das nach der Krise wieder gesunkene Lohn- und Gehaltsniveau und die höhere Arbeitslosigkeit haben die Einkommenssituation vieler privater Haushalte wieder verschärft.

Die sinkenden Arbeitseinkommen hatten jedoch auch den positiven Effekt, dass die Wettbewerbsfähigkeit wieder erhöht und der Beschäftigungsabbau eingedämmt werden konnte. So führte die Lohnflexibilität nach dem krisenbedingten, rapiden Anstieg der Arbeitslosigkeit wieder zu einer Entspannung auf dem estnischen Arbeitsmarkt und trug so zur sozialen Stabilisierung bei (Abbildung 3). Eine Massenarbeitslosigkeit wie in den südeuropäischen Krisenländern konnte in Estland vermieden werden.

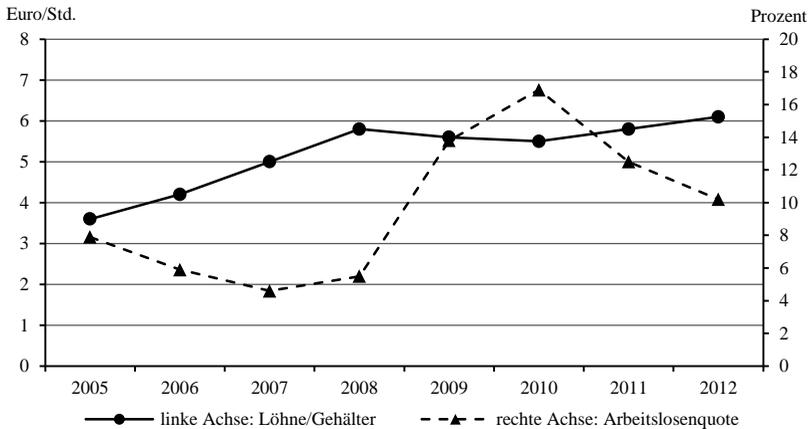


Abbildung 3:

Arbeitslosigkeit und Lohnentwicklung in Estland 2005–2012^{a,b}

^aHarmonisierte Arbeitslosenquoten in Prozent. — ^bLöhne und Gehälter in EUR/Std.

Quelle: Eurostat (2014e), Eurostat (2014f); eigene Darstellung.

Diese Flexibilität resultiert aus einer weitgehenden Abstinenz des Staates bei der Lohnfindung – und zum Teil auch aus der Schwäche der Gewerkschaften. Zwar gibt es in Estland eine gesetzliche Lohnuntergrenze, doch zählt der monatliche Mindestlohn in Höhe Euro 355 zu den niedrigsten in der Eurozone (Eurostat 2014g).

Das niedrige Lohnniveau hat zudem zur Folge, dass trotz einer 33%ige Sozialsteuer auf den Bruttolohn, die von den Arbeitgebern zu entrichten ist, die Lohnnebenkosten nicht prohibitiv hoch sind.¹ Die Arbeitslosenversicherung schlägt bei den Arbeitgebern zusätzlich nur mit einem weiteren Prozent zu Buche, die Arbeitnehmer sind mit 2 % ihres Bruttolohns beteiligt. Auf der anderen Seite ist aufgrund des niedrigen Lohnniveaus die Finanzierungsbasis der öffentlichen Sozialkassen sehr schmal, das Absicherungsniveau kann folglich nur gering sein (vgl. Laursen, Grawe 2004).

Dennoch konnte gerade die 2002 eingeführte Arbeitslosenversicherung zur sozialen Stabilität in der Krise beitragen: Trotz der bescheiden anmutenden Versicherungsleistungen von 40–50 % des Durchschnittslohns wurden für viele Arbeitnehmerhaushalte die Krisenfolgen so stark abgemildert, dass die soziale Stabilität in Estland

¹ Davon gehen 10 % an die Rentenkasse, 4 % an den Pflichtrentenfonds und 13 % an die Krankenkasse (RTI, 03.12.2013: 5).

nicht ernsthaft in Frage gestellt wurde.¹ In den Krisenjahren 2008 und 2009 nahmen 12 bzw. 24 % der Erwerbspersonen Versicherungsleistungen in Anspruch (Vörk et al. 2010: 48). Aufgrund der auf 270 Tage begrenzten Bezugsdauer blieb vielen Arbeitslosen allerdings nur der Rückgriff auf die wesentlich geringere Arbeitslosenhilfe von bis zu 112 Euro pro Monat² oder aber die Arbeitssuche im Ausland. So weist die estnische Migrationsstatistik bis 2012 einen deutlichen Anstieg des negativen Wanderungssaldos aus – allein 2012 verlor Estland mehr als 6 600 Personen (Statistics Estonia 2013).

Des Weiteren leistete das estnische Rentensystem einen wichtigen Beitrag zur sozialen Stabilität während der Krisenjahre. Während die Löhne im Zuge der Krise zurückgingen, wurden die Renten eingefroren. Die Altersrente in Bezug zum Lohn stieg dadurch bis 2010 auf fast 48 % (Anhangtabelle A1). Erst am aktuellen Rand ist diese Relation aufgrund steigender Löhne wieder gesunken. Die Stabilisierung der Renten konnte aufgrund der Reserven der Pensionskasse, die in den Boomjahren entstanden waren, trotz sinkender Löhne und damit geringerer Einnahmen aus der Sozialsteuer gegenfinanziert werden. Dennoch muss die Nachhaltigkeit des zur Jahrtausendwende reformierten Pensionssystems hinterfragt werden.³ Während in dem noch aus Sowjetzeiten stammenden System die Renten pauschal nach der Zahl der Arbeitsjahre bemessen wurden, berücksichtigt die neue Rentenformel die Höhe der lohnbasierten Einzahlungen in das System.

Zweifellos hat die Rentenreform die Nachhaltigkeit der Renten durch die Veränderung der Finanzierungsbasis und der Bemessungsgrundlage erhöht, die ökonomische Sinnhaftigkeit der Reform ist unbestreitbar. Auch die Anhebung des Renteneintrittsalters für Männer und Frauen auf 65 Jahre bis 2024 bei einer vergleichsweise geringen Lebenserwartung leistet einen Stabilitätsbeitrag. Gleiches gilt für die Finanzierung der steigenden Zahl der Erwerbsunfähigkeitsrenten aus dem System heraus durch Absenkung des allgemeinen Rentenniveaus. Durch die neue Rentenfinanzierung sind zudem die Budgetrisiken des Staates wesentlich gesunken.

Doch ist die Stabilität der estnischen Alterssicherung bedroht, wenn es keine größeren Fortschritte bei der Einkommensentwicklung gibt. Die Lohnbezogenheit der Rente könnte bei einem anhaltend niedrigen Lohnniveau und einer großen Anzahl an Geringverdienern problematisch werden. Geringverdiener erleiden zudem weitere Verluste durch die Einrichtung privater Pensionsfonds als zweite Säule des estni-

¹ Zu den Details der estnischen Arbeitslosenversicherung vgl. Unemployment – Insurance Act vom 01.01.2002, RTI 2001: 59.

² Vgl. Leetmaa et al. (2004: 9) und Arbeitslosenkasse (2014) zur Entwicklung der Arbeitslosenhilfe.

³ Vgl. zur estnischen Rentenreform etwa Leppik (2006: 9).

schen Rentensystems. Aus der Sozialsteuer fließen nicht länger 20 % in die staatliche Pensionskasse, sondern nur noch 16 % – 4 % gehen an die privaten Pensionsfonds. Für Geringverdiener bedeutet dies ein Verlust an staatlichen Rentenzahlungen, der durch die Ausschüttungen der Pensionsfonds nicht kompensiert wird. So werden in Zukunft, d.h. in ca. 20–30 Jahren, fast ein Drittel der Rentner aufgrund der niedrigen Löhne und Gehälter nur eine Mindestrente erhalten, die kaum vor Armut schützt.

Finanzierungsdefizite zeigen sich auch bei der staatlichen Krankenversicherung, die nur eingeschränkte Leistungen bieten kann. Der Selbstbehalt bei Medikamenten ist daher relativ hoch, die Wartezeiten in den Krankenhäusern sind lang und die Anreize für das medizinische Fachpersonal, Estland aufgrund des geringen Gehaltsniveaus zu verlassen, sind hoch. Eine medizinische Grundversorgung in Estland ist zwar gewährleistet, aber die Weiterentwicklung des Gesundheitssystems stößt ohne ein höheres Einkommensniveau an ihre finanziellen Grenzen (Rahvastiku 2008: 45–46).¹

So bleibt festzuhalten, dass Estland zwar ein soziales Sicherungssystem entwickelt hat, das sich in der Krise bewährt hat und das sich das Land auch leisten kann. Das Problem ist jedoch darin, dass die geringe Wirtschaftskraft Estlands nur für eine soziale Grundsicherung ausreicht, die von den Standards der wohlhabenden Staaten der Eurozone weit entfernt ist. Aber selbst unter Berücksichtigung des relativ geringen estnischen Wohlstandsniveaus sind die staatlichen Sozialsysteme offensichtlich unterfinanziert. Die Einkommensentwicklung seit der Unabhängigkeit war zudem nicht ausreichend, um zusätzliche private Vorsorge zu treffen. Die auch in Estland zu beobachtende Überalterung der Gesellschaft, die Migration, darunter auch Höherqualifizierter wie z.B. Ärzten und Veränderungen im Anspruchsdenken können das estnische Sozialsystem ebenso wie neue Wirtschaftskrisen an die Grenzen seiner Belastbarkeit führen.

Estland braucht daher einen dynamischen Aufholprozess mit einer nachhaltigen Erhöhung des Einkommensniveaus. Dazu bedarf es einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft mit wertschöpfungsstarken Produktionsstrukturen, die höhere Einkommen als bisher generieren. Doch verfügt Estland über die Voraussetzungen, größere Fortschritte im wirtschaftlichen Aufholprozess zu realisieren? Welche Hindernisse bestehen?

¹ Auch die OECD (2012: 109–113) stellt fest, dass der Zugang zu qualitativ hochwertigen Gesundheitsleistungen in Estland stark einkommensabhängig ist – entsprechend schlecht sind Niedrigeinkommensbezieher.

4 Hindernisse für den estnischen Aufholprozess

4.1 Das estnische Currency Board System und die Euro-Einführung

Als ein Hindernis für rascheres Aufholen Estlands kann das estnische Währungssystem und die Mitgliedschaft in der Eurozone diskutiert werden. Estland hat von Anfang an auf ein sehr rigides Modell des Currency Board Systems gesetzt.¹ Mit dem „Gesetz über die Sicherheit der estnischen Krone“ vom 20. Juni 1992, das die Abkehr von der Rubelzone brachte, wurde als eigene Währung die Estnische Krone etabliert und mit einem festen Wechselkurs von 8:1 an die Ankerwährung DM gebunden. Das Currency Board war gesetzlich verankert; der Bank von Estland war eine Abwertung nicht gestattet.² Die Kronen-Geldmenge (Bargeld und Sichteinlagen der Geschäftsbanken bei der Zentralbank) war vollständig durch Währungsreserven und auch etwas Gold zu hinterlegen. Inländische Geldschöpfung war damit nur nach Zufluss zusätzlicher Währungsreserven möglich. Die Finanzierung von staatlichen Budgetdefiziten über die Notenpresse war ausgeschlossen. Zugleich wurde die volle Konvertibilität der Krone im Sinne einer Rücktauschbarkeit zum offiziellen Wechselkurs hergestellt. Damit hat sich Estland von vornherein dafür entschieden, auf eine aktive Geldpolitik weitestgehend zu verzichten.³ Hintergrund der Entscheidung zugunsten der festen und glaubhaften Bindung an eine starke Währung war der Wunsch, der Krone von vornherein zu Stabilität zu verhelfen und ihr gewissermaßen den Stabilitätsnimbus der gewählten Ankerwährung zu verleihen. Mit diesem System der Geld- und Währungspolitik konnte Estland bei realen Schocks, welche die innere Stabilität bedrohten, zwar einen flexiblen Wechselkurs nicht als Schockabsorber nutzen.⁴ Dennoch scheint das System im Großen und Ganzen gut gearbeitet zu haben, zumal es mehrere Krisen überdauert hat,⁵ und im Wesentlichen die Bedingungen erfüllte, die an einen auf Dauer glaubhaften „hardpeg“, also an einen unveränderlich festen Wechselkurs wie in einer Währungsunion, gestellt werden:⁶

¹ Siehe zum Folgenden Sepp et al. (2002: 330–331) und Schrader und Laaser (1994: 83–85).

² Eine Abwertung hätte einer qualifizierten Parlamentsmehrheit bedurft; eine Aufwertung war der Zentralbank dagegen gestattet (Wolf et al., 2008: 152).

³ Lediglich durch eine Veränderung des Reservesatzes für die Einlagen der Geschäftsbanken und vorhandene Überschussreserven, die für Ausleihungen im Notfall zur Verfügung stünden, waren rudimentäre geldpolitische Instrumente implementiert (Wolf et al., 2008: 152).

⁴ Somit hat sich Estland mit seinem Fixkurs-System eher vor monetären Schocks geschützt, während flexible Wechselkurse eine weichere Anpassung an realwirtschaftliche Schocks geboten und dadurch Zahlungsbilanzkrisen entgegengewirkt hätten (Gulde-Wolf und Keller 2002: 275–277).

⁵ Das waren in der Frühphase 1992 eine Bankenkrise, die Asienkrise 1997 und die Russlandkrise 1998 (Wolf et al., 2008: 153–158) sowie kurz vor Eintritt in die Eurozone sogar die globale Finanz- und Wirtschaftskrise.

⁶ Siehe dazu Lane (2002: 22–23) und die dort zu den einzelnen Punkten angeführte makroökonomische Literatur.

- Die estnische Finanzpolitik ist durchgängig als solide zu bezeichnen. Estland blieb beim Staatsdefizit frühzeitig stets unter der 3-Prozent-Grenze des Maastricht-Defizits und konnte über eine Reihe von Jahren – 1997 und 2002 bis 2007 – Überschüsse im staatlichen Budget erzielen (Eurostat 2013a). Der Verdacht, ein Staatsdefizit müsse weginflationiert werden und würde den Peg gefährden, kam daher nie auf.
- Hohe Auslandsschulden hat zumindest der estnische Staat damit auch nicht angehäuft. Im Gegenteil, hier ist Estland mit derzeit knapp unter 10 % Staatsschulden relativ zum BIP in Europa ein Musterschüler (Eurostat 2013a), was allerdings auch auf die Entschuldung bei der Loslösung von der Sowjetunion zurückzuführen ist.
- Selbst in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 hat Estland mit einer (internen) Abwertung von Löhnen und Preisen reagiert. Dabei haben sich diese als sehr flexibel erwiesen, wie die stark zurückgehende Inflationsrate und Lohnkürzungen nach Ausbruch der Krise zeigen (Eurostat 2013b).

Nach Meinung einiger Autoren weist Estland sogar eine Reihe von Eigenschaften auf, die die Integration des Landes in den Euroraum nach der Theorie des optimalen Währungsraums¹ gerechtfertigt erscheinen lassen. Allein durch die EU-Mitgliedschaft waren seit 2004 einige der klassischen Bedingungen erfüllt: Die Finanzmärkte waren integriert, was nicht zuletzt die ausgeprägten ausländischen Beteiligungen an estnische Banken zeigen, und der Außenhandel Estlands war sehr stark auf die EU fokussiert.² Insofern konnte sich Estland als kleine, offene und auf die EU gerichtete Volkswirtschaft durchaus für ein festes Wechselkursregime gegenüber der Kern-

¹ Mongelli (2008: 2–3) gibt einen Überblick über die verschiedenen Beiträge zu diesem etwas heterogenen Theoriekomplex. Klassische Kriterien sind etwa Faktormobilität (Mundell 1961), ökonomische Offenheit (McKinnon 1963) und ausgeprägte Diversifikation der Produktion Kenen (1969). Hinzu kommen weitere wie Lohn- und Preisflexibilität, Finanzmarktintegration, Ähnlichkeiten in Inflationsraten, oder fiskalische und politische Integration.

² Allerdings räumt der selbst der neueste Sozialbericht der Europäischen Kommission (2013b: 280–281) ein, dass die Arbeitsmobilität bisher eher in der gesamten EU-27 als in der Eurozone eine gewisse, wenngleich nicht überragende Rolle als Ausgleichsmechanismus gespielt habe. Die Mobilität sei eher als „Nach-EU-Erweiterungs-Mobilität“ anzusehen und durch die Pro-Kopf-Einkommens-Unterschiede in der EU-27 bedingt.

Eurozone qualifizieren. In Hinblick auf die monetäre Stabilisierung war das estnische Currency Board System offensichtlich erfolgreich.¹

Die Arbeiten aus der makroökonomischen Literatur zu Currency Boards und optimalen Währungsräumen konzentrieren sich auf die Eignung des Wechselkurs-systems als Absorber für reale und monetäre Schocks und damit auf die makroökonomische Stabilität sowie die Selbstdisziplinierung der Wirtschaftspolitik. Doch bleibt ein Aspekt unberücksichtigt: Die Eignung eines fixen Wechselkurses zu einer Ankerwährung im Zuge eines wirtschaftlichen Aufholprozesses, der mit einem tiefgreifenden Strukturwandel einhergeht. Anders gewendet: Ist die Mitgliedschaft Estlands im Hartwährungsverbund Eurozone geeignet, die Konvergenz des Pro-Kopf-Einkommens relativ zu Kernländern der Zone zu befördern oder eher zu behindern? In der langfristigen Perspektive können sich Zweifel einstellen, dass der interne Schockabsorber in Gestalt von Lohn- und Preissenkungen unbegrenzt funktionieren kann, wenn die potentielle internationale Wettbewerbsfähigkeit eines armen Landes ohnehin beschränkt ist.

In dieser Hinsicht ist eine gewisse Skepsis angebracht, die mit dem Wesen des Strukturwandels im Zuge eines Wachstumsprozesses zusammenhängt. Wenn ein relativ armes Land über eine Wirtschaftsstruktur verfügt, die vorwiegend traditionelle – vornehmlich rohstoff- und arbeitsintensive – Produkte mit vergleichsweise geringem Technologie- und Humankapitalgehalt hervorbringt, dann konkurriert es auf den Weltmärkten vorwiegend mit Entwicklungs- und Schwellenländern. Dies sind Wettbewerbsbedingungen, bei denen es vorwiegend auf niedrige Preise für standardisierte Produkte ankommt, aber es keinen monopolistischen Preissetzungsspielraum nach oben gibt. Einen derartigen Preiskampf kann ein Mitglied eines Hartwährungsverbunds kaum gewinnen. Und: Weil die eigene Wettbewerbsfähigkeit in diesem „race to the bottom“ nicht durch eine nominale Abwertung verbessert werden kann, verbleibt zur Wettbewerbssicherung nur die reale Abwertung, also sinkende oder zumindest stagnierende Löhne und Preise für derartige Produkte. Damit wird aber das relative Einkommensniveau zu den anderen Mitgliedern des Währungsverbunds kaum eingeebnet. Im Gegenteil: Ein Aufholen beim Pro-Kopf-Einkommen bedingt letztlich sogar eine reale Aufwertung. Das wäre aber nur dann

¹ So verweisen Belke, Hebler und Kösters (2002: 9 und 16) darauf, dass für Estland die Vorteile einer frühen „Euroisierung“ alle möglichen Nachteile deutlich überwogen hätten. In diesem Zusammenhang darf freilich nicht übersehen werden, dass sich die Kriterien für einen optimalen Währungsraum teilweise widersprechen: Während Estland als offene und auf Handel mit der EU ausgerichtete Volkswirtschaft in der Tat ein Kandidat für feste Wechselkurse ist, besagt das Argument der geringen Diversifikation von Exporten und Produktionsstruktur, dass das Land eigentlich auf einen flexiblen Wechselkurs als Schockabsorber schlecht verzichten konnte (Mongelli 2008: 4).

unschädlich für die Wettbewerbsposition des relativ armen Landes, wenn sich gleichzeitig die Produktpalette ändern würde – hin zu höherwertigen Produkten mit einem höheren Technologie- und Humankapitalgehalt, bei denen es gemäß der Theorie der monopolistischen Konkurrenz Preissetzungsspielräume gibt. Der daraus resultierende Produktivitätsgewinn würde reale Aufwertungen ermöglichen und den Einkommensrückstand zu den hochentwickelten Mitgliedern der Eurozone verringern helfen.

Für Estland heißt das, dass die Mitgliedschaft im Hartwährungsverbund des Euro nur dann kein Hindernis für den wirtschaftlichen Aufholprozess darstellt, wenn ein Strukturwandel mit hohen Produktivitätsgewinnen stattfindet. Doch wie weit ist die estnische Wirtschaft auf diesem Weg vorangeschritten?

4.2 Entwicklungsniveau und internationale Wettbewerbsfähigkeit der estnischen Wirtschaft

Der Blick auf die estnische Lohnstückkostenentwicklung in den 2000er Jahren zeigt, dass Estland im Euroraum-Vergleich stark an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt hatte (Abbildung 4). Hier machte sich der Nachfrageboom der 2000er Jahre bemerkbar, wo billige Kredite für hohe Wachstumsraten sorgten und die Exportfähigkeit des Landes vernachlässigt wurde. In der Krise gab es zwar einen Trendbruch hin zu sinkenden Lohnstückkosten, doch schon am aktuellen Rand ist von diesem Krisenreflex nicht mehr viel zu sehen – die Lohnstückkosten sind fast wieder auf Vorkrisenniveau.

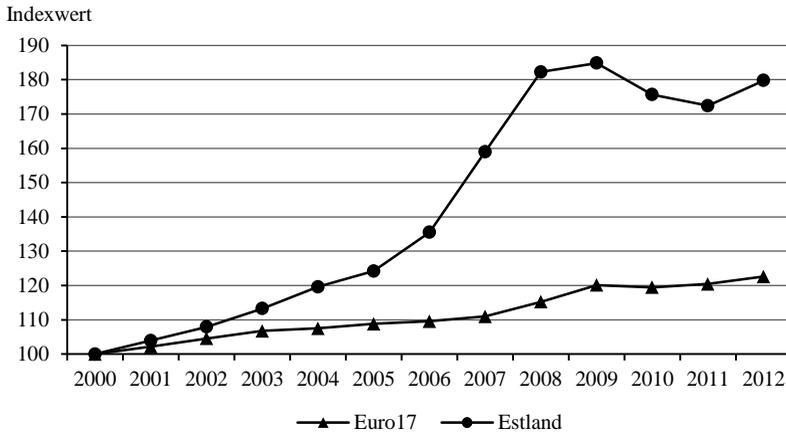


Abbildung 4:

Die Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten in Estland im Euroraum-Vergleich 2000–2012^a

^a2000 = 100; nominale Lohnstückkosten = (Lohnsumme/Arbeitnehmer)/(reales BIP/Arbeitnehmer) = Lohnsumme/reales BIP.

Quelle: Eurostat (2014h); eigene Darstellung und Berechnungen.

Doch sagt dieser Indikator wenig über das Entwicklungsniveau der estnischen Wirtschaft aus. Aufschlussreicher ist die Betrachtung der beiden zugrundeliegenden Komponenten: Arbeitskosten und die Arbeitsproduktivität. Diese Analyse zeigt, dass zwar die Arbeitskosten in Estland im Euroraum-Vergleich neben denen der Slowakischen Republik mit deutlichem Abstand zum Durchschnitt die niedrigsten sind. Gleiches gilt jedoch auch für die Arbeitsproduktivität, bei der Estland im Euroraum das Schlusslicht bildet (Anhangabbildung A1). Und hier liegt das größte Hindernis für größere Fortschritte im wirtschaftlichen Aufholprozess Estlands: Das sehr niedrige Produktivitätsniveau der estnischen Wirtschaft und die nur verhaltene Produktivitätsentwicklung lassen Estland nicht als einen Kandidaten für eine baldige reale Aufwertung erscheinen. Die 2000er Jahre wurden in Estland offensichtlich nicht dazu genutzt, die Strukturen eines Niedriglohlandes mit einer wertschöpfungsschwachen Produktpalette zu überwinden. Ein Strukturwandel, der über signifikante Produktivitätsgewinne auch einen Aufstieg in der europäischen Einkommenshierarchie erlauben würde, fand nicht statt (Anhangabbildung A2).

Die strukturellen Defizite sind schon bei der estnischen Beschäftigungsstruktur erkennbar¹: Im Vergleich zum Durchschnitt des Euroraums ist der Beschäftigungsanteil des primären Sektors (6,4 %) aufgrund der Land- und Forstwirtschaft relativ hoch. Gleiches gilt für den sekundären Sektor (27,7 %), wo sowohl im Verarbeitenden Gewerbe (18,6 %) als auch im Bau (8,8 %) die Beschäftigung über dem Durchschnitt liegt. Im Verarbeitenden Gewerbe dominieren dabei arbeitsintensive Industriezweige, die am unteren Ende der industriellen Entwicklung stehen und deren Produkte nur eine geringe bis mittlere Einkommenselastizität der Nachfrage aufweisen.² Dazu zählt in Estland insbesondere die Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln sowie von Textilien und Bekleidung (22,4 %), aber auch die Herstellung von Holzwaren und Möbeln (23,4 %). Investitionsgüterindustrien mit sach- und humankapitalintensiven Produktionen am anderen Ende der industriellen Entwicklungsskala sind hingegen in Estland kaum vertreten – etwa spielen Fahrzeug- und Maschinenbau oder Elektrotechnik nur eine untergeordnete Rolle.³

Der mit einem Beschäftigungsanteil von 65 % vergleichsweise kleine tertiäre Sektor Estlands – im Euroraum liegt der durchschnittliche Anteil bei 73 % – lässt ebenfalls keinen überdurchschnittlich hohen Entwicklungsstand mit einem entsprechend hohen Wertschöpfungspotenzial erkennen. Es dominieren Handel / Instandhaltung / Reparaturen (13,7 %), Verkehr und Lagerei (6,9 %) sowie öffentliche Dienstleistungen (16,6 %); der vergleichsweise hohe Anteil von Dienstleistungen im Bereich Grundstücks- und Wohnungswesen (1,6 vs. 0,8 % im Euroraum) erinnert an den Immobilienboom der Vorkrisenjahre.

Diese strukturellen Defizite zeigen sich spiegelbildlich in den Außenhandelsstrukturen und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Estlands. Zwar ist positiv zu vermerken, dass Estlands Exportintensität – gemessen als Anteil des Waren- und Dienstleistungsexports am BIP – nach der relativen Exportschwäche der 2000er Jahre und dem Tief im Krisenjahr 2009 kräftig angestiegen ist: von 64 % in 2009 auf fast 91 % in 2012. Doch sagt dies wenig über strukturelle Stärken und Schwächen aus. Einen systematischen Einblick verschafft die Analyse der Exporte und Importe nach Faktorintensitäten.

Eine solche Klassifikation wird aus der Produktzyklushypothese abgeleitet. Sie besagt, dass hoch entwickelte Länder komparative Vorteile bei technologie- und humankapitalintensiven Gütern („Schumpeter-Güter“) haben, während sich weniger entwickelte Länder auf die Produktion von rohstoffintensiven Gütern

¹ Beschäftigungsanteile für das 2. Quartal 2013 nach Eurostat (2014i).

² Vgl. dazu das Konzept von Donges et al. (1982: 55–57).

³ Zu dieser Einschätzung kommt auch Raudjärvi (2013: 150–151).

(„Ricardo-Güter“) und von arbeits- und kapitalintensiven Gütern („Heckscher-Ohlin-Güter“) spezialisieren. Bei den „Schumpeter-Gütern“ kann zudem nach mobilen und immobilen Gütern differenziert werden: Selektionskriterium ist der räumliche Zusammenhang zwischen Forschung und Produktion. Eine Trennung von Forschung und Produktion ist bei den mobilen Gütern mit vergleichsweise geringen Kosten möglich, während diese bei den immobilen Gütern aufgrund des Ausmaßes der Komplementaritäten nur schwer durchführbar ist. Das bedeutet, dass der Wissenstransfer bei den mobilen „Schumpeter-Gütern“ relativ leicht ist, diese also auch leichter zu imitieren sind, was bei den immobilen „Schumpeter-Gütern“ schwerer fällt (Heitger et al. 1992: 43–45).¹

Unter dem Gesichtspunkt einer qualitativen Weiterentwicklung des Außenhandels und einer höheren Wettbewerbsfähigkeit bei hochwertigen Handelsgütern sind die Boomjahre in Estland aber offensichtlich nicht genutzt worden. Die Analyse des estnischen Außenhandels nach Faktorintensitäten legt nahe, dass der wirtschaftliche Aufholprozess am Außenhandel weitgehend vorbeigegangen ist – ein grundlegender Strukturwandel zugunsten einer höherwertigeren Exportpalette hat nicht stattgefunden. Der Warenhandel Estlands wird immer noch von arbeits- und rohstoffintensiven Gütern geprägt – auch wenn sich die Gewichte verschoben haben (Tabelle 1): 1999–2001 dominierten die arbeitsintensiven Güter mit einem Anteil von mehr als 60 % am estnischen Export, zusammen mit den rohstoffintensiven Gütern wurde ein Anteil von fast drei Vierteln erreicht. Auf diese beiden Gruppen entfielen 2010–2012 nur noch etwa 65 %, wobei rohstoff- und arbeitsintensive Güter aber zu fast gleichen Anteilen vertreten waren. Estland hat beim Export standardisierter, arbeitsintensiver Güter, bei denen die Konkurrenz aus Asien besonders groß ist, offensichtlich seine Grenze erreicht. Stattdessen ist der Exportanteil rohstoffintensiver Güter kontinuierlich um fast 20 Prozentpunkte angewachsen, was nicht für einen technologischen Entwicklungsschub spricht.

Einen Anstieg verzeichneten zwar auch die mobilen und immobilen Schumpeter-Güter, doch stieg ihr Anteil nur um 8 Prozentpunkte auf 26 %, was für ein Hochtechnologieland zu wenig ist. Eine hochentwickelte Volkswirtschaft wie zum Beispiel Deutschland weist hier einen Anteil von 60 % auf. Immerhin hat sich der estnische Exportanteil bei besonders hochwertigen immobilen Schumpeter-Gütern mehr als verdoppelt.

¹ Siehe Übersicht A1 zu der Klassifikation des Außenhandels nach Faktorintensitäten im Anhang.

In der Zusammenschau von Exporten und Importen ergibt sich ein Bild der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Estlands, gemessen in RCA-Werten¹, das niedrige technologisches Niveau bestätigt: Estlands relative Stärken im Warenhandel sind kaum verändert bei arbeits- und rohstoffintensiven Gütern. Wettbewerbsschwach präsentiert sich weiterhin den estnischen Handel mit technologieintensiven Schumpeter-Gütern – „Hightech made in Estonia“ bleibt eine Rarität – trotz aller Verbesserungen beim Wertschöpfungsgehalt estnischer Exportgüter.² Die Exporterholung der letzten Jahre ist nicht mit einer signifikanten Steigerung des Technologiegehaltes des estnischen Exports einhergegangen, die strukturellen Schwächen bestehen fort.

Tabella 1:

Die Außenhandelsstruktur und internationale Wettbewerbsfähigkeit Estlands nach Faktorintensitäten 1999–2001 und 2010–2012^{a,b}

	1999–2001	2010–2012
Rohstoffintensiv		
Exporte	10,0	31,4
Importe	14,9	29,8
RCA	-0,40	0,06
Arbeitsintensiv		
Exporte	63,1	33,5
Importe	39,6	23,1
RCA	0,47	0,37
Kapitalintensiv		
Exporte	9,1	9,2
Importe	10,6	12,0
RCA	-0,15	-0,27
Mobile Schumpeter-Güter		
Exporte	10,7	10,3
Importe	17,6	17,1
RCA	-0,49	-0,52
Immobilie Schumpeter-Güter		
Exporte	7,0	15,7
Importe	17,4	18,0
RCA	-0,90	-0,13

^aIn Prozent der Gesamtexporte bzw. Gesamtimporte (Spezialhandel), soweit nach SITC klassifiziert und unter Revisionsvorbehalt; Durchschnittswerte über 3 Jahre. — ^bDie RCA-Werte für *i* Warengruppen wurden nach der folgenden Formel berechnet: $RCA_i = \ln[(\text{Export}_i : \text{Import}_i) : \sum \text{Export}_i : \sum \text{Import}_i]$; zu den Güterarten siehe Übersicht A1 im Anhang.

Quelle: Eurostat (2013c); Klodt (1987: 29–37); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

¹ Positive RCA-Werte stehen für komparative Wettbewerbsvorteile, negative Werte für Nachteile.

² Vgl hierzu Eesti Pank (2013: 28).

Ein ähnliches Bild zeigt sich beim estnischen Dienstleistungsexport: Zwischen 2000 bis 2012 ist zwar der dominante Anteil der Transport- und Touristikdienstleistungen von 82 auf knapp 62 % zurückgegangen. Gleichzeitig ist der Anteil unternehmensbezogener Dienstleistungen gestiegen, wobei tendenziell hochwertige Bereiche wie Kommunikation, Finanzen, Versicherungen, EDV sowie Patente und Lizenzen zusammen auf einen Anteil von 13 % kommen – doppelt so hoch wie im Jahr 2000 (Eurostat 2014j). Wie beim Warenexport ist ein Strukturwandel erkennbar, der aber nicht zu dem notwendigen Niveausprung geführt hat.

5 Wirtschaftspolitische Herausforderungen

Estland ist es zweifellos gelungen, eine funktionstüchtige Marktwirtschaft zu errichten, die zu recht als vorbildlich für andere Transformationsländer, aber auch für EU-Krisenländer gelten kann. Das Land gilt als ein Musterbeispiel für eine konsequente Stabilitätspolitik, die durch die Mitgliedschaft in der Eurozone ihre Krönung erfahren hat. Jedoch ist es Estland trotz unübersehbarer Erfolge im wirtschaftlichen Aufholprozess nicht gelungen, zumindest den Wohlstandsdurchschnitt in der Eurozone zu erreichen. Die Einkommen in Estland sind nach wie vor relativ gering und die sozialen Sicherungssysteme muten bescheiden an. Die Achillesverse der estnischen Volkswirtschaft ist struktureller Natur und besteht in einer technologischen Lücke gegenüber den führenden Industrieländern der EU. Die estnische Industrieproduktion und Dienstleistungswirtschaft weisen immer noch einen relativ geringen Technologie- bzw. Humankapitalgehalt auf, was sich in einem entsprechend niedrigen Produktivitätsniveau widerspiegelt, das nur geringe Einkommen erlaubt.

Ohne signifikante strukturelle Verbesserungen bleibt Estland in einer Armutsfalle gefangen, da es mit standardisierten Gütern und Dienstleistungen noch stärker als bisher in der direkten Konkurrenz mit Schwellenländern stehen wird. Die Mitgliedschaft im Hartwährungsverbund des Euro erlaubt, wie schon das alte Währungsregime des „Currency Boards“, nur eine reale Abwertung, um mit dieser Produktpalette konkurrenzfähig zu bleiben. Estland fehlt die Option, über nominale Abwertungen seine Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Doch heißt reale Abwertung immer auch Lohnsenkungen und in der Folge auch ein geringeres Niveau staatlicher Sozialleistungen. Da Estlands Konkurrenten zunehmend Schwellen- und Entwicklungsländer sind, würde ein „race to the bottom“ drohen, das Estland nicht gewinnen kann.

Durch die Hartwährung Euro steht Estland daher unter einem ständigen realen Aufwertungsdruck, wenn es wirtschaftlich nicht abfallen, sondern im Gegenteil deutlich aufholen möchte. Insofern verschärft die Euro-Mitgliedschaft den Zwang zur Entwicklung wettbewerbsfähiger Strukturen, die eher denen Deutschlands als Vietnams

ähneln. Die Herausforderung für die estnische Wirtschaftspolitik besteht darin, die Voraussetzungen für einen solchen Strukturwandel zu schaffen.

Es ist positiv zu vermerken, dass offensichtlich Weichenstellungen in dieser Richtung bereits vorgenommen wurden. Im Rahmen der Europe 2020-Ziele, die für eine Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Länder sorgen sollen, hat Estland während der 2000er Jahre unübersehbar Fortschritte gemacht. Der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am BIP wurde mit mehr als 2 % fast vervierfacht, das Ziel von 3 % ist damit in greifbare Nähe gerückt. Der Anteil der Personen mit Hochschulausbildung hat mittlerweile das Ziel von 40 % in der relevanten Altersklasse erreicht (Eurostat 2014k, 1). Im weltweiten Doing Business Ranking der Weltbank lag Estland 2013 auf einem sehr guten Rang 22. Nur Finnland, Irland und Deutschland waren im Euroraum-Vergleich besser platziert (World Bank 2013). Und beim Global Competitiveness Index des World Economic Forum (2013) erreichte Estland den beachtlichen Rang 32 und damit Rang 9 im Vergleich der Euroländer.

Durch die Entwicklung wettbewerbsfähiger Produktionsstrukturen bei Gütern und Dienstleistungen mit hohem Technologie- und Humankapitalgehalt und die damit einhergehenden Einkommenssprünge würden auch die finanziellen Voraussetzungen für den Ausbau des estnischen Sozialstaats geschaffen. Dadurch wäre auf Dauer das Maß an sozialer Stabilität zu erreichen, das notwendig ist, um die Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung in Estland nachhaltig zu sichern. So ist auch die Weiterentwicklung der sozialen Dimension der Marktwirtschaft eine Herausforderung, der sich die estnische Politik stellen muss.

Literaturverzeichnis

1. **Belke, A., M. Hebler und W. Kösters** (2002). Chancen und Risiken einer Euroisierung der MOEL. Diskussionsbeiträge des Instituts für Europäische Wirtschaft der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Ruhr Universität Bochum, 45. Bochum. Via Internet am 12.02.2014.
2. **Donges, J.B., et al.** (1982). The Second Enlargement of the European Community: Adjustment Requirements and Challenges for Policy Reform. Kieler Studien 171, Tübingen.
3. **Eesti Pank** (2013). Estonian Competitiveness Report. Tallinn 2013.
4. **European Commission** (2013a). Public Opinion in the European Union (First results). Standard Eurobarometer 80, Autumn 2013. Brussels.

5. **European Commission**, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate A. (2013b). Employment and Social Developments in Europe 2013. Brussels, December. Via Internet am 12.02.2014.
6. **European Commission** (2014). European Economic Forecast – Winter 2014. European Economy 2/2014. Brussels.
7. **Eurostat** (2013a). Statistiken: Government Finance Statistics: Finanzierungssaldo des Staates im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit und Bruttoschuld des Staates (konsolidiert). Via Internet am 05.12.2013 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.
8. **Eurostat** (2013b). Statistiken: Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI) – Jährliche Daten. Via Internet am 13.12.2013 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.
9. **Eurostat** (2013c). Comext: Intra- und Extra-EU-Handel. CD-Rom. Luxemburg.
10. **Eurostat** (2014a). Statistiken: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: BIP und Hauptkomponenten. Via Internet am 18.02.2014 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database.
11. **Eurostat** (2014b). Statistiken: Einkommen und Lebensbedingungen: Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung (Strategie Europa 2020). Via Internet am 13.02.2014 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database.
12. **Eurostat** (2014c). Statistiken: Einkommen und Lebensbedingungen: Einkommensverteilung. Via Internet am 12.02.2014 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&ocode=teessi180>.
13. **Eurostat** (2014d). Statistiken: Sozialschutz, Ausgaben: Wichtigste Ergebnisse. Via Internet am 12.02.2014 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data/database.
14. **Eurostat** (2014e). Statistiken: Arbeitsmarkt: Niveau der Arbeitskosten. Via Internet am 24.02.2014 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_costs/database.
15. **Eurostat** (2014f). Statistiken: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (LFS/AKE - Erhebung über Arbeitskräfte). Via Internet am 27.02.14 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.
16. **Eurostat** (2014g). Statistiken: Arbeitsmarkt: Verdienste – Monatliche Mindestlöhne. Via Internet am 27.02.14 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/database.
17. **Eurostat** (2014h). Statistiken: Jährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Lohnstückkosten - Jährlichen Daten. Via Internet am 24.02.14 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database.
18. **Eurostat** (2014i). Statistiken: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Beschäftigung nach Geschlecht, Alter und Wirtschaftszweigen (ab 2008, NACE Rev. 2). Via Internet am 24.02.14 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.
19. **Eurostat** (2014j). Statistiken: Zahlungsbilanz - Internationale Transaktionen: Zahlungsbilanzstatistiken nach Land. Via Internet am 26.02.14 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/balance_of_payments/data/database.

20. **Eurostat** (2014k). Statistiken: Gross domestic expenditure on R&D (GERD). Via Internet am 23.01.14 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_20 .
21. **Eurostat** (2014l). Statistiken: Tertiary educational attainment by sex, age group 30–34. Via Internet am 16.01.14 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_41 .
22. **Eurostat** (2014m). Statistiken: Jährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Zusätzliche Indikatoren in den VGR, Arbeitsproduktivität. Via Internet am 21.02.14 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database .
23. **Eurostat** (2014n). Statistiken: Arbeitsmarkt, Niveau der Arbeitskosten. Via Internet am 24.02.14 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_costs/database .
24. **Gulde-Wolf, A.-M., und P. Keller** (2002). Another Look at Currency Board Arrangements and Hard Exchange Rate Pegs for Advances EU Accession Countries. In U. Sepp und M. Randveer (eds.), *Alternative Monetary Regimes in Entry to EMU*. Tallinn: EestiPank, 271–296.
25. **Heitger, B., K. Schrader und E. Bode** (1992). Die mittel- und osteuropäischen Länder als Unternehmensstandort. Kieler Studien 250. Tübingen.
26. **Kenen, P.** (1969). The Optimum Currency Area: An Eclectic View. In R.A. Mundell and A.K. Swoboda (Hrsg.), *Monetary Problems of the International Economy*. Chicago 41–60.
27. **Klodt, H.** (1987). Wettlauf um die Zukunft: Technologiepolitik im internationalen Vergleich. Kieler Studien, 206. Tübingen.
28. **Lane, P. R.** (2002). Exchange Rate Regimes and Monetary Policy in Small Open Economies. In U. Sepp und M. Randveer (eds.), *Alternative Monetary Regimes in Entry to EMU*. Tallinn: EestiPank, 3–28.
29. **Laursen, T., und R. Grawe** (2004). Doing Business in the Baltics – a World Bank Perspective. *Baltic Rim Economies* 6: 5.
30. **Leetmaa, R., L. Leppik und P. Liimal** (2004). Töötuskindlustus – teooriast ja praktikast. – Tallinn: PRAXIS. – 100 lk.
31. **Leppik, L.** (2006). Pensionistüsteemi transformatsioon: poliitika valikud ja tulemid. analüütiline ülevaade. – Tallinn: TLÜ Kirjastus. – 17 lk.
32. **McKinnon, R.** (1963). Optimum Currency Areas”. *American Economic Review* 52: 717–725.
33. **Mongelli, F.P.** (2008). European Economic and Monetary Integration, and the Optimum Currency Area Theory. *European Economy, Economic Paper*, 302. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, EMU@10 Research. Brussels. Verfügbar via Internet http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=KCAI08302.
34. **Mundell, R.A.** (1961). A Theory of Optimum Currency Areas”. *American Economic Review* 51: 657–665.
35. **OECD** (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (2012). *OECD Economic Surveys: Estonia*, April. Paris.
36. **Rahvastiku tervise arengukava** 2009–2020. – Tallinn: TAI, 2008. – 71 lk.

37. **Raudjärv, M.** (2013). Execonomic Restructuring and Social Polarization in Estonia. INW. rillenberg, A. Krysvatyy, Ye. Savelyev et al. (Hrsg.), Platzbestimmung Osteuropas in der sozio-ökonomischen Globalisierung. Berlin: 145–159.
38. **Schrader, K., und C.-F. Laaser** (1994). Die baltischen Staaten auf dem Weg nach Europa: Lehren aus der Süderweiterung der EG. Kieler Studien, 264. Tübingen.
39. **Schrader, K., und C.-F. Laaser** (2010). Tiger oder Bettvorleger? Die baltischen Staaten nach der Krise. Kieler Diskussionsbeiträge 485. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
40. **Schrader, K., und C.-F. Laaser** (2013). IfW-Krisencheck: Alles wieder gut in Griechenland? Kieler Diskussionsbeiträge 522/523. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
41. **Schrader, K., und C.-F. Laaser** (2014). Lettland: Fit für den Euro? Kieler Diskussionsbeiträge, Institut für Weltwirtschaft, Kiel (forthcoming).
42. **Sepp, U., R. Lättemäe, und M. Randveer** (2002). The History and Sustainability of the CBA in Estonia. In U. Sepp and M. Randveer (Hrsg.), *Alternative Monetary Regimes in Entry to EMU*. Tallinn: EestiPank, 327–360.
43. **Schweikert, R.** (2010). Zweifel an Estlands Nachhaltigkeit der Inflationsbekämpfung. IfW-Fokus, 79. Kiel: Institut für Weltwirtschaft, verfügbar via Internet <http://www.ifw-kiel.de/medien/fokus/2010/fokus79>.
44. **Statistics Estonia** (2013). Most of emigrants from Estonia still go to Finland. Statistics Estonia News Release of 22 May 2013, and corresponding data base (http://www.stat.ee/sdb-update?db_update_id=12490). Tallinn. Via Internet on 12 February 2014.
45. **Võrk, A., K. Nurmela, M. Karu und L. Osila** (2010). Sotsiaalkaitsesüsteemi roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis. – Tallinn: PRAXIS. – 81 lk.
46. **Wolf, H. C., A. R. Ghosh, H. Berger, und A.-M. Gulde** (2008). Currency Boards in Retrospect and Prospect. CESifoBookSeries. Cambridge/Mass. and London.
47. **World Bank** (2013). Doing Business – Measuring Business Regulations. Economy Rankings. Via Internet im Juni 2013 <<http://www.doingbusiness.org/rankings>>.
48. **World Economic Forum** (2013). The Global Competitiveness Report 2013-2014. Genf.

Anhang

Übersicht A1:

Zuordnung von Gütern nach dem internationalen Warenverzeichnis für den Außenhandel (SITC) zu den spezifizierten Güterarten^a

Güterarten	Bezeichnung nach SITC rev.2
Rohstoffintensive Güter	0, 2 ohne 26, 3 ohne 35, 4, 56, 57
Arbeitsintensive Güter	26, 6 ohne 62, 67, 68, 8 ohne 87
Kapitalintensive Güter	1, 35, 53, 55, 62, 67, 68, 793
Erzeugnisse der mobilen Schumpeter-Industrien	51, 52, 58, 59, 75, 76, 77
Erzeugnisse der immobilen Schumpeter-Industrien	54, 71, 72, 73, 74, 78, 791, 792, 87

^aDie dargestellte Zuordnung basiert auf SITC rev. 2 und wurde für die Berechnungen entsprechend in SITC rev. 3 konvertiert.

Quelle: Klodt (1987: 29–37); Heitger et al. (1992: 43–45); eigene Zusammenstellung.

Tabelle A1:

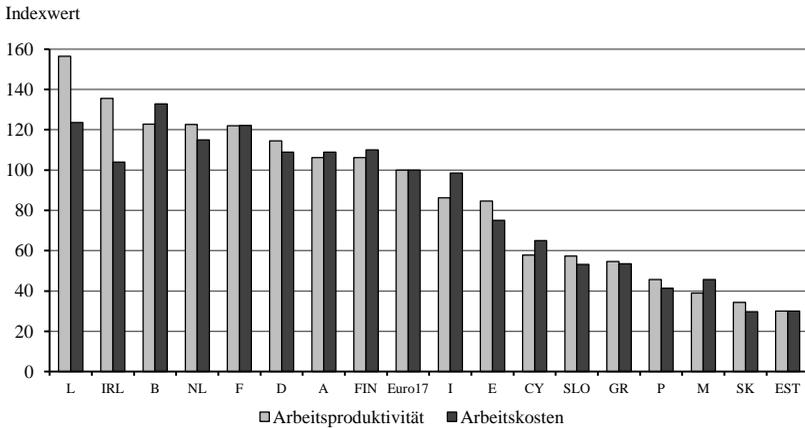
Durchschnittliche Rentenzahlungen und Nettolöhne in Estland 2003–2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Durchschnittliche Rente (€)	116	130	148	175	204	251	270	272	271	277	289
Durchschnittliche Altersrente (€)	127	143	164	194	226	278	301	305	305	313	327
Durchschnittlicher Nettolohn (€)	331	363	411	484	583	670	637	637	672	706	
Rente/Lohn (%)	35.1	36.0	36.0	36.1	34.9	37.4	42.5	42.7	40.3	39.2	
Altersrente/Lohn (%)	38.3	39.5	39.8	40.0	38.8	41.5	47.3	47.8	45.4	44.3	

Quelle: Statistics Estonia (2014); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Abbildung A1:

Die reale Arbeitsproduktivität und die Arbeitskosten in den Euro-Staaten 2012^a

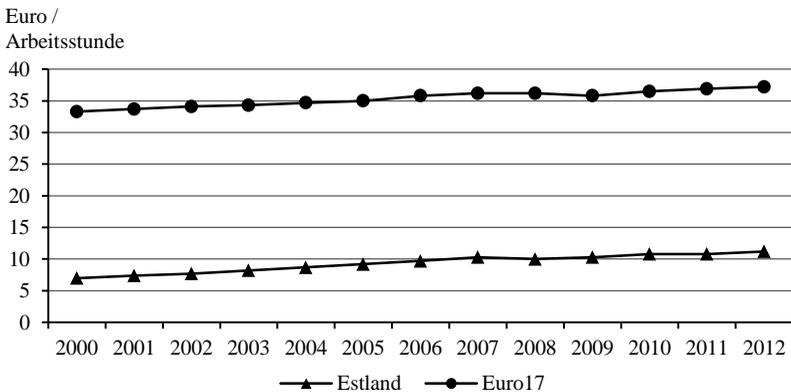


^aEuro-17 = 100; Ranking nach absteigender Arbeitsproduktivität. — Die Arbeitsproduktivität je geleisteter Arbeitsstunde wird berechnet als die tatsächliche Produktionsleistung aus BIB (inflationbereinigte verkettete Volumen, Referenzjahr 2005) und der Menge der eingesetzten Arbeitseinheiten (gemessen an der Gesamtzahl der Arbeitsstunden). — Arbeitskosten insgesamt in Industrie, Baugewerbe und Dienstleistungen (ohne Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung).

Quelle: Eurostat (2014m, 2014n); eigene Darstellung.

Abbildung A2:

Die Entwicklung der realen Arbeitsproduktivität in Estland im Euroraum-Vergleich 2000–2012^a



^aZur Definition der Arbeitsproduktivität siehe Abbildung A1. Quelle: Eurostat (2014m); eigene Darstellung.

ESTONIA: GOT STUCK IN CATCHING-UP?

Claus-Friedrich Laaser¹, Janno Reiljan², Klaus Schrader³
Kiel Institute for the World Economy (IfW), University of Tartu, Kiel Institute for
the World Economy (IfW)

Motivation

Estonia is widely regarded as a paramount example for a successful transformation of a socialist economic system to a functioning market economy. This process can be considered as a model case not only for other transformation countries, but even for crisis-shaken EU members in Southern Europe. Moreover, Estonia has gained reputation for a consequently performed stabilization policy, which was crowned with the success of the countries' membership in the euro area.

Against the backdrop of this positive image which contrasts strongly with the crisis scenarios in Southern Europe the remaining problems of Estonia are often ignored. Estonia has hardly succeeded in catching-up economically with the richer countries of the euro area since its independence. Correspondingly, the level of social security which the country can afford and sustain is rather limited. Without social stability, however, public acceptance of the market economy might lose strength in the course of time. The aim of this paper is, therefore, to demonstrate that creating a functioning market economy according to EU standards is a necessary but not a sufficient condition for successful economic and social catching-up in the long-run. The question is raised which obstacles to socio-economic development still exist in Estonia, and which options Estonian economic policy has in order to overcome development deficiencies.

The Estonian Catching-up Process

The Estonian development renders the impression that Estonia indeed made up some ground but was not able to catch-up convincingly so far. Estonia failed to move up the European income hierarchy: By 2012, Estonia was still the poorest country in the euro area, measured by per capita incomes in PPP. To be sure, after 2000 the Estonian economy grew at rates between 6 and 10 per cent p.a.. Jointly with its neighbors Latvia and Lithuania the country was even labelled as a "Baltic tiger". The growth dynamics were accompanied by a process of making up ground relative to the wealthier EU members; during the period 1995 to 2007 the relative per-capita income (as measured against the EU-17 average) doubled to 64 per cent. But the

¹ Dr. Claus-Friedrich Laaser, Institut für Weltwirtschaft, Kiel. claus-friedrich.laaser@ifw-kiel.de

² Prof. Dr. Janno Reiljan, University of Tartu, EST-50090 Tartu. janno.reiljan@ut.ee

³ Dr. Klaus Schrader, Institut für Weltwirtschaft, D-24100 Kiel. klaus.schrader@ifw-kiel.de

global financial and economic crisis in 2008 and 2009 made a sudden end to this favorable trend also in Estonia.

In the course of the crisis Estonia's growth model expired: During the 2000s years the main driver of Estonian growth had no longer been exports, but instead an expansive domestic demand triggered off by cheap loans granted by Scandinavian banks and their local subsidiaries. Substantial amounts were channeled into real estate and housing, retail trade and financial services. Based on an abundant supply of credit and wage increments, private households increased their demand for consumer durables, private services and home ownership substantially. A demand-driven bubble emerged which finally burst in 2008 when the banks reversed their risk assessments and downsized their credit supply – the Estonian economy shrunk by two-digit rates in 2008 and 2009, and the wealth gap relative to the euro area-average again widened. A revival of the demand-driven growth model proved to be totally unrealistic due to the loss of confidence on international financial markets and the now restrictive risk policy of commercial banks.

Unsurprisingly, from 2010 onwards the recovery of the Estonian economy was driven by exports. The export sector, having been neglected during the boom phase, had again to serve as main source of growth. The revived growth process also restarted catching-up, Estonian relative per-capita-income could once more match the pre-crisis level in 2013. However, export-driven growth has its limits, too: Growth rates between 3 and 4 per cent may be regarded as sound growth by current international standards, but would not permit substantial progress in catching-up relative to richer euro countries.

The Social Dimension of the Estonian Market Economy

Even though Estonia must be considered a poor country compared with other euro member nations, there have been no indications so far of any threat to social stability. Unlike the situation in Southern European crisis countries, the financial and economic crisis has not led to social erosion in Estonia, and the development of poverty in Estonia has remained inconspicuous in relation to the euro area as a whole. Nevertheless, Estonia's state-managed social security system appears to be a weakness. Until the end of the boom years, significantly less than 15 per cent of GDP was spent on social security, not even half the average for the group of euro-17 countries.

While Estonia, being a poor country, cannot afford the level of social security of the affluent euro area countries, in terms of healthcare and pensions it remains behind the other euro area member countries even within the scope of its macroeconomic performance. While public spending surged in the wake of the crisis beginning in 2008 – with unemployment in particular becoming a major burden – the level of social spending declined again in tandem with the gradual economic recovery. Only the pensions frozen during the crisis continue to be felt to this day.

The Estonians only have relatively little scope for funding their social security from labor income and savings; the losses in income and assets due to the economic crisis likewise are still in evidence. Wages and salaries fell during the crisis years, even though they were already very low compared with other euro area countries. Yet declining work-based income also had the positive effect that it was possible to boost competitiveness and to contain unemployment cuts. The wage flexibility following the crisis-related, rapid surge in unemployment then again served to ease the Estonian labor market, contributing towards social stabilization. It was possible to avoid mass unemployment on the scale that prevailed in the Southern European crisis countries, especially thanks to a far-reaching abstinence of the state. The state, in contrast, provided an active contribution towards stabilization via unemployment and pension insurance: in spite of the apparently modest contributions to unemployment insurance, amounting to 40-50 per cent of the average wage, for many employee households the consequences of the crisis were absorbed so substantially that social stability was never seriously questioned in Estonia. Furthermore, the Estonian pension system made an important contribution to social stability during the crisis years due to the fact that pensions – in contrast to shrinking wage income – were frozen at existing levels. This was financed with existing reserves in the pension system that had been accumulated during the boom years. Nevertheless, because pensions are wage-related, in the absence of any major progress regarding income growth the stability of the Estonian pension system is at risk. Public health care insurance, which can provide only limited health care services, has also started to run financing deficits.

Estonia has developed a social security system that proved its worth during the crisis and is actually affordable by the country. The major issue of the system, though, is that Estonia's low economic strength allows only for the provision of basic social security way below the existing standards in the affluent euro area member countries. However, even considering Estonia's relatively low prosperity, the public social security systems are apparently underfunded. In addition, since having gained independence, income trends have been insufficient to allow for additional private pension provisioning. Therefore, Estonia is in need of a dynamic economic catching-up process with a sustainable increase in the level of personal incomes. This calls for a competitive economy with high value-adding production structures, generating higher incomes than in the past.

The Currency Board System and Structural Change

The Estonian currency system and the country's euro area membership need to be discussed as a potential obstacle to a faster economic catching-up process. Estonia relied on a very rigid currency board system from the outset, initially providing for a fixed exchange rate to the deutschmark and, later, to the euro. The Estonian currency board system proved to be successful with respect to monetary stabilization, especially as it survived a number of crises and essentially complied with the necessary conditions for long-term credibility of a "hard peg", in other words a constant, fixed exchange rate as in a currency union. With its monetary and

exchange rate policy system, Estonia was not able to use a flexible exchange rate as a shock absorber to respond to real economic shocks endangering social stability since nominal devaluations are not possible – only real devaluations.

However, it is at least debatable whether a fixed exchange rate to an anchor currency is the appropriate exchange rate system during a process of economic catching-up that is accompanied by profound structural changes. From a long-term perspective, it is potentially doubtful whether wage and price falls can work without limits as internal shock absorbers when the potential international competitiveness of a poor country is limited at any rate.

Certain skepticism is warranted because of the nature of structural changes in the wake of a growth process. If a relatively poor country has an economic structure that is focused on producing raw material- and labor-intensive goods with relatively little use of technology and human capital, it predominantly competes with developing and emerging economies on the global markets. These are competitive conditions with generally low prices for standardized products as the main driver for competitiveness and no monopolistic pricing scope to the upside. A member of a hard currency union hardly stands any chance of winning such price wars. Moreover, in this “race to the bottom” the country cannot improve its own competitiveness through a nominal devaluation. Therefore, devaluation in real terms, i.e. falling or at least stagnating wages and prices for such products, is the only instrument to maintain competitiveness. This will hardly help, though, to lower the income gap in relation to the other members of the currency union. Quite the contrary: a reduction in the per-capita income gap even calls for an appreciation in real terms. This, however, would not hurt the competitive position of the relatively poor country only if, at the same time, its product range were to change towards higher value-added products with a higher input of technology and human capital which, according to the theory of monopolistic competition, would provide scope for price gains. The resulting increase in productivity would allow for real appreciation, helping to lower the income gap in relation to highly developed member countries of the euro area. For Estonia, this means that membership in the hard currency union of the euro is no obstacle to its process of economic catching-up, but only if the country experiences a structural change accompanied by high productivity gains.

Structural Weaknesses

The Achilles’ heel of the Estonian economy is structural in nature and consists in a technology gap compared to leading advanced economies in the EU. Estonian industrial production and the country’s services sector continue to deploy a relatively low degree of technology and human capital, which is reflected in a correspondingly low level of productivity, allowing for low wages only.

The Estonian economy’s very low productivity level and only modest productivity gains are unlikely to make the country a candidate for a real appreciation in the near future. Estonia evidently failed to overcome the structures of a low-wage country

with a low value-adding product range in the first decade of the new millennium. Estonia never experienced a structural change allowing the country to move up the European income hierarchy by virtue of productivity gains.

This can be seen in terms of Estonia's foreign trade structures, for instance: Estonia's relative strengths in merchandise trade are hardly unchanged in the category of labor- and raw material-intensive goods. Estonian's trade in technology-intensive goods is not very competitive – with “high-tech made in Estonia” remaining the exception – despite all improvements made in the value-added content of Estonian export commodities. The export recovery observed over the past several years has not been accompanied by a significant increase in the technology content of Estonian exports, which means the structural weaknesses still prevail to this day. The situation is very similar in the Estonian services sector: while there are tendencies for rising exports of high-value financial or communications services, exports are still dominated by traditional transport and tourism services.

Challenges for Economic Policy

Without any significant improvements of its economic structures Estonia will remain in a poverty trap because on its markets of standardized goods and services the competition by emerging economies will further intensify. In the long run, internal devaluations are not a suitable instrument to raise Estonian competitiveness. Due to Estonia's membership in the hard currency area of the euro, the country had to be rather a candidate for internal appreciation if the catching-up process should gain momentum. In this respect the euro membership requires the development of competitive economic structures in Estonia, coming close to a benchmark country like Germany. The challenge for the Estonian economic policy is to create a suitable business environment to support this kind of structural change.

Fortunately, there is evidence that Estonian policy has already made appropriate settings. With respect to the Europe 2020 targets, which aim at strengthening the international competitiveness of the EU countries, Estonia has made visible progress in the course of the 2000s years. The expenditures on Research & Development nearly quadrupled, the number of people with tertiary education meanwhile now meets the given European target. In the World Bank's Doing Business Ranking Estonia attained rank 22 out of 189 countries, in the World Economic Forum's Global Competitiveness Index Estonia climbed up to rank 32 which means rank 9 in a euro country comparison.

Structural change in favor of competitive Estonian products and services with a high content of technology and human capital would revive the catching-up of the Estonian per capita income and thereby foster the further development of social security in Estonia. Thus a level of social stability could be achieved that would ensure the people's support of the Estonian market system also in the long run.