

# Ekspere- menteeriv majandus- poliitika

mõttealgatus 2/2012

|  |    |
|--|----|
| <b>Klassikaline majanduspoliitika</b>          |    |
| toetab vana majanduse püsimist                 | 4  |
| <b>Majanduse uuenemisvõime:</b>                |    |
| peamine takistus on määramatus                 | 7  |
| <b>Eksperteeriv majanduspoliitika:</b>         |    |
| rahajagamise asemel koostöö ettevõtetega       | 9  |
| <b>Fookuste valik:</b>                         |    |
| vastused selguvad katsetades                   | 14 |
| <b>Eksperteeriv vaim riigivalitsemises:</b>    |    |
| strateegiliselt väle ja ettevõtlik riik        | 16 |
| <b>Eesti vajab</b>                             |    |
| fokuseeritumat ja nutikamat majanduspoliitikat | 21 |



Loe mõttealgatust veebis

# Sisukord

## **Autor: Kadri Kuusk**

Kadri Kuusk on lõpetanud Tartu Ülikooli majandusteaduskonna ja omandanud magistrikraadi avaliku sektori poliitikas Michigani Ülikoolis. Ta on töötanud majanduspoliitika vallas Rahandusministeeriumis ja Poliitikauuringute Keskuses PRAXIS. 2010. aastal vedas Kadri Arengufondis projekti Kasvuvisioon 2018.

Autor tänab kaasamõtlemise ja heatahtliku kriitika eest Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi teadurit **Erkki Karot** ja direktorit professor **Rainer Kattelit** ning **Arengufondi seiretiimi**.

|  |    |
|--|----|
| <b>KLASSIKALINE MAJANDUSPOLIITIKA</b>                                    |    |
| toetab vana majanduse püsimist .....                                     | 4  |
| <b>KASVU KAKS PALET:</b>   |    |
| kasulõikamine ja avastusretked.....                                      | 6  |
| <b>MAJANDUSE UENEMISVÕIME:</b>   |    |
| peamine takistus on määramatus .....                                     | 7  |
| <b>EKSPERIMENTEERIV MAJANDUSPOLIITIKA:</b>                               |    |
| rahajagamise asemel koostöö ettevõtetega.....                            | 9  |
| <b>FOOKUSTE VALIK:</b>   |    |
| vastused selguvad katsetades .....                                       | 14 |
| <b>EKSPERIMENTEERIV VAIM RIIGIVALITSEMISES:</b>                          |    |
| strateegiliselt väle ja ettevõtlik riik.....                             | 16 |
| <b>UUS VALITSEMISMUDEL:</b>  |    |
| institutsiooniline raamistik on tähtsam kui optimaalse meetme valik..... | 18 |
| <b>EESTI VAJAB</b>   |    |
| fokuseeritumat ja nutikamat majanduspoliitikat .....                     | 21 |
| <b>EESTI TEE:</b>  |    |
| tasapisi targemaks ja julgemaks .....                                    | 23 |
| <b>KASUTATUD ALLIKAD</b> .....   | 25 |

# Lühikokkuvõte

**K**uigi majanduskasv on Eestis kriisijärgsel taastunud, ei pruugi see olla jätkusuutlik. Meie peamine konkurentsieelis – madalad kulud – on ammendumas ega ole enam piisav rahvusvahelisel turul konkureerimiseks. Kui me ei suuda muuta ja mitmekesistada majanduse struktuuri, valitseb oht, et Eesti laeks jääb 70–80% ELi elatustasemest. Seda isegi siis, kui ELi majandus veel mõneks ajaks vinduma jääb.

Et Eesti majandusareng saaks sisse uue hoo, mis oleks ka kestlik, on vaja uute kasvualade väljaarendamist ning traditsioonilistes harudes kõrgemat lisandväärtust andvate tegevuste poole liikumist. Paraku toetab senine üldine, ettevõtetele soodsaid tingimusi loov poliitika esmajoonel vana majanduse püsimist. Seega on Eesti eduloo jätkumiseks vajalik majanduspoliitika haaret avardada. Varasematel perioodidel edu toonud teguritele (avatus, makromajanduslik tasakaalustatus) peaks lisanduma oluliselt jõulisem, fokuseeritum ja teiste poliitikatega seostatum majanduspoliitika.

Eeskuju võiks võtta Aasia ja Lõuna-Ameerika riikide, aga ka Soome kogemustest eksperimenteeriva majanduspoliitika vallas. See erineb oluliselt klassikalise tööstuspoliitika traditsioone järgivast turutõrgetel põhinevast lähenemisest ja sobib hästi tänasesse „tormilisse“ majanduskeskkonda, kus valitseb strateegiline määramatus. Uus lähenemisviis seob ühte edusammud majandusarengu teoreetiliste alustalade mõistmisel (nt ettevõtetus kui eneseavastus) ja populaarsust koguva eksperimenteeriva riigi valitsemise mudeli. Selle keskmes on julge, strateegiliselt mõtlev ja käituv ettevõtlik riik, mis arendab sihipäraselt valitud eelisvaldkondi.

Eksperimenteeriv majanduspoliitika toetab ettevõtlast võimaluste avastamisel ja ärakasutamisel, mitte ei keskendu ressurside jaotamisele. Just hea ja õigeaegse informatsiooni kättesaadavus asjakohaste võimaluste ja piirangute kohta on majandusstruktuuri uuenemisprotsesside kõige suurem takistus. Seetõttu käsitletakse majanduspoliitikat avastusprotsessina. Klassikaline poliitika

planeerimine algab konkreetse poliitikainstrumendi valikuga. Sekkumise eesmärk ja oodatav lõpptulemus fikseeritakse täpselt. Eksperimenteeriva lähenemise korral algatatakse selle asemel arendusprotsess, kus era-, avalikus ja kolmandas sektoris tegutsejad püüavad tihedas koostöös ja pikaajaliselt kõrvaldada takistusi uute äriettevõtete teel. Majanduspoliitika ei ole enam „üldine“, vaid kohandub uute ärialade arendamisega seotud mitmekesistele ja üksikeisest sõltuvatele erivajadustele. Seejuures on väga oluline tagada arendusprotsessi tagasisidestatus ja paindlikkus.

Sellise otsingu- ja katsetusprotsessi puhul on ebaõnnestumised loomulikud ja oodatavad. Nende puudumine oleks kindel märk sellest, et valitsuse majanduspoliitika ei ole piisavalt julge. Seetõttu peaks eesmärk olema mitte ebaõnnestumiste riski, vaid teel edu suunas paratamatult esinevate ebaõnnestumistega kaasnevate kulude minimeerimine. Näiteks Lõuna-Koreas, Taiwanis, Tšiinis ja mujalgi on tulu edukatest projektidest oluliselt ületanud vähem edukate eksperimentidega seotud kulud.

Eestiski võiks lisaks tänastele toetusmeetmetele suunata ressursse eksperimenteerimiseks ja uute kasvualade arendamiseks. Tuleb aga teadvustada, et majanduspoliitika tulemuslikkus sõltub koostööst paljude teiste valdkondadega (nt haridus-, töö-, keskkonna-, maksupoliitika jne) ja suuremate muutuste saavutamiseks on tarvis ületada tänane valdkonnakesksus. Eksperimenteerivat vaimu on vaja rohkem kogu meie riigivalitsemises. Peame siiski endale tunnistama, et täna napib ametnikel kogemusi ja teadmisi rahvusvahelisest ärist ning majanduse tuleviktrendidest. Probleemiks võivad saada ka võimekus juhtida keerukaid koostööprotsesse ning riskikartus. Seega on riigi- ja erasektori võimekuse arendamine sama tähtis kui poliitika sisu ja institutsiooniline raamistik. Kui soovime tulevikus endale strateegiliselt väledat ja tarka riiki, peame muutma oma riigivalitsemise uuendusmeelsemaks ja terviklikumaks, edendama ametnike ja partnerite võimekust ning kindlustama riigi kõrgema juhtkonna eestvedamise. 🍷

# Klassikaline majanduspoliitika toetab vana majanduse püsimist

- 1 Chang, H.-J. "Kicking away the ladder - Development strategy in historical perspective". Anthem Press, 2002.
- 2 Hämmäläinen, T. "Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan uudistamistarpeet", lk 275–288 kogumikus Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (Toim.). "Kriisin jälkeen". Sitra No 288, Taloustieto OY, 2010.
- 3 Eesti Arengufond. "Võtmevalik: Majanduspoliitika iseloom". Ekspertrühma raport, 2010.
- 4 Gomory, R. E. ja Baumol, W. J. "Global trade and conflicting national interests". MIT Press, 2001.
- 5 Vastuväiteid enamlevinud majanduspoliitika kriitikale vaata näiteks: Rodrik, D. "Industrial Policy for the Twenty-First Century". UNIDO Working Paper, september 2004.
- 6 Hausmann, R. ja Rodrik, D. "Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament". Working Paper, Harvard University, 2006.
- 7 Baldwin, R. "Globalization: The Great Unbundling(s)". Valtioneuvoston kanslia, 2006, 20. august 2011. [http://www.vnk.fi/hankeet/talousneuvosto/tyo-kokoukset/globalisaatioteselvitys-9-2006/artikkelit/Baldwin\\_06-09-20.pdf](http://www.vnk.fi/hankeet/talousneuvosto/tyo-kokoukset/globalisaatioteselvitys-9-2006/artikkelit/Baldwin_06-09-20.pdf).
- 8 *Ibid.*

Ükski edukas riik Euroopas ega Aasias ei ole oma globaalseid konkurentsieeliseid välja arendanud pelgalt makromajandusliku tasakaalu või üldiselt soodsa keskkonna najal.<sup>1,1</sup> Riigi roll on olnud oluliselt laiem taristu loomisest ja reeglite kehtestamisest – riik on olnud muutuste eestvedaja. Paraku on majanduspoliitika<sup>2</sup> viimasel veerandsajal pöördunud *laissez faire*'i mõtteviisi domineerimisest kantuna enamasti ettevõtetele soodsate tingimuste loomisega.<sup>3</sup> Viimasel ajal on lisandunud küll klastreid arendav poliitika, kuid mõlemad toetavad sisuliselt vana majanduse püsimist ja inkrementaalset kasvu, ega võimalda edendada tulemuslikult uusi kasvualasid.<sup>2</sup> Samas on uue ettevõtlusega tegelemine oluline, et majandus ei lukuks vanadesse valdkondadesse ja ärimudelitesse, vaid oleks muutumisvõimeline ja mitmekesisem.<sup>3</sup> Muidu ähvardab majandust stagnatsioon.<sup>4</sup>

Uuenemise toetamine eeldaks senisest aktiivsemat majanduspoliitikat – uute majanduse alustugede süstemaatilist, valikulist, mitmekülgset ja pikaajalist arendamist. Sellesuunalised reformialgatused sumbuvad reeglina juba eos kriitikas, kus tooni annavad kaks väidet. Esiteks, riigil puuduvad info ja teadmised valikute tegemiseks ning võitjate noppimine (ingl *picking winners*) on kaotusele määratud. Teiseks, et majanduspoliitika võetakse paratamatult üle omakasupüüdlike huvigruppide (ingl *rent seekers*) poolt ja see ebaõnnestub.<sup>5</sup> Kuna näiteid nurjunud rahvuslikest tšempionidest on ohtralt, valitsevad poliitikute ja ametnike seas muutuste suhtes eelarvamused ja tõrjuv hoiak. Tulemuseks on liialt

„üldine“ majanduspoliitika, mis ei vasta uute ärialade arendamisega seotud mitmekesistele ja üksteisest sõltuvatele erivajadustele. Näiteks võib tärkava tegevusala arenguks vaja minna uue eriala spetsialistide koolitusprogramme ja ametistandarddeid, elektri-, logistika- ja transpordivõrgu olemasolu, uusi seaduseid, rahalist tuge jne.<sup>6</sup>

Samas on rida põhjuseid, miks uus majanduspoliitika ja majandusstruktuuri uuene misvõime just nüüd eriti olulised on. Esiteks on majanduskriisi kiirendanud üleilmastumisega kaasnevat majanduse vanade alustalade lammutustööd. Vanad klastrid murenevad, spetsialiseerumine kasvab, konkurents tiheneb ja sagenevad võitjate võtab-kõik-tüüpi olukorrad. Kui üleilmastumise esimese lainega vähenes ettevõtte ja kliendi lähestikku paiknemise tähtsus, siis uue lainega kaotab tähtsuse ka äri-funktsioonide paiknemine ühes asukohas.<sup>7</sup> Seetõttu ei piirdu riikidevaheline konkurents enam sektori- ja ettevõtte tasandiga, vaid leiab aset äritegevuse (ingl *tasks*) tasandil ehk samu funktsioone täitvate töötajate vahel eri riikides. Varem ühtse tervikuna toimunud klatri asemel võivad väärtusahelast täna samas piirkonnas paikneda vaid mõned üksikud ärifunktsioonid.

Teiseks on eelmainitud majanduse üleilmastumine<sup>8</sup>, idariikide esiletõus poliitikas ja äris, uued tehnoloogiad ja mitmed globaalsed riskid (kliima soojenemine, vananemine jne) muutnud majanduse tuleviku raskesti ennustatavaks. Seetõttu on innovatsioonitegevuse keerukus ja sellega

- 9 Pilat, D. "The OECD Innovation Strategy - Towards an Agenda for Policy Action on Innovation". Note for 6CP meeting, 14. september 2009, Bilbao.
- 10 Reeves, M. ja Deimler, M. "Adaptability: The New Competitive Advantage". Harvard Business Review, juuli 2011.
- 11 Emery, F.E. ja Trist, E.L. "The causal texture of organizational environments". Human Relations, 18, 1965: 21-32; Arvidsson, N. "Designing More Effective Political Governance of Turbulent Fields; The Case of Health Care", lk 131-146 teoses Ramírez, R., Selsky, J. W. ja van der Heijden, K. (Toim.). "Business Planning for Turbulent Times: New Methods for Applying Scenarios". Earthscan, 2008.

seotud kulud kasvanud just tehnoloogiate eesliinil.<sup>9</sup> Suurenenud ebakindlusele viitab ka fakt, et pärast Teist maailmasõda küllaltki stabiilsena püsinud ettevõtete kasumimarginaalide volatiilsus on alates 1980. aastast kahekordistunud.<sup>10</sup> Sellises strateegilise määramatuse olukorras saab alles pärast poliitika ellurakendamist või äriinvesteeringu tegemist teada, kas see osutub edukaks või mitte.

Kolmandaks võib tormilistel aegadel, kui „maapind liigub“, olemasolevate tugevuste ärakasutamisele (ingl *exploitation*) suunatud poliitika suurendada tormilisust veelgi.<sup>11</sup>

Viimasel kümnendil on esile kerkinud uued käsitlused, mis rõhutavad majanduspoliitikat kui otsinguprotsessi ja on priid eeltoodud kriitikast. Selles valguses ja ülaltoodud põhjusi arvesse võttes on aeg muuta senist majanduspoliitikat. ☹

#### Märkused

- 1 Rikastele ja vanadele tööstusriikidele on järele jõudud need riigid, mille valitsus edendas proaktiivselt struktuurseid muutusi, julgustades uute ärimudelite ja turgude otsinguid ning suunates ressursse kõrge kasvupotentsiaaliga ja ühiskonna jaoks sotsiaalselt eelistatud uutesse tegevustesse. Sellele viitavad nii varasemad Saksamaa, USA ja Jaapani järelejäädumise kogemused kui ka hiljutisemad näited varastest Aasia tiigritest (Korea ja Taiwan) ning tänasest Hiina esilekerkimisest. Ükski kitsalt Washingtoni konsensust järginud riikidest ei ole saavutanud samaväärset edu tehnoloogilise taseme tõusus, majanduskasvus ja vaesuse vähenemises (Altenburg, 2011).
- 2 Majanduspoliitika all peetakse käesolevas raportis silmas ettevõtluse arendamisele suunatud meetmeid, mida mujal nimetatakse ka ettevõtlus-, tööstus- ja innovatsioonipoliitikaks.
- 3 Näiteks investeerides alusuuringutesse, taristusse ja baasharidusse, pakkudes tildisi ettevõtlustoetusi, tugevdades konkurentsipoliitikat.

# Kasvu kaks palet:

## kasulõikamine ja avastusretked

- 12 Mazzucato, M. "The Entrepreneurial State". Demos, 2011.
- 13 March, J. "Exploration and Exploitation in Organizational Learning". Organization Science, 1991: 71-87.
- 14 Arvidsson, N. ja Mannervik, U. "The Innovation Platform: Enabling balance between growth and renewal". Vinnova Report No 25, 2009.

**E**ne uue majanduspoliitika eesmärkide ja tegevuste juurde asumist tasub meenutada, et et majanduskasv saab tugineda:<sup>4</sup>

- olemasolevate majandusharude ja tehnoloogiate järkjärgulisel edenemisel ja
- uute kasvuvalade ja tehnoloogiate tekkimisel<sup>5</sup>.

Eri autorid on neid nimetanud isemoodi. Olemuselt on need kaks protsessi väga erinevad ja vahetevahel konkureerivad piiratud ressursside pärast.<sup>12</sup> March<sup>13</sup> on kirjeldanud nende koostoimet järgnevalt: „Kui keskendud ainult avastusretkedele, katad vaid eksperimenteerimiskulud, ilma et saaksid tulu paljudest avanevatest teenimisvõimalustest. Tulemuseks on liialt palju vähearendatud uusi ideid ja liialt vähe spetsiifilist kompetentsi. Vastupidises olukorras aga jäädakse tõenäoliselt lõksu suboptimaalsesse tasakaaluseisundisse.“ Seepärast on tasakaalu hoidmine nende kahe kasvuviisi vahel peamine tegur riigi majanduse õitsengus. Pikas perspektiivis on oluline toetada mõlemat – avastusretki on vaja süsteemi

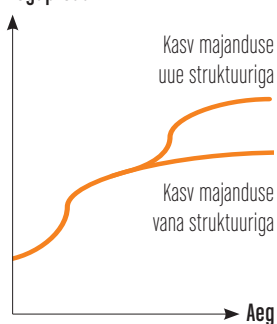
uuenemiseks, aga ainult olemasolevate tegevuste ära kasutamisel lõikame sellest kasu. Pealegi on nn tõhususe kasvul paratamatult lagi ees, kuna lõputult ei saa kulusid kärpida. Samuti kasvavad peale uued odavamad ning uued tehnoloogiad asendavad tõhusaks timmitud vanad lahendused.

Kas uuenemine toimuks ka ilma majanduspoliitika jõupingutusteta? Jah, kuid kui on suur vajadus uuenemise järele, siis esiteks on vaid vanade struktuuride säilitamist toetav poliitika problemaatiline. Teiseks on poliitikakujundajate käsutuses mõned jõulised vahendid, mis arukal kasutamisel võiksid uuenemist efektiivselt edendada. Näiteks olla muutuste eestvedajaks riigihangete, reguleerimise ja dereguleerimise kaudu, mis eelistavad uusi lahendusi või loovad pingeid, millele vana tööstusstruktuur peab reageerima.<sup>12</sup> Kolmandaks võtaksid muutused ilma taganttõukamiseta liiga kaua aega. Kiirus on aga väga oluline, sest uuenemise vajadus on pakiline ja sageli avaneb võimalus uutest arengutest kasu saada vaid väledamatele. ☹

### Joonis 1. Majandusstruktuuri uuenemisega kaasneb kasvuhüpe

Allikas: autor

Sisemajanduse koguprodukt



#### Märkused

- 4 Arvidssoni ja Mannerviki (2009) hinnangul on riigi tugi oluline just üleminekuprotsesside (st kui süsteemis hakkab domineerima kasv või uuenemine) sujuvaks muutmisel.
- 5 Teisisõnu majanduse struktuurne areng, mille käigus majandustegevus riigis mitmekesisust ja liigutakse madala lisandväärtusega tegevustelt kõrgemate suunas.

Tabel 1. Eri autorite majanduskasvu liigitused Allikas: autor

| Olemasolevate majandusharude ja tehnoloogiate järkjärguline edenemine         | Uute kasvuvalade ja tehnoloogiate tekkimine      | Autorid                                   |
|---|--|---|
| (Inkrementaalne) kasv ( <i>growth</i> )                                       | Uuenemine ( <i>renewal</i> )                     | Arvidsson ja Mannervik                    |
| Kasulõikamine, olemasolevate tegevuste ära kasutamine ( <i>exploitation</i> ) | Avastusretk, uue otsimine ( <i>exploration</i> ) | March; Arvidsson ja Mannervik; Beinhocker |
| Lähihüpped ( <i>jumps</i> )   | Kaughüpped ( <i>leaps</i> )                      | Rodrik, Hausmann ja Sabel                 |
| Tõhususe kasv ( <i>efficiency growth</i> )                                    | Mitmekesisuse kasv ( <i>variety growth</i> )     | Saviotti ja Pyka                          |

# Majanduse uuenemismõime: peamine takistus on määramatus

- 15 Bakhshi, H., Freeman, A. ja Potts, J. "State of Uncertainty. Innovation Policy through Experimentation". NESTA Provocation 14, aprill 2011.
- 16 Knight, F. "Risk, Uncertainty and Profit". Augustus M. Kelley, 1921.
- 17 Rodrik, D. "Industrial Policy for the Twenty-First Century". UNIDO Working Paper, september 2004.
- 18 Lundvall, A-B. "National Innovation Systems - Analytic Concept and Development Tool". DRUID Tenth Anniversary Summer Conference, 2005.
- 19 Bakhshi, H., Freeman, A. ja Potts, J. "State of Uncertainty. Innovation Policy through Experimentation". NESTA Provocation 14, aprill 2011.
- 20 Hausmann, R. ja Rodrik, D. "Economic Development as Self-Discovery". Journal of Development Economics, 72 (2), 2003: 603-633.

**M**ajanduspoliitika vajadust põhjendatakse reeglina klassikalise tööstuspoliitika traditsioone järgiva turutõrgete analüüsiga. See on aga liialt kitsas ja staatiline vaatenurk, et pakuda adekvaatset analüütilist baasi majanduspoliitikale tänapäeva keerukas ja kiiresti muutuv maailmas. Ainult ühe arengutakistuse leevendamisele suunatud parima lahenduse otsimine ei ole tulemuslik, sest „uueajad“ on enamasti silmitsi palju mitmetahulisema probleemidepuntraga.<sup>6</sup>

Uuemad teoreetilised majanduspoliitika käsitlused ongi loobunud turutõrgetele keskendumisest ning riigi ja turu vastandamisest. Selle asemel nähakse peamise innovatsiooni ja uuenemise pärssijana määramatust (ingl *uncertainty*), soodustajana aga esmajoones selle kõrvaldamist.<sup>15</sup> Silmas peetakse siin Knighti<sup>16</sup> määramatust, kus me ei tea ette eri sündmuste esinemise tõenäosust ja lisaks ei tea me ka kõiki sündmusi, mis võivad aset leida.<sup>7</sup> Tehnoloogia-avaldkondade, ärimudelite ja turgudega seonduvas tulekski lähtuda üldise teadmatusel oludest.

Määramatusega kaasnevad kahte tüüpi probleemid, mis pärssivad innovatsiooni ja majanduse uuenemist<sup>17</sup>:

**Informatsiooniprobleemid** – Et teada saada, milliseid uusi tooteid on võimalik kasumlikult toota ja kuidas, tuleb seda turul katsetades õppida. Selle infoloomel sotsiaalne väärtus on eraväärtusest oluliselt suurem.

**Koordinatsiooniprobleemid** – Uued majandustegevused nõuavad sageli sama-

aegseid ja mahukaid investeeringuid n-ö üles- ja allavoolu ning paralleelharudes. Detsentraliseeritud turud sellist investeerimistegevust hästi ei koordineeri. Näiteks kauni hotelli ehitamine võib osutuda kasumlikuks vaid juhul, kui samaaegselt rajatakse lähedale ka lennujaam. Majandusstruktuuri uuenemine eeldab lisaks avalike hüvede nagu haridus, õigusnormid, infrastruktuur jmt samaaegset paindlikku ja sujuvat täiustamist. Seegi võib kaasa tuua koordinatsiooniprobleeme.<sup>8</sup>

Poliitikakujundamise kontekstis tuleks kolmandana ära märkida ka **süsteemitõrkeid** (ingl *system failure*) – institutsioonilise raamistikuga nõrkused, mis võivad pidurdada õppimist ja innovatsiooni (nt osapoolte vähene võimekus, kivistunud käitumismudelid, takistav poliitiline kultuur jmt).<sup>18</sup>

Esimene neist juhatab meile kätte põhi- ja teiseid kaks aga suuna, kuidas seda lahendada asuda (koostöö, koordineerimine, võimekus jne). Hea ja õigeaegse informatsiooni kättesaadavus asjakohaste võimaluste ja piirangute kohta on kõige suurem takistus majandusstruktuuri uuenemisprotsesside tõukejõuks olevale ettevõtlikule tegevusele.<sup>19</sup>

Kasvuvõimalused ja -piirangud ei selgu seejuures mitte lõputult otsides ja analüüsides (ingl *learning by searching*), vaid tegutsedes (ingl *learning by doing*). Teisisõnu, et teada saada, mida suudetakse riigis hästi toota, peavad ettevõtjad tegelema eneseavastusega (ingl *self-discovery*)<sup>9</sup> – tutvustama äri- ja võimekuse, tegema vajalikud alginvesteeringud, kohandama tehnoloogia kohalikele vajadustele jne.<sup>20</sup> Enamasti



- 21 Hämäläinen, T. "Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan uudistamistarpeet", lk 275-288 kogumikus Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (Toim.). "Kriisin jälkeen". Sitra No 288, Taloustieto OY, 2010.
- 22 Sotarauta, M., Kostiainen, J., Saarivirta, T. ja Kosonen, M. "Itseuudistumisen kapasiteetin luonne ja ydinprosessit: Huomioita ja johtopäätöksiä Self-Renewal Capacity of Clusters - projektista". Teoses Sotarauta, M.: "Itseuudistumisen kapasiteettija alueelliset innovaatiopolitiikat". TEKESin katsaus No 263, 2009.
- 23 Hämäläinen, T. "Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan uudistamistarpeet", lk 275-288 kogumikus Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (Toim.). "Kriisin jälkeen". Sitra No 288, Taloustieto OY, 2010.
- 24 Mazzucato, M. "The Entrepreneurial State". Demos, 2011.
- 25 Lin, J. Y. ja Monga, C. "Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change". The World Bank Policy Research Working Paper No. 5313, 2010.

sünnibki riigis uus majandusharu eduka eneseavastusega, mis toob kaasa rida järgeid. Seega on eneseavastusel suur sotsiaalne väärtus, kuna sündiv teadmine aitab teistel ettevõtjatel oma investeeringuid suunata. Seejuures seostub ärivaldkonna loomisega palju ebakindlust ja riske, sest konkurentidel on lihtne eesliikuja kannul siirduda uutele turgudele, mille võimalused viimane on tõestanud.<sup>21</sup>

Edukaks eneseavastuseks loob eeldused info selle kohta, mis liiki uus majandustegevus on kooskõlas riigi varjatud konkurentsieelisega. See info vähendab määramatust, alandab ettevõtlusega kaasnevaid kulusid ja suurendab eduvõimalusi. On selge, et ka turg pakub seda infot ja koordineerimisteenuseid meedia, äriõrgustike, konsulteerimise ja *lobby*-tegevuse kaudu. Kuid võib eeldada, et ta pakub seda liiga vähe, kuna sisuliselt on sellel infol avaliku hüve omadused.<sup>10</sup> Seega saab valitsus olla

korraldaja rollis investeerides info kogumisse ja töötlemisse ning jagades seda teistega tasuta.

Määramatuse olukorras peame arvestama sellega, et info on kõigil ja mitte kellelgi.<sup>22</sup> Seega on oluline, et riik ei tegutseks info loomes mitte üksi, vaid koostöös teistega. Võtmetegijate kaasamine arendustegevusse võimaldab minimeerida ametnike piiratud informeeritusest tulenevaid valikuriske (ingl *government failures*).<sup>23</sup> Kusjuures era- ja avaliku sektori koostöö on kasulik mõlemale. Ettevõtjad vajavad riiki, et tagada oma tegevuseks vajalikke avalikke hüvesid. Riik vajab erasektori koostööd, et saada infot arengutakistuste ja -võimaluste kohta ning selleks, et ettevõtjate käitumist mõjutada.<sup>24</sup> Avaliku sektori roll majanduse uuendamises on oluline ka seetõttu, et valitsus suudab ettevõtjatest paremini analüüsida infot, kuidas uus tegevusala vormib riigi majanduse tulevikku.<sup>25,11</sup> ☺

#### Märkused

- 6 Nagu Rodrik jt (2008) väidavad: turutõrked ei ole mitte ilhe- vaid mitmemõõtelised.
- 7 Määramatus erineb riskist. Viimase puhul on eri sündmuste esinemise tõenäosus on teada. Nassim Taleb on välja töötanud nn musta luige teooria (ingl *black swan theory*), kus puudub vahe erinevate määramatuse liikide (sh riski) vahel.
- 8 Probleemidest esimene on üks suure liikke (ingl *big push*) teooria alustaladest. Üleilmastumisega kaasnenud muutused maailmamajanduses vähendavad aga selle teooria veenvust, kuna tänapäeval võib riigis vastavalt riigi konkurentsieelistele edukalt toota ka vaid mõne toote üksikoseid.
- 9 Majandusstruktuuri teisenemine ei seisne uute toodete väljamõtlemisses. Peamine on välja selgitada, milliseid juba maailmas olemasolevaid kaupu saab riigis kasumlikult toota. Seega ei ole see mitte toote, vaid riikliku võimekuse avastamine. Sellest ka nimetus (Hausmann ja Rodrik, 2003).
- 10 Kuna informatsiooni kogumise ja töötlemisega kaasnevad kulud on märkimisväärsed, lisakulu teistega jagamisel aga null (Bakhshi jt, 2011).
- 11 Teisisõnu, uue majandusharu või ärivaldkonna edendamise valik võib mõjutada riigi tuleviku kasvupotentsiaali rajasõltuvuse kaudu spetsiifilise inim- ja sotsiaalse kapitali akumulereerumise kaudu.



# Eksperimenteeriv majanduspoliitika: rahajagamise asemel koostöö ettevõtetega

26 Bakhshi, H., Freeman, A. ja Potts, J. "State of Uncertainty. Innovation Policy through Experimentation". NESTA Provocation 14, aprill 2011.

**R**iigi sekkumise peapõhjenduseks on seega tarvidus olla informatsiooni koondaja ja töötleja. Tulemuslik majanduspoliitika ei keskendu mitte ressursside jaotamisele, vaid toetab ettevõtlust võimaluste avastamisel ja ära kasutamisel. Poliitika eesmärk peaks olema koostöö tegemine ettevõtetega, et luua teadmisi ning võimaluse korral vähendada määramatust.<sup>26</sup>

Neist lähtealustest kantuna on esile kerkinud rida uusi lähenemisi majanduspoliitikale, mis on suunatud majandusstruktuuri uuendamisele ning erinevad oluliselt klassikalisest majanduspoliitikast (vt järgm lk). Uute teooriate ühiseks nimetuseks on eksperimenteeriv majanduspoliitika.<sup>12</sup> See rajaneb ühelt poolt Rodriku tööstuspoliitika reformimise soovitudel ning Bresnahani ja Yini, Nilli ja Kempni ning Witt<sup>13</sup>

**Tabel 2. Üldine, suunatud ja eksperimenteeriv majanduspoliitika**

Allikas: Hämmäläinen, T. (2010). "Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan uudistamistarpeet", lk 275–288 kogumikus Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (Toim.). "Kriisin jälkeen". Sitra No 288, Taloustieto OY.

| Omadused                   | Üldine  | Suunatud   | Eksperimenteeriv  |
|----------------------------|---|--|---|
| Eesmärk                    | Ettevõtetele soodsa tegevuskeskkonna pakkumine  | Traditsiooniliste klastrite arendamine   | Uute kasvuvaldkondade arendamine  |
| Tegevuse objekt            | Turgude tegevusraamid   | Tööstuslike klastrite nõrkused   | Koostööpõhised arendusprotsessid  |
| Sekkumise põhimõte         | Informatsiooniprobleemid, välismõjud, avalikud hüved, konkurentsipuudus jne             | Klastrite majanduslik tähendus või potentsiaal                                     | Pioneer riskid, võrgustiku loomise kulud, koordineerimisprobleemid, süsteemitõrked  |
| Ebakiindlus                | Väike (kindel objekt)   | Väike (kindel objekt)  | Suur (otsingute ja katsetuste protsess)   |
| Suhe ebaõnnestumisse       | Püütakse vältida  | Püütakse vältida   | Loomulik ja oodatav   |
| Juhtimine                  | Ministeeriumide ametnikud   | Ministeeriumide ja regionide ametnikud   | Kõrgeim poliitiline juhtkond ja kohapealsed tegutsejad                              |
| Protsessi avatus           | Madal (ametnike ettevalmistatud)  | Madal (ametnike ettevalmistatud, huvigruppide mõju)                                | Kõrge (avaliku arvamuse toetus on oluline)  |
| Põhiline vahend            | Rahastamine   | Rahastamine  | Teave ja protsessitugi  |
| Tegevuse tasand            | Riiklik   | Riiklik/regionaalne  | Rahvusvaheline/riiklik/regionaalne/kohalik  |
| Suhe ettevõtetega          | Kauge   | Programmide ja projektid   | Pikaajaline strateegiline partnerlus (PPP)  |
| Tegevuse kohandamise määra | Väike   | Suurem (koordineerimine)   | Suur (kohandamine)  |
| Vajalik oskuste tase       | Funktsionaalsed põhioskused (vahendi valiku oskused)                                    | Sektor- ja põhioskused (vahendi valiku oskused)                                    | Äritegevusalade ja rahvusvaheliste väärtusahelate tundmine, protsessitoe oskused    |
| Riskid                     | Innovatsioonitegevuse killustatus, piiridest sõltuvus, majanduse alustalade nõrgenemine | Radikaalse innovatsiooni puudumine, rajasõltuvus, majanduse alustalade nõrgenemine | Ebapiisavad oskused, huvigruppide vastuseis, ebaõnnestunud eksperimentide jätkamine |

- 27 Rodrik, D. "Industrial Policy for the Twenty-First Century". UNIDO Working Paper, september 2004; Hausmann, R., Rodrik, D. ja Sabel, C. "Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa". HKS Working Paper No. RWPO8-03, 2008; Bresnahan, T. ja Yin, P.L. "Reallocating innovative resources around growth bottlenecks". *Industrial and Corporate Change*. 19 (5), 2010: 1589-1627; Nill, J. ja Kemp, R. "Evolutionary Approaches for Sustainable Innovation Policies: From Niche to Paradigm". *Research Policy*. 38, 2009: 68-80; Witt, U. "Economic policymaking in evolutionary perspective". *Journal of Evolutionary Economics*. 13, 2003: 77-94.
- 28 Sabel, C. F. "Self-Discovery as a Coordination Problem: Lessons from a Study of New Exports in Latin America". Teoses Fernandez-Arias, E., Hausmann, R., Rodriguez-Clare, A. ja Hugo-Stein, E. (Toim.). "Self-Discovery as a Coordination Problem: Lessons from a Study of New Exports in Latin America". Inter-American Development Bank, 2011.
- 29 Hämäläinen, T. "Poliitikat uute kasvualade loomiseks". InnoLabi ettekanne Arengufondis 26. juunil 2011.
- 30 Hämäläinen, T. "Elinkeino- ja innovaatiopoliitikan uudistamistarpeet", lk 275-288 kogumikus Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (Toim.). "Kriisin jälkeen". Sitra No 288, Taloustieto OY, 2010.

seisukohtadel, milles püütakse lõimida Hayeki, Schumpeteri ja evolutsioonilise majandusteooria arusaamu innovatsioonipoliitikast.<sup>27</sup> Ja teiselt poolt eksperimenteeriva riigi mudelil, mis Sabeli väitel sobib eriti määramatuse olukorras ehk tingimustes, kus tulemuslik avalik sekkumine eeldab kohandumist muutuvatele oludele ja kohalikele eripäradele.<sup>28</sup>

Alguses oli uus tegevusmudel suunatud pigem tagaajaja rollis arengumaadele (nt Lin soovib rikkamate riikide eeskujul järgimist), kuid tänaseks on rakendamise alustalad edasi arendatud ka tehnoloogia eesliinil paiknevatele riikidele sobivaks. Uue majanduspoliitika näiteid leiab nii Aasia kui ka Lõuna-Ameerika riikidest. Hämäläise hinnangul järgis ka Soome IKT valdkonna arengu toetamine samu põhimõtteid.<sup>29</sup>

Erinevate eksperimenteeriva majanduspoliitika teooriate põhisonum on sama. Selle keskmes on julge, strateegiliselt mõtleval ja käituv ettevõtlik riik. Riik, mis tegeleb strateegiliselt majandusstruktuuri uuendamise, sihivärselt arendades valitud eelisvaldkondi ehk fookuseid. Arendustöö keskendub äritegevusaladele (ingl *value-adding activities*), mitte üksikutele ettevõtetele või sektoritele.<sup>30</sup> Selleks on kaks peamist põhjust. Esiteks ei ole tuleviku kasvualade sünnis oluline mitte konkreetne sektor või klaster, vaid eri klastrite üksikute ambitsioonikate ettevõtete, inimeste ja väikeste rühmade katsetused.<sup>31</sup> Teiseks on üleilmastumine viinud riikidevahelise konkurentsi sektori ja ettevõtte tasandist madalamale äritegevuste pinnale.

Senine majanduspoliitika on liialt „üldine“, et vastata uute ärialade arendamisega seonduvatele mitmekesistele ja üksteisest sõltuvatele erivajadustele ega anna seetõttu piisavat arengutõuget ühelele valdkonnale. Uut mudelit iseloomustab seevastu

avaliku sektori meetmete kohandamine uue äritegevuse arenguvajaduste järgi. Majanduspoliitikat nähakse siin avastusprotsessina, mitte mehaanilise planeerimisülesandena, mis pädib ettenähtud tulemusega (*à la* võitjate noppimine). Kui varem algas poliitika planeerimine konkreetse poliitikainstrumenti valikuga, siis nüüd algatakse koostööprotsess, kus era-, avalikus ja kolmandas sektoris tegutsesid püüavad tihedas koostöös ja pikaajaliselt kõrvaldada takistusi uute äriettevõtmete teel. Koostöövormiks on pikaajaline strateegiline partnerlus, mille ajahorisont ulatub reeglina üle 10 aasta. Riik pakub seejuures protsessituge (ingl *facilitation*) ning panustab teabe hankimisse ja levitamisse.<sup>32</sup>

Niisuguse paljude eri tegutsesjate vahelise koostööprotsessi- ja võrgustiku loomine ning toetamine on üldkasutatava hüve sarnane tegevus, mille eest üksikutele ettevõtetele on sageli raske vastutust võtta.<sup>33</sup> Avalik sektor saab märkimisväärselt toetada keerulise arendustöö koordineerimist. Pealegi nõuab takistuste kõrvaldamine uue äritegevuse arenguteel avaliku sektori tegevust, et ära hoida n-ö pudelikaelailminguid ehk süsteemitõrkeid.<sup>34</sup>

Eri lähenemiste vahel on kaks suuremat lahknevust, mis aga ei mõjuta oluliselt nende eksperimenteerivat loomust. Esiteks võidakse fookuste valikul võtta lähtepunktiks kas äritegevus või ühiskondlik valuküsimus (innovatsiooniplatvormid). Esimeses saab omakorda eristada, kas arendatakse isetekkelisi (evolutsiooniline suunamine) või majanduse jaoks täiesti uusi valdkondi. Viimase variandi korral on riigi suunav roll oluliselt suurem. Teiseks erinevuseks lähenemiste vahel on rahalise toetamise jõulisus. Rodrik rõhutab vajadust muuta arendatav sektor ettevõtjatele ahvatlevaks, Lin aga pooldab võimalikult vähest otsetoetust.

- 31 Mazzucato, M. "The Entrepreneurial State". Demos, 2011; Sotarauta, M., Kostiaainen, J., Saarivirta, T. ja Kosonen, M. "Itseuudistumisen kapasiteetin luonne ja ydinprosessit: Huomioita ja johtopäätöksiä Self-Renewal Capacity of Clusters - projektista". Teoses Sotarauta, M.: "Itseuudistumisen kapasiteettija alueelliset innovaatiopoliitikat". TEKESin katsaus No 263, 2009.
- 32 Hämäläinen, T. "Elinkeino- ja innovaatiopoliitikan uudistamistarpeet", lk 275-288 kogumikus Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (Toim.). "Kriisin jälkeen". Sitra No 288, Taloustieto OY, 2010.
- 33 Schienstock, G. ja Hämäläinen, T. "Transformation of the Finnish Innovation System: A Network Approach". Sitra Reports series No 7, 2001.
- 34 Hämäläinen, T. "Elinkeino- ja innovaatiopoliitikan uudistamistarpeet", lk 275-288 kogumikus Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (Toim.). "Kriisin jälkeen". Sitra No 288, Taloustieto OY, 2010; Hausmann, R., Rodrik, D. ja Sabel, C. "Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa". HKS Working Paper No. RWPO8-03, 2008.

## Valik uuemaid lähenemisi majanduspoliitikale

**Avatud tööstuspoliitika** (Rodrik, Hausmann ja Sabel) – Rodrik soovib majandusstruktuuri uuendamiseks n-ö strateegiliste panuste (ingl *strategic bets*) tegemist. See algab enamasti süvaanalüüsi koostamisega riigi konkurentsieeliste<sup>14</sup> ehk potentsiaalsete kasvualade väljaselgitamiseks. Seejärel valitakse majandusharu(d) või äritegevus(ed), mida soovitakse arendada, ning tagatakse kõik vajalikud avaliku sektori teenused ning veidi subsidiidume erasektoris huvi tekitamiseks. Võrreldes traditsioonilise lähenemisega eeldab avatud tööstuspoliitika tegevuse suuremat tsentraliseeritust ja fookuseeritust. Otsustada tuleb, milliseid sektorprogramme kujundada, kuidas tagada koordineerimine komplementaarsete avaliku sektori teenuste vahel, kes vastutab koordineerimise tagamise eest jne.<sup>15</sup>

**Innovatsiooniplatvormid** (Arvidsson ja Mannervik) – Innovatsiooniplatvorm on koostööprotsess olulistele ühiskondlikele väljakutsele lahenduste leidmiseks. Sellel on neli etappi. Esiteks sõnastatakse uuritav teema, mis peaks olema laiem kui mõni tänane majandusharu. Teiseks kaadatakse erinevaid huvilisi, et ühiselt luua visioon ideaalsest tulevikusüsteemist. Kolmandaks tehakse kindlaks ideaali saavutamist takistavad innovatiivseid lahendusi nõudvad probleemid ja sõnastatakse need ümber äriühinguteks. Neljandaks viiakse koostöös huvitatud osapooltega lahendused ellu, avatakse süsteem rahvusvahelisele koostööle, seiratakse edusamme, antakse tagasisidet ja korraldatakse protsessi.

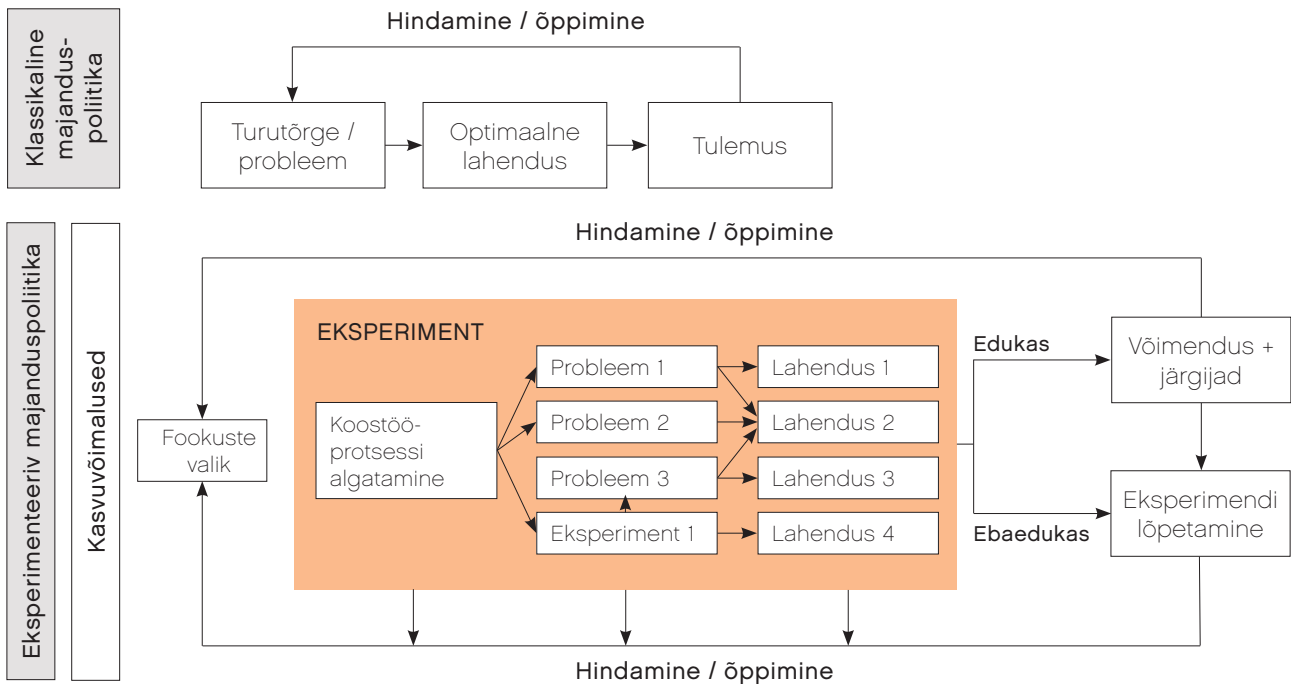
**Evolutsiooniline suunamine** (Avnimelech ja Teubal) – Evolutsiooniline suunamine on turusõbralik ja alt-üles lähenemine, mis keskendub majanduse uuen-

damisel kumulatiivsetele tekkeprotsessidele. Autorite arvates on kõige olulisem tagada tärkavas majandusharus kriitiline mass vahendeid, oskusi ja tegevusi, et vallandada tugeva impulsiga ja positiivse tagasisidega protsess. Eriti rõhutavad nad kiire sekkumise olulisust. Protsessil on kaks etappi. Esmalt toetatakse horisontaalsete meetmetega (nt T&A toetused) uusi ettevõtmisi ehk turul tekkivat mitmekesisust. Sellega kaasneb paratamatult õnnestumiste-ebaõnnestumiste kaudu edukate tegevusalade n-ö eelvalik. Teises etapis valib valitsus edukate tegevusalade seast fookused ja edendab neid sihitud poliitikaga (n-ö kiirendab turu valikumehhanismi ja arenguprotsesse). Tegevusteks võivad olla näiteks eri osapoolte koostöö koordineerimise toetamine, rahalised sihttoetused, vajalike institutsiooniliste muudatuste tegemine jne.

**Uus struktuuriökonomika** (Lin, World Bank ja Growth Commission) – Lin rõhutab selgesihilise riigipoolse eestvedamise vajadust ja peab oluliseks fookuste vastavust riigi konkurentsieelistele. Ta pakub välja kuue sammu majanduspoliitika, mille põhisonum on järgmine: vali fookused tuginedes sarnase inimvara, loodusvara ja kapitalistruktuuriga, ent kaks korda rikkamate riikide kogemusele. Eelista valdkondi, kus mõned ettevõtted on juba ise tekkinud. Järgmiseks kõrvalda pakilisemad pudelikaelad fookuste arenguteelt. Täiesti uute valdkondade puhul soovib ta meelitada välisinvesteeringuid rikkamatest riikidest. Lini nägemuses peaks riigi roll tööstuse mitmekesistamisel ja uuendamisel piirduma uutest majandusharudest info pakkumise, sama tegevusharu ettevõtete investeeringute koordineerimise ja pioneerettevõtete toetamisega.<sup>16</sup>

## Joonis 2. Eksperimenteeriva ja klassikalise majanduspoliitika võrdlus

Allikas: autor



35 Aiginger, K. „Industrial Policy: A Dying Breed or a Re-emerging Phoenix“. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7 (3), 2007: 297-323.

Eksperimenteeriv majanduspoliitika ei pea asendama seniseid horisontaalseid ja klastrite arendamisele suunatud meetmeid. Need on jätkuvalt vajalikud. Uus lähenemine täiendab neid ja osalt ka toetub neile kui soodsa ettevõtluskeskkonna loojatele. Samas võib eeldada, et riigi lähenemisel

tehnoloogia eesliinile põimub majanduspoliitika üha tihedamalt haridus-, keskkonna- ja muude poliitikatega.<sup>35</sup> Nii peab riigivalitsemine ka neis valdkondades (st tervikuna) muutuma eksperimenteerimisele avatuks ja vastavat võimekust tuleb sihipäraselt arendada. 🌀

### Märkused

- 12 Kasutatakse ka terminit avatud majanduspoliitika.
- 13 Witt toetub varem Popperi (1960) poolt välja pakutud järkjärgulise poliitika ideele (ingl *piecemeal policy*). Uuem ja detailsem käsitlus sellest on Metcalfe'i (1994) kohanduva poliitika teooria (ingl *adaptive policy making*).
- 14 Siin ja edaspidi kasutatakse konkurentsieelist, et tähistada riigi suhtelise eelise (ingl *comparative advantage*) mõistet.
- 15 Rodrik jaotab majanduspoliitikat kahte liiki, mida riigivalitsemise seisukohalt eristab valitsuse tegevuse tahtlikkuse määr. Väike (lokaalne) majanduspoliitika toetab majanduse järkjärgulist arenemist ning laienemist juba olemasolevatele lähedastele tegevusaladele. Seda tänu avalike hüvede pakkumise paranemisele, mis toob kaasa tootlikkuse ja kvaliteedi tõusu. Protsessi kujundavad eelkõige ettevõtjate kaebused ja nende poolt pakutud lahenduste atraktiivsus. Väikesele vastandub suur (globaalne) majanduspoliitika, mille hulka kuulub ka strateegiliste panuste tegemine. Siin on suunavaks arengujõuks riik.
- 16 Viimase eesmärk on pioneerettevõtete positiivsete välismõjude (st demonstratsiooniefekti jmt) kompenseerimine.

## Näiteid edukatest eksperimentidest

- **Tšiili lõhekasvatus**

Alates 1970ndate teisest poolest tegi Tšiili mitmeid katseid lõhekasvatuse arendamiseks (nt asustas kalasid jõgedesse ja järvedesse). Neisse kaasati kalakasvatuse kogemustega rahvusvahelisi institutsioone ja eksperte. Pärast mõningaid tagasilööke tagasid ettevõtmise edukuse *Fundacion Chile*'i eestvedamisel tehtud pingutused, sh Norra ja Šotimaa tehnoloogiad kohandanud lõhekasvatuse ettevõtte asutamine 1980ndate alguses. Just loodud ettevõtte demonstreeris suuremahulise lõhekasvatuse kasumlikkust Tšiilis. Tegeledes arendustööga ning jagades tulemusi väiksemate ettevõtetega aitas firma ühtlasi riigis akumulierida tarvilikke baastadmisi ja kogemusi. Ettevõtte müüdi hiljem jaapanlastele. Riigi ja kalakasvatajate tihedat koostööd (nt litsentsimisel, sanitaarreeglite kehtestamisel ja T&A toetustel) aga jätkus ja sellel oli majandusharu edasises kasvus tähtis roll. Kui enne *Fundacion Chile*'i algatust oli lõhekasvatuse osatähtsus majanduses nullilähedane, siis täna on Tšiili maailma juhtiv lõheeksportija.

- **Taiwani orhideekasvatus**

Taiwan on traditsiooniliselt kasvatanud ja eksportinud suhkrut. Sajandi alguses sattus tööstusharu aga madalate maailmaturu hindade ja muude põhjuste tõttu raskustesse. Enamasti oleks tagajärjeks olnud vinduv põllumajandussektor. Taiwani valitsus investeeris aga vastusammuks 65 miljonit dollarit maailmatasemel orhideekasvatusele. Alguses kattis valitsus genetikalaborite, garantii-, transpordi- ja pakkimisalade, uute teede, erakasvuhoonete vee- ja elektriühenduste kulud. Teisisõnu, kõik kulud, väljast ja arvatud kasvuhoonete rajamise kulud, pakkudes samas viimaste ehitamiseks odavat laenu. Lisaks pingutati aastaid, et saada luba orhideede USA-sse eksportimiseks. Tainani maakond rajas spetsiaalse Taiwani orhideeistanduse, et veelgi vähendada põllumeeste kulusid. 2009. aastaks oli Taiwanist saanud suuruselt kolmas orhideekasvataja maailmas. On vähetõenäoline, et põllumehed oleksid asunud investeerima kasvuhoonetesse ja orhideekasvatusele, kui selle kasumlikkust eelnevalt ei oleks demonstreeritud.

Allikad: Lin ja Monga, Rodrik, Hwang

# Fookuste valik: vastused selguvad katsetades

36 Vt täpsemalt Eesti Arengufond. "Võtmevalik: Majanduspoliitika iseloom". Ekspertühma raport, 2010.

37 Bitran Colodro, E. "Un Camino de Desarrollo para Chile". National Innovation Council for Competitiveness, 2009; Nehme, C., Galvao, A., Vaz, A., Coeipo, G. ja Fellows, L. "A Foresight Method for Enhancing Competitiveness of Brazilian Industrial Sectors". Ettekanne World Future 2009 konverentsil, Chicago.

38 Lin, J.Y. "New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development". The World Bank Policy Research Working Papers No. 5197, 2010.

39 Gomory, R. E. ja Baumol, W. J. "Global trade and conflicting national interests". MIT Press, 2001. Hausmann ja Rodrik on sama mõtte sõnastanud järgmiselt: „sa muutud selleks, mida ekspordid“ (Hausmann, R. ja Rodrik, D. "Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament". Working Paper, Harvard University, 2006).

40 Lin, J. Y. ja Monga, C. "The Growth Report and New Structural Economics". The World Bank Policy Research Working Paper No. 5336, 2010.

**E**ksperimenteeriv majanduspoliitika eeldab fookuste valikut, kuna vastasel korral napiks mõjusaks arendustööks ressursse. Pealegi võivad eri tegevusalade arengupüüdlused omavahel vastuolus olla. Fookuste all peame silmas majanduses sihipäraselt arendatavaid uusi kasvualasid või äritegevusi. Kui varemalt valiti fookuseks reeglina mõni konkreetne sektor (nt Tšiilis lõhekasvatus, Lõuna-Koreas terasetööstus), siis nüüd on riikide valikud mitmekesisemad. Fookusi võib määratleda kahe põhimõtte järgi: haru- või väärtusahelapõhiselt (ehk vertikaalselt) ja tegevus- või funktsioonipõhiselt (ehk horisontaalselt).<sup>36</sup> Seega võivad fookusteks olla nii rohemajandus, biotehnoloogia kui ka logistika.<sup>17</sup>

Fookuste valiku tähtsaimad kriteeriumid on tänased ja tuleviku ärivõimalused rahvusvahelistel turgudel, riigi enda konkurentsieelised ja osapoolte eelistused riigi majandusarengu osas. Lisaks mõjutavad valikut ka valdkonna ettevõtete soov siduda end perspektiivse arendustööga ning osapooltevahelised koordinaatsiooni-, informatsiooni- ja välismõju probleemid, mille lahendamisele saaks riik kaasa aidata.<sup>37</sup> Tuginedes edukatele majandusstruktuuri uuendamise kogemustele soovitab Lin fookuste valikul lähtuda kahest põhimõttest.<sup>38</sup> Esiteks peavad fookused olema kooskõlas riigi varjatud konkurentsieelise, mille määrab tema kapitali-, inim- ja loodusvarade struktuur.<sup>18</sup> Tänu sellele osutusid ettevõtted pärast riigipoolse toetuse lõppemist konkurentsivõimelisteks. Teiseks, et tagada varjatud ja areneva konkurentsieelise ära kasutamist võtsid valitsused sihikule välja-

kujunenud majandusharud riikides, mille elatustase (SKP inimese kohta, PPP) oli umbes 100% kõrgem.<sup>19</sup> Kui riik on jõudnud tehnoloogilise arengu eeslinile, ei ole viimasest soovitusel enam kasu ja valiku protsess muutub keerukamaks.

Tuleb siiski meeles pidada, et need juhtnöörid on väga üldised. Ei ole täpseid majanduslikke kriteeriume, mis määraksid ära eri riikide eelise konkreetsetes äritegevustes.<sup>20</sup> Ja nagu Gomory ja Baumol on märkinud: „Võimalikke rahvusvahelisi tööjaotusi on palju ja tegelikkus sõltub sellest, mida riigid otsustavad teha, millise võimekuse (nt loodus- või inimvaral tuginev) nad välja arendavad“.<sup>39</sup> Seega sõltub palju nii sihipärasest eelisvaldkondade valikust kui ka juhusest, sageli isegi mõne üksiku ettevõtliku inimese huviast.<sup>21</sup>


Fookuste valimise protsess erineb riigiti ja selleks on mitmeid võimalusi. Näiteks võib see alata süvaanalüüsiga, et saada tervikpilt riigi eri valdkondade ja sektorite tugevustest ning potentsiaalset globaalse väärtusahelate, rahvusvaheliste turgude ning tegevuskeskkonna tõukejõudude suhtes. Seejärel valitakse pikast võimaluste nimekirjast välja sobivad ja meeldivad eelisvaldkonnad (Tšiili näide). Fookused võib ka kõige kõrgema kasvupotentsiaaliga valdkondade seast lihtsalt kokku leppida ja alles seejärel süvitsi analüüsida riigi võimalusi nende arendamisel (Singapuri näide). Olenemata meetodist tuleks eelistada valdkondi, kuhu pioneeritõtted on juba sisenenud.<sup>40</sup> Evolutsioonilise suunamise teooria aga soovitabki valida fookusteks ainult end juba mingil määral



- 41 Avnimelech, G. ja Teubal, M. "Evolutionary Targeting". *Journal of Evolutionary Economics*. 18 (2), 2008: 151-166.
- 42 Hämäläinen, T. "Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan uudistamistarpeet", lk 275-288 kogumikus Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (Toim.). "Kriisin jälkeen". Sitra No 288, Taloustieto OY, 2010.
- 43 *Ibid.*

iseseisvalt tõestanud valdkonnad.<sup>41</sup> Ka arendustöö on siis lihtsam, sest takistustest ja töötavatest lahendustest on parem ülevaade.

Tuleb meeles pidada, et fookuste valik ei ole siiski lõplik. Eesmärk on eksperimenteerimine. Kui selle käigus selgub, et valdkond võib kujuneda edukaks, siis riigipoolset toetust võimendatakse. Kui mitte, loobutakse arendamisest. Ühtlasi peaks fookuste nimistut vastavalt muutuvatele

oludele täiendama. Seetõttu on vaja institutsiooni, mis seda rolli kannaks. Tšiilis on fookuste valikuprotsess näiteks Riikliku Innovatsiooninõukogu ülesanne.<sup>42</sup> Hämäläinen soovib ka Soomes valiku anda uue Teadus- ja Innovatsiooninõukogu vastutusele.<sup>43</sup> Seejuures on oluline kindlustada, et äritegelaste ja ühiskonna vanad huvigrupid ei moonutaks strateegilisi valikuid, kuna uutel äritegevuse aladel tavaliselt puuduvad jõulised juhtgrupid oma huvide kaitsmiseks.<sup>22</sup> 

#### Märkused

- 17 Clyde Prestowitz'i (Kleiner jt, 2011) hinnangul on eriti oluline tööstuse toetamine, kuna sellega kaasneb mastaabisääst, innovatsioon ja suur multiplikaatoriefekt (üks tööstusse investeeritud dollar toob kaasa üle kahe dollari tulusid seotud majandusharudes).
- 18 On vastakaid arvamusi, kui palju võib riik tänasest konkurentsieelisest ette rutata. Chang'i hinnangul on konkurentsieelisest kõrvalekaldumise ulatuse ja majanduskasvu vahel tagurpidi U-kujuline seos. Kui riik kaldub tänastest eelistest liialt vähe kõrvale, on see küll lühiajaliselt efektiivne, kuid aeglustab pikaajalist kasvu, sest majandusstruktuur ei uuene. Seega teatud määranii „ajas ette ruttamine“ suurendab majanduskasvu. Sellest edasi aga ületavad arendustöö negatiivsed mõjud (nt liigkõrged õppimiskulud, omakasupüüdlilikud huvigrupid) tootlikkuse tõusust saadava kasu (Lin, 2012).
- 19 Pakutud idee on sarnane Hausmanni ja Klingeri (2006) „lähedalseisvatele puudele hüppavate ahvide teooriale“. Samas on seda palju lihtsam rakendada kui nende väljapakutud tooteruumi analüüsi (ingl *product space analysis*).
- 20 See määramatus spetsialiseerumises erineb Gomory ja Baumoli (2001) käsitletavast määramatusest, mis põhineb mastaabisäästul ja õppimisel abil tegutsemisel (ingl *learning by doing*).
- 21 Näiteks ei ole majanduslikult põhjendatud see, et Bangladesh ekspordib miljonite dollarite väärtuses mitse, samal ajal kui sarnaste eeldustega Pakistan peaaegu et mitte ühtegi. Ja vastupidi, Pakistan ekspordib tonnide viisi jalgpalle, Bangladeshis aga see tootmine puudub. Kõrgema elatusastme osas võib tuua näite, kus Korea on maailmas esirinnas mikrolaineahjude tootmisel, kuid ei ekspordi pea ühtegi jalgratast, ning Taiwanis on olukord vastupidine (Rodrik, 2004).
- 22 Tšiilis näiteks valiti objektiivsuse tagamiseks rahvusvahelise pakkumise käigus vastavat analüüsi tegema *Boston Consulting Group* (Agosin, 2008).



# Eksperimenteeriv vaim riigivalitsemises: strateegiliselt väle ja ettevõtlik riik

- 44 Hämäläinen, T. "Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan uudistamistarpeet", lk 275-288 kogumikus Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (Toim.). "Kriisin jälkeen". Sitra No 288, Taloustieto OY, 2010.
- 45 Hausmann, R., Rodrik, D. ja Sabel, C. "Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa". HKS Working Paper No. RWPO8-03, 2008.
- 46 Rodrik, D. "Industrial Policy for the Twenty-First Century". UNIDO Working Paper, september 2004.
- 47 Unruh, G.C. "Escaping carbon lock-in". Energy Policy, 30, 2002: 317-325.
- 48 Hämäläinen, T. "Yhteiskunnallinen murros vaatii tulevan yhteiskuntamallin visiointia". Teoses Saari, J.: "Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos". Sosiaali- ja terveystyön Keskusliitto, 2008.

**E**ksperimenteeriv poliitika seab uusi nõudmisi ka riigivalitsemisele ja poliitikategijatele. Esiteks peab riigivalitsemine vabanema jäikusest ja valdkonnakeskusest. Takistuste kõrvaldamine uue äritegevuse arenguteelt puudutab enamasti paljusid riigivalitsemise valdkondi, mistõttu tulemuslik tegevus eeldab valdkondadevahelist koostööd. Kõrge määramatuse tingimustes on riigi edukuse võtmetegurid kohandumisvõime ja reageerimiskiirus. Riigivalitsemise ülesehitus peab tagama riigi võimekuse algatada olulisi protsesse ja langetada olulisi otsuseid õigeaegselt ning võimaldama mitmekesiseid asutustevahelisi koostöövorme. Tarvidusel tuleb laiendada riigi tegevust ka uutesse valdkondadesse nagu näiteks tulevikuseire.

Teiseks peab paranema ametnike võimekus – esmajoones koostööskused ja teadmised. Suhtlemine keeruka võrgustikuga on raskem kui organiseeritud esindusorganiga (nt Tööandjate Keskliit, EVEA). Tulevikus on ametnikel vaja oskust korraldada ja toetada mitmetasandilist ja sektorite pii- re ületavat arendusprotsessi. Viimast peavad toetama hea kohalike olude tundmine ning laialdased teadmised rahvusvaheliste väärtuskettide ja turgude vajadustest. Just ebapiisavad oskused võrgustikutaoliste arendusprotsesside koordineerimisel on üks eksperimenteeriva poliitika olulise- maid riske.<sup>44</sup> See ei tähenda, et avaliku ja erasektori võimekused peaksid muutuma sarnaseks. Tähtis on, et need üksteist täien- daksid. Kasvama peaks aga nende ühisosa, mille pinnalt edukas koostöö saaks tekkida.

Kolmandaks tuleb omaks võtta, et uue ma- janduspoliitikaga kaasneb palju ebakind- lust. Otsingu- ja katsetusprotsessi puhul on ebaõnnestumised loomulikud. Nende puudumine oleks kindel märk sellest, et valitsuse majanduspoliitika ei ole piisa- valt julge. Tuleb mõista, et ka ebaedukatel projektidel on riigi ettevõtjate jaoks oluli- ne informatiivne väärtus – nüüd on teada, et need valdkonnad või lahendused siin- ses ettevõtluskeskkonnas hetkel ei toimi. Läbikukkumised on need vaid siis, kui me neist ei õpi. Majanduspoliitika eesmärk peaks olema mitte ebaõnnestumiste riski minimeerimine, vaid teel edu suunas pa- ratamatult esinevate ebaõnnestumistega kaasnevate kulude minimeerimine.<sup>45</sup> Lõu- na-Koreas, Taiwanis, Tšiilis ja veel mõnes riigis on tulu edukatest projektidest oluli- selt ületanud ebaõnnestumistega seotud kulud. Nipp valitsuse jaoks on selles, et mitte üritada noppida võitjaid, vaid teada, kui mõni projekt on kaotaja ja miks see nii on.<sup>46,23</sup>

Neljandaks, et avalik sektor ja ühiskond laiemalt aktsepteeriks eksperimenteeri- misega seotud riskivõtmist, on uute äriala- de arendamiseks vaja kõrgeima poliitilise juhtkonna tuge. See vähendaks ka ohtu, et vanad huvigrupid ei asuks pidurdama uue arendamist.<sup>47</sup> Seega on oluline ühiskonna ühine nägemus, mis annaks uuenemisprot- sessile suuna, koordineeriks mitmetahulis- te süsteemide uuendamist tõhusamalt kui turumehhanismid või hierarhiline planeerimine ning vähendaks otsustega seotud ebakindlust.<sup>48</sup> 🌀

## Eksperimenteeriv valitsemine

**E**ksperimenteeriva valitsemise<sup>24</sup> korral lepivad osapooled kokku üldised eesmärgid ja loovad esialgse tegevusraamistiku, mida arendatakse edasi ja parandatakse võrreldes ja hinnates järjepidevalt rakendamiskogemusi erinevates (kohalikes) tingimustes.

Eksperimenteerivas valitsemises eristatakse kahte juhtimistasandit: keskus (nt keskvalitsus, riiklik reguleerimisorgan nagu tarbijakaitse, ministereeriumi osakond) ja kohalikud üksused ehk elluvijad (nt omavalitsus, ettevõtte, kool, õpetaja). Valitsemist käsitletakse neljaetapilise õppimis- ja koordineerimisprotsessina. Esiteks lepitakse osapoolte koostöös kokku esialgsed üldised eesmärgid (nt hea veekvaliteet, adekvaatne haridus), nende mõõdikud ja vajadusel ka tegevussuunised. Teiseks valivad elluvijad ise vahendid seatud eesmärkide saavutamiseks. Kolmandaks, sellise autonoomsuse eeltingimus on pidev seire – elluvijad raporteerivad keskusele regulaarselt oma edusammudest ning läbivad vastastikused eksperdihinnangud (ingl peer review), kus nende tulemusi kõrvutatakse teiste vahenditega sama eesmärki taotlejate omadega. Seejuures on tähtis, et seiretöö innustaks pidevat õppimist ning keskus looks surve ja võimalused (nt juhendmaterjalid, koolitused) parendustööks kõigil tasanditel. Neljandaks, eesmärgid, mõõdikud ja otsustusprotsess ise vaadatakse perioodiliselt üle

tuginedes võrdlustes ilmnunud võimalustele ja probleemidele. Seejärel protsessi korratakse.

Sabeli hinnangul sobib eksperimenteeriv valitsemine eriti poliitikavaldkonnades, mida iseloomustab määramatus ning kus efektiivne avalik sekkumine eeldab kohandumist muutuvatele oludele ja kohalikele eripäradele. Seetõttu ei saa täpseid eesmarke ning nende saavutamise meetodeid eelnevalt kokku leppida, vaid need tuleb „avastada“ elluviimise käigus. Nii jäetakse poliitika elluvijatele suur otsustus- ja katsetamisvabadus – põhimõtteks on „järgi reegleid või põhjenda kõrvalekaldeid“ (ingl comply or explain). Olulised eeldused õnnestumiseks on osapoolte usaldusväarsus (ehk võime õppida ja kohanduda) ning ametnike sihipärane suhtlus teiste huvitatud osapooltega.

Eksperimenteeriv lähenemine on tekkinud alternatiivina 1980. aastateni domineerinud avaliku sektori käsi-ja-kontrolli-juhtimisstiilile. See on kasutusel väga erinevates valdkonnades nii USAs kui ka ELis (nt tuumaenergeetika, toiduohutus, haridus, finantsteenused ja sotsiaaltoetused). Ka organisatoorsed vormid on väga erilised (nt riiklike reguleerijate nõukojad, võrgustunud agentuurid, avatud koordinatsioonimehhanismid, operatiivne koostöö eesliini töötajate vahel jne).

Allikad: Sabel ja Simon, Sabel ja Zeitlin.

### Märkused

- 23 Just otsustavus kaotajatega tegutsemisel on peamisi erisusi edukate ja vähem edukate riike vahel. Rodriku (2004) hinnangul vajab majanduspoliitika nii „piitsa kui ka präänikut“. Edukate Aasia tiigrite majanduspoliitikas on olnud mõlemat. Ladina-Ameerikas on aga tüüpiliselt olnud liiga palju präänikut ja liiga vähe piitsa. Seepärast on seal mõne maailmatasemel ettevõtte kõrval ka palju ebaefektiivsus
- 24 See on sarnane lähenemistele, mida kutsutakse „uus valitsemine“ (ingl *new governance*) või „reageeriv reguleerimine“ (ingl *responsive regulation*). Eksperimenteerivat valitsemist on mõjutanud 20. sajandi innovatsioonid juhtimises – „õppimine seire abil“ (ingl *learning by monitoring*) ja „järjepidev parandamine“ (ingl *continuous improvement*). Viimase näiteks on *Toyota Production System*, mis ei erista reeglite tegemist ja nende rakendamist. Kaks teist peamist suunda riigivalitsemise reformimisel on hetkel minimalism ja „uus avalik haldus“ (ingl *new public management*). Vastupidiselt eksperimenteerivale lähenemisele keskendub minimalism juhtimise tsentraliseerimisele ja elluvijate otsustusõiguse minimeerimisele, eelistades otsesele reguleerimisele turumehhanisme (nt emissiooniload, sotsiaalabi vautšerid ja „müksud“ (ingl *nudges*) olukordades, kus inimesed kalduvad tegema halbu valikuid, pakkudes infot ja vaikimisi valikud, mida kasusaaja võib muuta.) Uue avaliku halduse keskmes on tulemusjuhtimine ja konkurents kohalike üksuste vahel. Mõlemad kritiseeritakse liiga vähese tähelepanu pööramise tõttu õppimisele ning „nõrkadele signaalidele“ (nt riskid ja võimalused), mille eesmärk on probleemide diagnoosimine ja lahenduste leidmine olukorra parandamiseks. Näiteks tulemusnäitajad on tugevad signaalid, mille eesmärk on jagada preemiaid ja karistusi. (Vaata lähemalt Sabel ja Simon, 2011).

# Uus valitsemismudel: institutsiooniline raamistik on tähtsam kui optimaalse meetme valik

49 Bakhshi, H., Freeman, A. ja Potts, J. "State of Uncertainty. Innovation Policy through Experimentation". NESTA Provocation 14, aprill 2011.

50 *Ibid.*

51 Mulgan, G. "The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good". Oxford University Press, 2008.

52 Hausmann, R., Rodrik, D. ja Sabel, C. "Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa". HKS Working Paper No. RWPO8-03, 2008.

**E**ksperimenteeriv majanduspoliitika eeldab senisest erinevat institutsioonilist raamistikku, kus koostöö ja infovahetus on tihedamad. Valitsusel, ettevõtjatel ja teadusasutustel on vastastikune vajadus avastada, mis on teada ja mis mitte.<sup>49</sup> Seetõttu ei peaks nad paiknema mitte hierarhiselt, vaid üksteise kõrval. Hea majanduspoliitika on see, mille institutsiooniline raamistik korraldab selle koostöö efektiivselt. Edukaks eksperimenteerimiseks ongi olulisem institutsioonide valik ning poliitiline suundumus ja tahe, mitte niivõrd konkreetseid poliitikainstrumente.

Bakhshi jt pakuvad välja kolm kriteeriumi, mida institutsioonide arendamisel arvestada.<sup>50</sup>

Esiteks ei tohiks majanduspoliitika eesmärgid olla kantud parteipoliitikast, vaid peaksid juhinduma analüüsist, tulevikuseirest ja varasemate õpialgatuste kogemustest.

Teiseks, kuna asjakohane informatsioon on jaotatud paljude osapoolte vahel ning nende tegevused sõltuvad paljudest muudest järjestikustest määramatutest tulemustest, tuleks enamasti eelistada võrgustunud struktuure.<sup>51</sup>

Kolmandaks peab eksperimenteerimistegevuse ulatust ja mahtu olema võimalik tulemustest lähtuvalt ja vajadusel märkimisväärselt suurendada või vähendada.

Neljandana tuleks lisada veel vajadus tagada järjepidev seire, hindamine ja tulemustest õppimine. Seejuures peaks ärilise arendustegevuse edukuse hindamise põhikriteerium olema tootlikkus (nii kasv kui ka tase), mitte töökohad või käive. Just see

näitab ettevõtmise rahvusvahelist konkurentsivõimet ja edupotentsiaali pärast „iseisvumist“.

Kõige sagedamini on eksperimenteeriva majanduspoliitika institutsioonilise mudelina välja pakutud riiklikku riskikapitali fondi (Rodrik, Bakhshi jt). Sobivateks näideteks maailmast on Soome SITRA ja Tšiili *Fundacion Chile*.

## Mudel 1 – Riiklik riskikapitali fond

Rodrik kirjeldab riskikapitali fondi järgnevalt: „Institutsioon, mis eesmärgiga luua kasumlikke ettevõtteid, mida erasektor sooviks üle võtta, jahib pidevalt uusi võimalusi, ning millel on tehniline võimekus hinnata projekte ja nende eestvedajaid ning rahalised vahendid äriplaani „lendu- tõusuks“. Fondil on võime märgata uue algatuse vigu nende tekkimisel, suutlikkus korraldada nende parandamist ja ebaõnnestumise korral lõpetada rahastamine“.<sup>52</sup> Sõltuvalt olukorrast võib seda funktsiooni kõige paremini täitma sobida ka mõni teine institutsioon (nt arengupank või muu riiklik toetuste või laenude jagaja). Rodrik rõhutab, et eksperimenteeriva poliitika elluviija valikul on esmatähtis institutsiooni võimekus. Seda eelkõige seetõttu, et majanduspoliitika komistuskiviks on sageli just ametnike puudulikud teadmised- oskused ja omakasupüüdlike huvigruppide suur mõjuvõim.

Fondi tegevus ei tohiks piirduda raha jagamisega. Tarvidusel peaksid selle kanda olema ka projektide eestvedamine uutes valdkondades, partnerite leidmine ja kaasamine jne. Samuti peaksid seda toetama teised info loomisega seotud tegevused nagu tule-

## Eksperimenteeriv majanduspoliitika Tšiilis

Tšiilis kannab eksperimenteeriva majanduspoliitika põhirolli 1976. aastal loodud avalikes huvides tegutsev mittetulunduslik agentuur *Fundacion Chile* (FC). FC patrooniks on president. Fondi missioon on koostöös kohalike ja globaalsete võrgustikega suunata tippasemel tehnoloogiat, juhtimispraktikaid ja ametioskusi loodusvaral põhinevatesse sektoritesse, et tõsta nende konkurentsivõimet. Seal töötab üle 200 inimese ja aastas kaasatakse veel ligi 500 väliseksperiti. FC eesmärk on olla rahaliselt isemajandav, kuid alates 2003. aastast katab riik üldjuhtimiskulud.

FC arendab majanduse eelisvaldkondi, mille valib välja Riiklik Innovatsiooninõukogu.<sup>25</sup> Viimati valiti *Boston Consulting Group*'i 2007. aastal valminud analüüsile ja soovitudele tuginedes välja 10 valdkonda ehk võtmeklastrit, osad neist Tšiili majanduse jaoks täiesti uued. Valik tugines kahele kriteeriumile: 1) head kasvuvõimalused maailmaturul, 2) vastavus Tšiili konkurentsieelistele.

- Strateegilised panused: vasekaevandus, vee- ja kultuurid, puuviljakasvatuse, veise-, sea- ja kanaliha tootmine, *offshoring*-teenused, turism, töödeldud toiduained
- Laiapõhjalised „platvorm“-sektorid: finants-teenused, transport ja logistika, ehitus

Iga valdkonna jaoks on moodustatud komitee. See koondab klasteri arendamise protsessi parimad võimalikud oskused ning vajalikud kesksed sidusgrupid.

FC tegevusvabadus on suur, kuna ta ei allu tavapärasele avaliku sektori seadustele. Agentuuril on kaks peamist tegevusüksust: 1) tehnoloogia-

keskus, mis tuvastab strateegilisi ärivõimalusi<sup>26</sup> ning arendab, kohandab ja levitab uusi tehnoloogiaid ning 2) investeeringute ja ärijuhtimise üksus, mis haldab asutatud innovatiivseid ettevõtteid ja investeeringuid alustavatesse ettevõtetesse.

FC on maailmas ainulaadne mudel, sest hõlmab kogu innovatsiooniprotsessi idee tuvastamisest kuni turul elluviimiseni. Nimelt ei piirdu FC alates 1980ndate keskpaigast tehnoloogia kohandamise ja arendamisega, vaid astub ka järgmise sammu – loob pioneerettevõtteid (seni kokku ligi 100), et katsetada ja demonstreerida uue tehnoloogia rakendamise tasuvust. Loodud ettevõtete äriplaani ja saavutuste laialdane levitamine on innustanud teisi ettevõtteid järgnema ja investeerima uude tegevusse. Nii on saavutatud sündmuste ahel, mis on päädinud uue haru majandusse juurdumisega. Pioneerettevõtteid hiljem müüdi, kuid ka hiljem toetas FC klasteri arendamist jätkuvalt.<sup>27</sup> Niiviisi eksperimenteerides on FC eestvedamisel Tšiili majandusse toodud näiteks lõhekasvatuse, metsanduse, veinitööstuse.

Kui alguses arendas FC uusi ettevõtteid iseseisvalt, siis nüüd otsitakse kohe alguses aktiivselt partnereid, kellel on teadmisi vastava tehnoloogia alal ja kogemusi uute toodete turustamisega. Keskmiselt on fondi osalus loodava ettevõtte alginvesteeringus 35%. Alternatiivsete strateegiatena pioneerettevõtte loomisele on kasutusel näiteks strateegiline koostöö olemasoleva ettevõttega, tehnoloogia müük, litsentsimine ja levitamine ning tehnoloogiategenuste osutamine.

Allikad: OECD, Agosin jt, Hämmäläinen, Fundación Chile.

53 Bakhshi, H., Freeman, A. ja Potts, J. "State of Uncertainty. Innovation Policy through Experimentation". NESTA Provocation 14, aprill 2011.

54 *Ibid.*

55 Rodrik, D. "Industrial Policy for the Twenty-First Century". UNIDO Working Paper, september 2004.

vikuseire, riigi majanduse süvaanalüüs jmt. Need tegevused võivad aga kuuluda ka mõne teise institutsiooni pädevusse.

Suurbritannia innovatsiooniagentuuri NESTA eksperdid<sup>53</sup> pakuvad teise institutsioonilise mudelina välja:

### Mudel 2 – Testimiskeskond

Riik pakub ettevõtete jaoks testimiskeskondi (ingl „*testbed*“ *environments*), kus ettevõtted saavad viia läbi ja hinnata koostööeksperimente, mida nad ilma testimiseta ette ei võtaks. Näiteks eksperimentaalse turu vormis avalik teadusuuringute labor. Alternatiivseks mudeliks on spetsiaalsed eksperimentaaltsoonid, mis sarnanevad majanduslike eritsoonide mikroversioonile või Romeri tšarterlinnale.<sup>28</sup> Seal võimaldataks ettevõtjatele teistsuguseid reegleid, seadusi ja avalike teenuste pakette.

Oluliseks teabeallikaks ärivõimalustest võiksid olla ka kohaliku majanduse süvaanalüüsiga tegelevad teadusasutused. Nende ülesanne oleks „konkreetsete ettevõtlusalaste, äriliste või piirkondlike tööstuslike läbikukkumiste uurimine, et selgitada välja

neis peituda võivad õppetunnid võimaluste ja piirangute kohta“.<sup>54</sup> Need on siiski vaid paar näidet. Iga riik peaks leidma just kohalikele oludele sobiva institutsioonilise lahenduse, mitte pimesi kopeerima teiste riikide kogemusi või rahvusvaheliste institutsioonide soovitusi.

Kuigi eksperimenteerimise sisu sõltub konkreetsest eesmärgist ja kohalikest oludest, võib välja tuua kaks asjaolu, mida ta-sub tegevuste valikul silmas pidada:

- Toetatav tegevus peaks näitama reaalseid kõrvaltoimeid (ingl *spillover*) ja demonstratsiooniefekti, et tuua kaasa uusi investeeringuid.<sup>55</sup> Ilma selleta ei ole riigipoolne toetus põhjendatud. Ka toetusmehhanism peaks olema kujundatud nii, et mõju oleks võimalikult laialdane.
- Igal tegevusel/projektil peab olema kindel lõpptähtaeg. Sellega eemaldutaks ka katsetest muuta majanduspoliitika seadusteks (nt maksuvabastused investoritele). Tuleb meeles pidada, et riigi roll eelisvaldkonna arendustöö käigus teiseneb – algetapi eestvedaja taandub hiljem partneriks. ☺

### Märkused

25 Innovatsiooninõukogu loodi 2005. aastal ja selle teenistuses on 15 inimest (Hämäläinen, 2010).

26 Just uute tehnoloogiate valik, millega pidevalt sihipäraselt tegeletakse, on üks FC tugevusi. See algab sügavuti mineva eelisvaldkonna turuanalüüsiga, milles selgitatakse välja tuleviku väljakutsed, arenguvõimalused ja tehnoloogiad, mis võiksid sektori tootlikkust tõsta või tegevust elavdada.

27 Pioneerettevõtete müük on FC teadlik investeeringust väljumise strateegia. FC peab väga oluliseks, et selline strateegia oleks olemas juba investeeringu tegemise hetkel.

28 Paul Romer propageerib majanduskasvu toetavate reeglitega piirkondade, n-ö tšarterlinnade asutamist nõrga riigivalitsemisega arengumaades. See on omamoodi edasiarendus majanduse eritsoonide ideest. Näiteks puudutaksid reformid tšarterlinnades rohkemaid valdkondi ja oleksid ulatuslikumad.

# Eesti vajab fokuseeritumat ja nutikamat majanduspoliitikat

56 OECD. "Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations". OECD, 2011.

57 *Ibid.*

58 Eesti Arengufond. "Võtmevalik: Riigivalitsemine". Ekspertühma raport, 2010.

59 Eesti Arengufond. "Võtmevalik: Majanduspoliitika iseloom". Ekspertühma raport, 2010.

60 *Ibid.*

61 *Ibid.*

62 Vt nt Kuusk, K. ja Jürgenson, A. "Evaluation of Business Support Measures in Estonia". PRAXIS Policy Analysis No 10/2008.

**E**esti on üles näidanud suutlikkust reageerida kiiresti ja dünaamiliselt ühiskondliku kriisi või äärmuslikke nõudmisi esitavatel aegadel. Seda tõestas ka hiljutine majanduskriis.<sup>56</sup> Ometi ei ole senine edu tulevikus tagatud. Ühekordsed kriisimeetmed ja Eesti senine majanduspoliitika üldisemalt ei ole lahenduseks eelseisvatele väljakutsetele nagu majandusstruktuuri uuenumisvajadus, vananemine, tervishoiukulude kasv jne. See eeldab põhimõttelisi muutusi avalikus sektoris: avatust uuele ja terviklikku riigivalitsemist.

**Eesti eduloo jätkumiseks on vajalik avardada Eesti majanduspoliitika haaret. Varasematel perioodidel edu toonud teguritele (avatus, makromajanduslik tasakaalustatus) peaks lisanduma oluliselt jõulisem, fokuseeritum ja teiste poliitikavaldkondadega seostatum majanduspoliitika.** Sellise muutuse vajadusele (terviklik riigivalitsemine ja fokuseeritus) juhtis tähelepanu ka OECD.<sup>57</sup> Riigivalitsemine peaks olema Eesti arengu võimestaja ja võimaldaja – riik peaks olema proaktiivne, võimeline algatama olulisi protsesse ja suutlik langetama olulisi otsuseid õigeaegselt, et riigivalitsemine toetaks aktiivselt ühiskonna terviklikku arengut.<sup>58</sup>

Selle muutuse tekitamine võib osutuda aga keerukaks. **Majanduskasvu taastamine pärast hiljutist kriisi võib luua pettekujutelma, et rühime nagu varem jõudsasti järele Lääne-Euroopa elatus-tasemele** ning muretsemiseks ei ole põhjust. Kummatigi ei pruugi praegune kasv olla jätkusuutlik. Nagu on näidanud mitmed uuringud, ei vastanud juba mitu aastat enne rahvusvahelise majanduskriisi algust

meie majandusstruktuur ega domineerivad ärimudelid, kus peamiseks konkurentsieelseks on madalad kulud, arenenud majanduste tunnusoonte.<sup>59</sup> Pealegi on see konkurentsieelis ammendumas ega ole enam piisav rahvusvahelisel turul konkureerimiseks. Tänu majanduse „odavnemisele“ andis kriis meile veel veidi ajapikendust, kuid kulueelis on paratamatult ajutine: näiteks aastatel 2000–2009 kasvasid tööjõu ühikukulud 44% ehk üle kahe korra kiiremini võrreldes ELi keskmise kasvuga.<sup>60</sup> Kui me ei suuda muuta ja mitmekesistada majanduse struktuuri, on oht, et Eesti laeks jääb 70–80% ELi elatustasemest.

Et Eesti majandusareng saaks sisse uue hoo, mis oleks ka kestlik, on vaja uute kasvualade väljaarendamist ning traditsioonilistes harudes kõrgemat lisandväärtust andvate tegevuste poole liikumist.<sup>61</sup> Tänapäevane majanduspoliitika ei ole paraku sellele suunatud. **Ka Eestis toetab ettevõtetele soodsaid tingimusi loov ja klastreid arendav poliitika esmajoones vana majanduse püsimist.** Kuigi näiteks PRAXIS<sup>62</sup> juhtis juba aastaid tagasi probleemile tähelepanu, on suur osa toetusmeetmetest fokuseeritud olemasolevatele ettevõtetele, tegevused uue ettevõtluse arendamisele on tagasihoidlikud ning ei arvesta kõrge lisandväärtuse ja kiire kasvupotentsiaaliga ettevõtete omapärasid. Lisaks on erinevate toetusmeetmete hulk suur – iga valdkond püüdleb oma eesmärkide poole ja tulemuseks on niigi tagasihoidlike ressursside killustumine ja hajumine.

**Ekspimenteeriv poliitika on üks võimalik valitsemismudel uute kasvualade arendamiseks.** See sobiks hästi kokku



63 Arvidsson, N. ja Mannervik, U. "The Innovation Platform: Enabling balance between growth and renewal". Vinnova Report No 25, 2009.

ka Euroopa Liidu uue majanduspoliitika suuna – targa spetsialiseerumisega (ingl *smart specialisation*). Eesti kui väikeriigi jaoks on kindlasti oluline see, et ei loe mitte riigi suurus ja rahakott, sest eksperimenteerivas poliitikas ei ole peamine mitte raha, vaid poliitiline tahe, teadmised, koostöö ja jagatud visioon. Samuti ei ole vaja uut mudelit rajada tühjale kohale – Arengufondi näol on Eestil avaliku sektori riskikapitali kogemus olemas. Lisaks oleme enam kui kümnenäi kestel horisontaalsete innovatsiooni ja ettevõtluse toetusmeetmetega loonud pinnase tulevikukasvuks.

Kindlasti leidub Eestiski kitsaskohti, mis võivad selle valitsemismudeli puhul takistuseks saada. Eksperimenteeriva poliitika edukuse eeldus on kõrgema poliitilise juhtkonna tahe ja visioon, mis seda väljendaks. Seni on Eestis märgata pigem tõrksust end ühise visiooniga siduda ning selle nimel pingutada. Valmib küll palju strateegiaid, kuid mitmed neist ei jõua elluviimiseni.

Üks suuremaid riske fokuseeritud ja proaktiivse poliitika puhul on fookuste ebasobiv valik, tulevikutrendides eksimine või pü-

simatus nende järgimisel ning „kaotajate“ toetamise liiga pikk jätkamine. Teise ohutegurina tuleb arvestada ka avaliku sektori tänaseid toimimismehhanisme (nt liigne valdkonnakesksus) ja ametnike valmidust muutusteks. Arvidssoni ja Mannerviki sõnul on üks peamisi raskusi üleminekul eksperimenteerivale valitsemismudelile vajadus, et poliitikakujundajad muudaksid oma arusaamist sellest, kuidas tekib majanduskasv ja kuidas peaks juhtima majanduspoliitikat, et sünniks majandusstruktuuri uuenedmine.<sup>63</sup>

Eestis võib probleemiks osutada ka vajalike teadmiste, oskuste ja riskijulguse puudumine ametnikel. Peame endale tunnistama, et täna napib ametnikel fookuste valikuks kogemusi rahvusvahelisest ärist ja tulevikutrendidest. Seda saab esialgu parandada väliseksperptide kaasamisega. Hiljem tuleks riske maandada valitud fookuste arengut pidevalt seirates, globaalsete muutuste mõju hinnates ning analüüsi ja tagasisidesse panustades. Majanduspoliitika peab olema paindlik ja pidevalt täiendatav, et fookusi saaks vastavalt edusammudele ja väliskeskkonna muutustele kohandada. ☺



# Eesti tee: tasapisi targemaks ja julgemaks

64 OECD. "Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations". OECD, 2011.

**M**illiseid muudatusi oleks tarvis riigivalitsemises teha? **Alustuseks tuleks ka Eestis lisaks tänastele toetusmeetmetele suunata ressursse eksperimenteerimiseks ja uute kasvualade arendamiseks.** Samuti oleks vaja vaadata üle tänane majanduspoliitika meetmete komplekt, et hinnata:

- mil määral see toetab uue majandusstruktuuri arendamist,
- kas me ei ürita majandusstruktuuri uuendada selleks sobimatute vahenditega ning
- kuidas muuta majanduspoliitika uuevana toetamisel tasakaalustatumaks ja terviklikumaks?

Lühiajaliselt saab nii küll muuta meie majandussüsteemi uusi arenguid soosivamaks, kuid suurema ja kestlikuma mõju saavutamiseks vajab riigivalitsemine tervikuna rohkem eksperimenteerivat vaimu. Esmajoones tuleb endale teadvustada, et **eksperimenteeriva poliitika kasutuselevõtt puudutab väga paljusid valdkondi (nt haridus-, töö-, keskkonna-, maksupoliitika)** ja mitmeid neist põhimõtteliselt. Seetõttu tavapärane „probleemilahendus“ – piirdumine rahalise toetusega ettevõtetele – ei ole piisav murrangu tekitamiseks majandusstruktuuris.

Kui soovime liikuda eksperimenteeriva majanduspoliitika suunas, et tuua värskust Eesti majandusmaastikule, peame leidma vastused järgmistele küsimustele. Rõhutades siiski veel kord, et eksperimenteeriv poliitika mitte ei asenda, vaid täiendab tänaseid toetusmeetmeid.

## Kuidas muuta riigivalitsemine uuendusmeelsemaks ja terviklikumaks?

Praegu on poliitika kujundamisel vastutus ministriumipõhine ja valdkonnaüleste probleemide koordineeritud lahendamine on raskendatud. Eksperimenteeriva valitsemise vaatenurgast tähendab see meile mitmeid probleeme – keerukamad otsused sünnivad sageli liiga aeglaselt, iga ametkond üritab lahendada vaid oma probleeme ja näeb ka teiste probleeme oma vaatevinklist. Komplekssemaid probleeme ei pruugita õigeaegselt märgata. OECD on soovitanud Eestil liikuda tervikliku riigivalitsemise poole, kus keskendutakse järjest enam tugevale ja ühtsele väärtuste baasile, usaldusele, väärtuspõhisele juhtimisele, kaastööle, meeskondade moodustamisele, väliste sidusrühmade kaasamisele ning ametnike suutlikkuse tõstmisele (koolitus ja enesearendamine).<sup>64</sup> See tähendaks muutust nii avaliku halduse struktuurides, tööprotsessides, organisatsioonikultuuris kui ka ametnike hoiakutes. Need muutused aitaksid kaasa ka eksperimenteerimisele. Näiteks oleks üks võimalus eksperimenteerivate poliitikate edukaks rakendamiseks luua toimivad ministriumidevahelised töögrupid, kelle juhtimine on ministriumideülene ja kellel on oma rakendusmehhanism. Et eksimine ja õppimine saaksid loomulikuks osaks riigivalitsemisest, peaksid erinevad katsetamisalgatused muutuma normiks kõigis valdkondades.

## Milliseid ametnike teadmisi ja oskusi edendada?

Avaliku sektori toimimismehhanismide uuendamist peaksid toetama tarvilikud

65 Hämäläinen, T. "Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan uudistamistarpeet", lk 275–288 kogumikus Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (Toim.). "Kriisin jälkeen". Sitra No 288, Taloustieto OY, 2010.

muutused ametnike teadmistes ja oskustes. Majanduspoliitika fookuste valik ja meetmete väljatöötamine nõuab ametnikelt senisest paremat poliitikakujundamise analüütilist suutlikkust. Vaja on teadmisi rahvusvahelistest arengutest, väärtusahelate toimimisest ja kohalikest majandusoludest ning nende analüüsisioskust. Selleks on tarvis ametnikke koolitada. Kuid selle toetamiseks tuleks luua toimiv seiresüsteem, mis tagaks pideva teadmiste uuendamise ja analüüsi ning tagasiside kogemustest õppimiseks. Probleemiks võivad saada ka võimekus juhtida keerukaid koostööprotsesse ning riskikartus. Seetõttu tuleb ametnikke koolitada suunama ja korraldama keerukaid avaliku ja erasektori koostööprotsesse.

#### **Kuidas tagada poliitiline eestvedamine?**

Eduka eksperimenteerimise eelduseks on riigi kõrgema juhtkonna eestvedamine. Miinimumeesmärgiks võiksime seada strateegilise valiku tegemise uute tegevusalade arendamise ja sellesihilise eksperimenteerimise toetamiseks. Parema aga, kui suudaksime kokku leppida pikemalt ettevaatavas jagatud visioonis (10–15 aastat), mis oleks ühistele pingutustele katuseks ja annaks neile suuna.

#### **Millised kasvualad valida?**

Peame valima fookused ehk kasvualad, mille arendamisse ressursid ja koostööpingutused suunata. Eesti ei pruugi siin valida otsekohe riigi konkurentsieeliste kõikehõl-

mava siivaanalüüsi teed nagu näiteks Tšiili. Esialgu võib toetuda ka Kasvuvisiooni 2018 ja teiste majandusstrateegiate eelisvaldkondadele ning asuda neid arendama sammhaaval (nt FinanceEstonia näol on juba käivitunud esimene koostööprotsess). Sel juhul tuleb aga meeles pidada, et mõne kasvuala arendamisele suunatud poliitika valikud võivad mõjutada ka potentsiaalseid tulevase fookusvaldkondi.

Edaspidises fookuste kujundamises on vaja tõhustada koostööd era- ja avaliku sektori vahel nii olukorra analüüsimisel, eesmärkide seadmisel, poliitikate kujundamisel kui ka ellurakendamisel. Ühendada tuleks kõrgema tasandi strateegiline planeerimine ja rohujuuretasandi parimad teadmised.<sup>65</sup> Ka fookuste jõustamine ja ühiskonnas arusaadavaks tegemine on lihtsamad kui otsustusprotsess on tuginenud analüüsile ja koostööle. Ühtlasi on oluline saavutada toimiv tagasiside valitud fookuste edenemisest ja tõhus tulevikuseire tekkivate/muutuvate võimaluste üle.

#### **Kuidas uut majanduspoliitikat ellu viia?**

Üks võtmeküsimus eksperimenteeriva majanduspoliitika edu tagamisel on institutsioonilise raamistiku asjakohasus. Tuleb otsustada, milline institutsioon hakkab koordineerima strateegiliste valdkondade valikut (nt Rahandusministeerium, Arengufond, Riigikantselei Strateegiabüroo vms) ja milline projektide elluviimist (nt EAS, Arengufond). ☺

# Kasutatud allikad

1. Agosin, M.R. jt. "Industrial Policy in Chile: A Proposal". Departamento de Economía, Universidad de Chile, 2008. 21. august 2011, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1607698>.
2. Aiginger, K. „Industrial Policy: A Dying Breed or a Re-emerging Phoenix“. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7 (3), 2007: 297–323.
3. Altenburg, T. "Industrial Policy in Developing Countries. Overview and Lessons from Seven Country Cases". DIE Discussion Paper 4, 2011.
4. Arvidsson, N. "Designing More Effective Political Governance of Turbulent Fields; The Case of Health Care", lk 131–146 teoses Ramírez, R., Selsky, J. W. ja van der Heijden, K. (Toim.). "Business Planning for Turbulent Times: New Methods for Applying Scenarios". Earthscan, 2008.
5. Arvidsson, N. ja Mannervik, U. "The Innovation Platform: Enabling balance between growth and renewal". Vinnova Report No 25, 2009.
6. Avnimelech, G. ja Teubal, M. "Evolutionary Targeting". *Journal of Evolutionary Economics*. 18 (2), 2008: 151–166.
7. Bakhshi, H., Freeman, A. ja Potts, J. "State of Uncertainty. Innovation Policy through Experimentation". NESTA Provocation 14, aprill 2011.
8. Baldwin, R. "Globalization: The Great Unbundling(s)". *Valtioneuvoston kanslia*, 2006, 20. august 2011. [http://www.vnk.fi/hankkeet/talousneuvosto/tyokokoukset/globalisaatioselvitys-9-2006/artikkelit/Baldwin\\_06-09-20.pdf](http://www.vnk.fi/hankkeet/talousneuvosto/tyokokoukset/globalisaatioselvitys-9-2006/artikkelit/Baldwin_06-09-20.pdf).
9. Beinhocker, E. "The Origin of Wealth: Evolution, Complexity and the Radical Remaking of Economics". Harvard Business School Press, 2007.
10. Bitran Colodro, E. "Un Camino de Desarrollo para Chile". National Innovation Council for Competitiveness, 2009.
11. Bresnahan, T. ja Yin, P.L. "Reallocating innovative resources around growth bottlenecks". *Industrial and Corporate Change*. 19 (5), 2010: 1589–1627.
12. Chang, H-J. "Kicking away the ladder – Development strategy in historical perspective". Anthem Press, 2002.
13. Eesti Arengufond. "Võtmevalik: Majanduspoliitika iseloom". Ekspertühma raport, 2010.
14. Eesti Arengufond. "Võtmevalik: Riigivalitsemine". Ekspertühma raport, 2010.
15. Emery, F.E. ja Trist, E.L. "The causal texture of organizational environments". *Human Relations*, 18, 1965: 21–32.
16. Fundación Chile. „Fundación Chile 29 years Fostering Innovative Business Development In Key Chilean Clusters“, 2005. 21.august 2011, [http://siteresources.worldbank.org/KFDLP/Resources/Fundacion\\_Chile\\_June\\_13.pdf](http://siteresources.worldbank.org/KFDLP/Resources/Fundacion_Chile_June_13.pdf).
17. Gomory, R. E. ja Baumol, W. J. "Global trade and conflicting national interests". MIT Press, 2001.
18. Hausmann, R. ja Klinger, B. "Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space". HKS CID Working Paper No 128, 2006.
19. Hausmann, R. ja Rodrik, D. "Economic Development as Self-Discovery". *Journal of Development Economics*, 72 (2), 2003: 603–633.
20. Hausmann, R. ja Rodrik, D. "Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament". Working Paper, Harvard University, 2006.

21. Hausmann, R., Rodrik, D. ja Sabel, C. "Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa". HKS Working Paper No. RWP08-03, 2008.
22. Hayek, F.A. "The use of knowledge in society". *American Economic Review*. 4, 1945: 519–530.
23. Hämäläinen, T. "Yhteiskunnallinen murros vaatii tulevan yhteiskuntamallin visiointia". Teoses Saari, J.: "Sotsiaalsed innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos". Sotsiaali- ja terveystöyön Keskusliitto, 2008.
24. Hämäläinen, T. "Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan uudistamistarpeet", lk 275–288 kogumikus Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (Toim.). "Kriisijälkeen". Sitra No 288, Taloustieto OY, 2010 (Eesti keelde tõlkinud Aime Kivistik Eesti Arengufondi tellimusel).
25. Hämäläinen, T. "Poliitikalad uute kasvualade loomiseks". InnoLab'i ettekanne Arengufondis 26. juunil 2011.
26. Hwang, J. "Orchids Blossom into Big Business". *Taiwan Review*, 10.01.2010. 23. august 2011, <http://taiwanreview.nat.gov.tw/ct.asp?xItem=117676&CtNo=1337&mp=1>.
27. Karo, E. "Innovatsioonipoliitika elluviimise suutlikkus – avaliku sektori institutsionaalne võimekus kui edu võti". TOF projekti aruanne, 2011.
28. Kleiner, A., Kaushal, A. ja Mayor, T. "The Case for Intelligent Industrial Policy. Strategy+business, Autumn 2011, Issue 64.
29. Knight, F. "Risk, Uncertainty and Profit". Augustus M. Kelley, 1921.
30. Kuusk, K. ja Jürgenson, A. "Evaluation of Business Support Measures in Estonia". PRAXIS Policy Analysis No 10/2008.
31. Lin, J.Y. "New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy". World Bank, Washington, DC, 2012.
32. Lin, J.Y. "New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development". The World Bank Policy Research Working Papers No. 5197, 2010.
33. Lin, J. Y. ja Monga, C. "Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change". The World Bank Policy Research Working Paper No. 5313, 2010.
34. Lin, J. Y. ja Monga, C. "The Growth Report and New Structural Economics". The World Bank Policy Research Working Paper No. 5336, 2010.
35. Lundvall, A-B. "National Innovation Systems – Analytic Concept and Development Tool". DRUID Tenth Anniversary Summer Conference, 2005.
36. March, J. "Exploration and Exploitation in Organizational Learning". *Organization Science*. 2, 1991: 71–87.
37. Mazzucato, M. "The Entrepreneurial State". Demos, 2011.
38. Meadway, J. ja Mateos-Garcia, J. "Demanding Growth: Why the UK needs a recovery plan based on growth and innovation". NESTA Policy Report 01, 2009.
39. Metcalfe, J. S. "Evolutionary Economics and Technology Policy". *Economic Journal*, 104, 1994: 931–944.
40. Mulgan, G. "The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good". Oxford University Press, 2008.

41. Nehme, C., Galvao, A., Vaz, A., Coeijo, G. ja Fellows, L. "A Foresight Method for Enhancing Competitiveness of Brazilian Industrial Sectors". Ettekanne World Future 2009 konverentsil, Chicago.
42. Nill, J. ja Kemp, R. "Evolutionary Approaches for Sustainable Innovation Policies: From Niche to Paradigm". *Research Policy*. 38, 2009: 68–80.
43. OECD. "Chile's National Innovation Council for Competitiveness. Interim Assessment and Outlook". OECD, 2009.
44. OECD. "Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations". OECD, 2011.
45. Pilat, D. "The OECD Innovation Strategy – Towards an Agenda for Policy Action on Innovation". Note for 6CP meeting, 14. september 2009, Bilbao.
46. Popper, K. R. "The poverty of historicism". Routledge and Kegan Paul, 1960.
47. Reeves, M. ja Deimler, M. "Adaptability: The New Competitive Advantage". *Harvard Business Review*, juuli 2011.
48. Rodrik, D. "Industrial Policy for the Twenty-First Century". UNIDO Working Paper, september 2004.
49. Sabel, C. F. "Self-Discovery as a Coordination Problem: Lessons from a Study of New Exports in Latin America". Teoses Fernandez-Arias, E., Hausmann, R., Rodriguez-Clare, A. ja Hugo-Stein, E. (*Toim.*). "Self-Discovery as a Coordination Problem: Lessons from a Study of New Exports in Latin America". Inter-American Development Bank, 2011.
50. Sabel, C. F. ja Simon, W. H. "Minimalism and Experimentalism in the Administrative State". Columbia Public Law Research Paper No 10-238, 2011.
51. Sabel, C. F. ja Zeitlin, J. "Experimentalist Governance". Teoses Levi-Faur, D. (toim). "The Oxford Handbook of Governance". Oxford University Press, 2012.
52. Saviotti, P. P. ja Pyka, A. "Economic development, qualitative change and employment creation". *Structural Change and Economic Dynamics*, 15(3), 2004: 265–287.
53. Schienstock, G. ja Hämäläinen, T. "Transformation of the Finnish Innovation System: A Network Approach". Sitra Reports series No 7, 2001.
54. Sotarauta, M., Kostianen, J., Saarivirta, T. ja Kosonen, M. "Itseuudistumisen kapasiteetin luonne ja ydinprosessit: Huomioita ja johtopäätöksiä Self-Renewal Capacity of Clusters – projektista". Teoses Sotarauta, M.: "Itseuudistumisen kapasiteettija alueelliset innovaatiopolitiikat". TEKESin katsaus No 263, 2009.
55. Unruh, G.C. "Escaping carbon lock-in". *Energy Policy*. 30, 2002: 317–325.
56. Witt, U. "Economic policymaking in evolutionary perspective". *Journal of Evolutionary Economics*. 13, 2003: 77–94.

Eesti Arengufond on Riigikogu mõttekeskus, mis teostab tulevikuseiret ja riskikapitalifond, mis investeerib ambitsioonikatesse alustavatesse Eesti tehnoloogiaettevõtetesse.

Arengufondi mõttealgatused on koostatud Eesti ettevõtjate ja poliitika-tegijate tähelepanu juhtimiseks tähtsatele teemadele või uutele vaatenurkadele juba tuttavates teemades, mis võiksid avada uusi võimalusi.

Sihiks on ärgitada Eestis mõttevahetust uute teemade ja vaatenurkade läbimõtlemiseks, võimaluste leidmiseks ja valikute tegemiseks.

Mõttealgatustes toome esile arutelu käivitavaid küsimusi ning pakume vastusteks vajalikku alusteadmiste pagasit. Nii sisaldavad mõttealgatused maailma eesliini erialakirjanduse sünteesi ning selle Eesti konteksti asetamist.

**EESTI ARENGUFOND**

Tornimäe 5

10145 Tallinn

T 616 1100

[info@arengufond.ee](mailto:info@arengufond.ee)

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



ISBN 978-9949-9280-5-7 (trükis)

ISSN 2228-1738 (trükis)

ISSN 2228-1746 (võrguväljaanne)

Käesolevale raportile kohaldatakse Creative Commonsi Eesti litsentsi (versioon 3.0)