

*Riigikantselei*

***Teadmistepõhine riik ja majandus***

*Artiklikogumik*

Väljaandja: Riigikantselei

Toimetaja ja keeleteoimetaja: Ingrid Palgi

Inglise keelest tõlkinud: Luisa Tõlkebüroo, Eurologos-Tallinn Tõlkebüroo, ...

Kujundanud ja trükkinud: Riigi Teataja Kirjastus

Raamatu koostamine on saanud teoks tänu Poliitikauuringute keskus Praxis kaasabile.

ISBN 9949-10-719-9

## Eessõna

Eesti riigis on juba mõnda aega räägitud, et tuleb minna üle teadmistepõhisele majandus- ja ühiskonnamudelile. Selle suuna on meile kätte näidanud Soome ja samad juhised on andnud Euroopa Liit Lissaboni strateegias. Väljendid 'teadmistepõhine majandus' ja 'teadmistepõhine riik' on ilmselgelt laialdast ja mõnikord ka ülemäärast kasutamist leidnud. Samas on vähe vaeva nähtud nende sügavama sisu selgitamisega. Sellest tulenevalt on need mõisted rahva seas laiemalt, aga tegelikult ka enamiku teemaga kokkupuutuvate inimeste silmis suhteliselt segased ja pinnapealsed. Nii muutub teadmistepõhine riik kaugeks fiktsiooniks, mis on mõistetav vaid kitsale ringile teadjatele. Ent just selline lähenemine on otseselt vastuolus tõelise teadmistepõhise riigi olemusega ning töötab igati vastu selle reaalsele tekkele.

Mõistes eelkirjeldatud olukorra kujunemise tõenäosust ja ohte on ääretult oluline ergutada nimetatud teemal laialdasemat arutelu, milles esimeseks sammuks oleks arusaamise ning teadlikkuse tõstmine kõigi osapoolte seas. Riigil on teadmistepõhise majanduse ja ühiskonnamudeli arengus täita eriline ja oluline roll. Seetõttu kannavad käesolev trükis ja Riigiametnike foorum endas missiooni olla selgitus- ja teavitustöö vallas eesrinnas ning pakkuda ametnikele kui riigi sisulise olemuse kandjatele käepärast abivahendit ennast nimetatud teema tausta ja olulisemate aspektidega põhjalikumalt kurssiviimiseks.

Sel eesmärgil on käesolevasse trükisesse koondatud artiklid, mis selgitavad teadmistepõhise riigi olemust ning üldisemalt riigisektori rolli majanduse arengus. Järgnevatel lehekülgedel leiab lugeja käsitlusi vastava teema tunnustatumatelt mõtlejatelt ja edendajatelt. Esmalt selgitab Rainer Kattel teemaga käegakatsutavama kokkupuute tekitamiseks lühidalt ajaloolist ja globaalset tausta ning seoseid Eesti riigis samal suunal toimuvaga. Seejärel avab Euroopa Liidu teadmistepõhise ühiskonna kontseptsiooni vedaja ja edendaja Maria João Rodrigues lugejale Lissaboni strateegia tagamaad. Teemast põhjalikumalt huvitatutele on järgnevalt välja pakutud maailmas kõrgelt tunnustatud mõtlejate Erik S. Reinerti, Peter Evansi, James Rauchi ja Allen Schicki filosoofilisemad arutluskäigud riigi eripärasest rollist teadmistepõhise majandusmudelini jõudmisel ja laiemalt majanduskasvu toetamisel.

Niisiis on käesolev trükis mõeldud kõigile neile, kel on huvi ennast põhjalikumalt kurssi viia teadmistepõhise majanduse mõistega ning riigi rolliga selle tekkes. Riigikantslei näeb väljaandest kasu tõusvat eelkõige ametnikele, kes peavad nimetatud suunas liikumisel ära tegema kui mitte suurema, siis vähemalt märkimisväärse osa sissejuhatavast tööst. Samas on aga teadmistepõhise riigi ja majanduse oluliseks tunnuseks kõikehõlmavus ning sellest lähtuvalt ka igakülse initsiatiivi väärtustamine. Seega on järgnevad artiklid kindlasti kasulikuks lugemiseks ja abiliseks kõigile, kes on

huvitatud Eesti ühiskonna ja majanduse olukorra edendamisest.

Lugeja ette seatud trükises kajastuvate mõtete eest soovime esmalt avaldada sügavat tänu kõigile autoritele - Rainer Kattelile, Maria João Rodriguesile, Erik S. Reinertile, Peter Evansile, James Rauchile ja Allen Schickile. Nende ideed ja selgitused on muutnud paljude mõttemaailma ja valgustanud veelgi enamaid. Samuti soovime tänada Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS tegevust Lissaboni strateegia ning teadmistepõhise ühiskonna temaatika arendamisel Eestis. PRAXISe ning Riigikantselei ühiskülalisena viibib Eestis ja ka Riigiametnike foorumil 2004 käesoleva trükise üks autoreid ning Euroopa Liidu teadmistepõhise majanduse ja Lissaboni strateegia küsimuste tõstataja ja eestvedaja Maria João Rodrigues.

Lugejaid täname aga juba ette Riigikantselei poolt algatatud initsiatiivile kaasaaitamise ja edendamise eest kui mitte rohkema, siis vähemalt käesolevas trükises kajastatud ideedega tutvumise kaudu. Sellest saavadki teadmistepõhine riik ja majanduse areng hoogu juurde!

Lugupidamisega,

***TEIE RIIGIKANTSELEI***

## Sisukord

<b>Sissejuhatus: Teadmistepõhine riik ja majandus</b> .....	6
RAINER KATTEL	
<b>Euroopa strateegia sajandivahetusel</b> .....	16
MARIA JOÃO RODRIGUES	
<b>Riigi roll majanduskasvus</b> .....	37
ERIK S. REINERT	
<b>Bürokraatia ja kasv: riikidevaheline analüüs weberlike riigistruktuuride mõjust majanduskasvule</b> .....	84
PETER EVANS JA JAMES E. RAUCH	
<b>Toimiv riik: mõtisklus ideest, mille aeg on saabunud, aga mida ei ole ellu viidud</b> .....	105
ALLEN SCHICK	

# Sissejuhatus:

## Teadmistepõhine riik ja majandus

**RAINER KATTEL\***

Enne iseseisvumist viibisid paljud Ameerika Ühendriikide juhtivad riigimehed nagu Benjamin Franklin, Thomas Jefferson ja John Adams oma riigi saadikute ja esindajatena Euroopas. Muu poliitilise tegevuse kõrval oli nende üheks oluliseks eesmärgiks tehnoloogia ja oskuste impordi toetamine Ameerikasse. Näiteks abistas Franklin paljusid Inglise ettevõtjaid tehnoloogia ja oskustöölise transpordil Ameerikasse. Jefferson oli omakorda 1780ndate algul seotud püüdlustega viia kodumaale algava tööstusrevolutsiooni pioneeri Richard Arkwrighti erinevaid tehnoloogilisi lahendusi (Ben-Atar 2004:57-60, 123-124; vt ka Perez 2002). Adams aga toetas rauatöötlemise tehnoloogia viimist kodumaale. Need on vaid üksikud näited massilisest tehnoloogia ja oskustöölise voolust Ameerikasse. Kõik need tegevused olid aga tollaste Inglismaa seaduste järgi illegaalsed, sest peaaegu kogu 18. sajandi vältel kehtis seal tehnoloogia ning oskustöölise väljaviimise keeld (Ben-Atar 2004). Lisaks anti Ameerikas paljudele sissetoodud tehnoloogiatele patent hoolimata Inglismaal või mujal Euroopas juba kehtivatest patentidest ning innovaatorite õigustest. Tehnoloogia turuletoomise eest patentide võimaldamine sai seadusliku aluse värskes konstitutsioonis, mis näeb ainsa erandina ette soodustusi just intellektuaalse omandi valdkonnas.<sup>1</sup> Alexander Hamiltoni 1791. aasta *Report on Manufacturers*, noore vabariigi ehk kõige olulisem majanduspoliitika dokument, soovitas eraldi valitsusasutuse rajamist, mis soodustaks tööliste ning oskuste impordi (1791).

Näiliselt paradoksaalne konstitutsiooniline intellektuaalse omandi kaitse ning samaaegne aktiivne ja poliitika poolt toetatud intellektuaalse omandi piraatlus on ühe medali kaks poolt. James Madisoni arvates langeb intellektuaalse omandi kaitse puhul "avalik hüve täielikult kokku ... eraisikute huvidega" (1788). Madison sõnastab lühidalt ja tabavalt põhjuse, miks tärkav kapitalistlik majandus ja tekkiv kaasaegne riik on väga edukalt alates hilisest renessansist käiskäes arenenud: majandus on oma olemuselt teadmistepõhine, mistõttu tagab arengut teadmiste kasutamine majandusprotsessis, mida omakorda tagavad kõige edukamalt avaliku sektori poliitikad.

Majandus on teadmistepõhine, kuna oskused ja tehnoloogia võimaldavad areneda ning olla tootlikum ja saavutada edu konkurentide ees. Teadmised on alati seotud inimestega: hoolimata sellest, et 18. sajandi lõpu Ameerika kohalikud ajalehed kubisesid Euroopa uute tehnoloogiate ja lahenduste kirjeldustest, oli masinate ehitamine ning käitamine selliste kirjelduste põhjal sisuliselt võimatu. Puudusid kogemused ja inimesed. Vähemalt sama oluliseks takistuseks osutus ka toetavate tegevuste puudumine näiteks varuosade või toormaterjalide (mis sageli omasid oluliselt erinevaid keemilisi

---

\* Rainer Kattel on Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise ja euruuringute professor ning Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik.

Antud uurimistö on osaliselt finantseeritud ETFi granti nr 5780 poolt.

<sup>1</sup> "To promote the Progress of Science and useful Arts, by securing for limited Times to Authors and Inventors the exclusive Right to their respective Writings and Discoveries". (*The Constitution of the United States of America, Article I, Section 8, Clause 8*)

iseloomujooni Inglismaal ja Ameerikas) tootmiseks. Erasektori edukaks toimimiseks oli vaja oskuste ja kogemustega inimesi mitmetes valdkondades. Täna keelekasutuses väljendatuna: erasektori edukuseks oli vaja klastrite ehk omavahel seotud majandustegevuste tekkimine.<sup>2</sup> Riik motiveeris oskustega inimeste sisserännet, abistas neid otseselt rahaliselt või muul moel ning kaitses omandiõigusi ja noore tööstuse toodangu jaoks siseturge.<sup>3</sup> Riigi edukas tegevus tõi riiki rohkem inimesi, oskusi ja tehnoloogiaid, see omakorda võimaldas erasektoril õitseda, mistõttu riik sai rohkem maksutulud, mida haridusse, tervishoidu jne investeerida ning töövõtjate sissetulekud suurenesid. Riigi edukus võrdus erasektori edukusega ning vastupidi. Avaliku ja erasektori huvide kokkuviimine erinevate poliitikate abil on peamiseks põhjuseks, miks Lääne-Euroopa ning Põhja-Ameerika riigis on viimastel sajanditel olnud majanduslikult ning sotsiaalselt nii edukad (vt Schmoller 1884; ka Backhaus 2001). Tudorite valitsemisaeg 15. sajandi lõpus ning 16. sajandil algul tähistab selliste poliitikate algust Euroopas. (vt Reinert siin raamatus).

Ameerika Ühendriikide käitumine 18. sajandi lõpul, agressiivne tehnoloogia ja oskuste import hoolimata juriidilistest tagamaadest oleks aga täiesti võimatu nii tänastes arengumaades kui ka arenenud riikides (vt ka Chang 2002). Paratamatult järgneksid rahvusvahelised sanktsioonid. Avaliku sektori võime tagada omandikaitset on sisuliselt ülemaailmne. Seega peaks globaalne majanduse integratsioon, mida võimaldavad ühtsed mängureglid (intellektuaalse omandi kaitse) ja avatud turud, olema teadmispõhise majanduse levikule ning elanikkonna heaolu kasvule väga soodne. Ometi ei ole see niisama lihtne, sest globaliseerumine on senist majandusloogikat suuresti pea peale pööramas.

15. novembril 2003 hoiatas *New York Times*'i juhtkiri USA-d wal-martiseerumise eest, vihjates Wal-Marti kui ühe suurima selverite keti poliitikale kasutada üliodavat tööjõudu, mille abil hindu madalal hoitakse.<sup>4</sup> Kaks nädalat hiljem, 1. detsembril 2003, kirjutas *Business Week* samal teemal, seekord pealkirja all "Waking up from the American Dream".<sup>5</sup> Nii *Business Week* kui *New York Times* näevad keskklassi ameeriklaste palkade vähenemist ning see viitab madala elatustasemega perifeeriade tekkele ka väga kõrgelt arenenud riikides. Laienevat Euroopa Liitu ootab tõenäoliselt probleemi teadvustamine ja debatt selle üle alles ees, ehkki esimesed olulised ohusignaalid on kostnud ka Euroopast, näiteks Saksamaalt, kus telekommunikatsiooni sektorit võib lähiaastatel oodata ligi veerand miljoni töökoha kadu.<sup>6</sup>

Sisuliselt on ühtne poliitilis-geograafiline piirkond ehk riik kui majandusarengu jaoks otsustav faktor kaotamas oma senist üliolulist rolli; majanduse areng toimub üha enam mitte geograafiast lähtuvalt (geograafiline lähedus, teatav ühtne poliitilis-sotsiaalne raamistik ning kultuur), vaid tõenäolisemalt üha enam tööstusharusiseselt, kasutades ära laiemaid regionaalseid ning üha enam ka globaalseid võimalusi. See teeb mitte ainult riiklike poliitikate kujundamise väga keerukaks, vaid ka nende mõju varasemast hoopis erinevaks ning raskesti etteaimatavaks. Nagu ülaltoodud alarmeerivad kirjutised Ameerika Ühendriikidest ja Saksamaalt näitavad, ei ole tegemist ainult või peamiselt arengumaid puudutava hirmuga. Kindlasti puudutab see kõiki riike, ka Eestit. Sisuliselt on iga majandusharu ja tööstussektor muutumas unikaalseks oma arenguloogikalt ning seega ka selle poolest, millist majandus-, haridus-, tööturu- ning innovatsioonipoliitikaid nende arenguks on vaja.

**Globaliseerumine muudab majandussektorite poliitiliselt võrdse kohtlemise võimatuks.**

<sup>2</sup> Nii näiteks võimaldas prillide kasutuselevõtt renessansiajal mitte ainult käsitöölised kõrgema vanuseni töötada, vaid ka oluliselt täpsemat tööd teha, mis omakorda tingis vajaduse täpsemate tööriistade järele, mis omakorda nõudis arengut metallitöötlemisel jne (Landes 1998).

<sup>3</sup> 19. ja 20. sajandil USA-s ja Saksamaal ning paljudes arenguriikides väga edukaks osutunud nn *infant industry protection* on praktikas tuntud Tudorite valitsemisajast 15. sajandi lõpust; teoreetiliselt tasandil on selle esimeseks formuleerijaks Friedrich List (1837).

<sup>4</sup> Juhtkiri on kättesaadav näiteks [http://www.laborrights.org/press/walmart\\_editorial\\_112503.htm](http://www.laborrights.org/press/walmart_editorial_112503.htm).

<sup>5</sup> [http://www.businessweek.com/@A50u5oUQ9Q4xyREA/magazine/content/03\\_48/b3860067\\_mz021.htm](http://www.businessweek.com/@A50u5oUQ9Q4xyREA/magazine/content/03_48/b3860067_mz021.htm).

<sup>6</sup> Vt Der Spiegel, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,292371,00.html>.

Seega seisavad kaasaegse ühiskonna ees kaks olulist väljakutset: **üha kasvav majanduslik integratsioon ehk globaliseerumine ning sellest tingitud avaliku sektori rolli muutus**. Nendele väljakutsetele vastamisest sõltub ühe ühiskonna majanduslik ja sotsiaalne edukus ning teisest küljest on just neile väljakutsetele vastuse andmine teadmistepõhise riigi ja majanduse olemuseks.

## I. Globaliseerumine

Majandusteooria ja -poliitika on sisuliselt alati lähtunud Adam Smithi poolt kuulsaks kirjutatud põhimõttest, et heaolu ja turu suuruse vahel on positiivne seos. Seega peaks globaliseerumine ning Euroopa Liit kui majandusintegratsiooni üks ilminguid olema kõikidele, ka Eesti ettevõtjatele, väga hea uudis. Ometi on nii arenenud kui arenevatel riikidel põhjust olla ettevaatlik. Viimastel aastatel täheldatud töömahuka tööstuse liikumine arengumaadesse tähendab ka arenenud riikide keskklassi töökohtade kadumist. Boston Consulting Group'i uurimus Hiinas on jõudnud tulemustele, mis viitavad sellele, et ka osa keerukast tööstustoodangu tootmisest on kiiresti liikumas Hiinasse, kuna sealse tootmises on võimalik vähem kasutada automatiseeritud tootmist, pruukides selle asemel odavat oskustööjõudu (2003). Tegemist ei ole pelgalt odavate töökohtade liikumisega madalama elatustasemega riikidesse, vaid osaliselt ka teadus- ja arendustegevuse liikumisega. Kui selles situatsioonis asuvad Hiinaga võistlema teised arenevad riigid (nagu Eesti), siis saab sisuliselt ainsaks *lühiajaliseks* eeliseks olla veelgi odavam tööjõud, veelgi vähem reguleeritud turg ja sotsiaalne valdkond jne (vt ka Rosen 2003).

Kõige drastilisemaks näiteks on muutumas endise Ida-Saksamaa areng, mida võib tänu suurtele rahavoogudel Lääne-Saksamaalt pidada ehk üheks kõige positiivsemaks globaliseerumise näiteks, kus mitte ainult turge ei liberaliseeritud, vaid harmoniseeriti ka tööturg ja sotsiaalpoliitika. Kahe Saksamaa ühinemine, mis on seni läinud maksma 1250 miljardit eurot, on aga katastroofiliste tulemusteni jõudnud, kus üheks peamiseks tänast olukorda iseloomustavaks jooneks on kõrgtehnoloogiliste oaside teke üksikutes linnades, mis on ümbritsetud taandarenevate ning massilise tööpuudusega regioonidega.<sup>7</sup> Selline ebauhtlane siseriiklik areng iseloomustab aga sisuliselt kõiki arengumaid ning ka Kesk- ja Ida-Euroopa riike, sealhulgas Eestit. Just pealinnadest on kujunemas Kesk- ja Ida-Euroopa riikide elatustasemelt ja tööhõivelt enim arenenud regioonid, millega võrreldes kõik teised regioonid arenevad äärmiselt ebauhtlaselt (vt tabel 1).

**Tabel 1. Kesk- ja Ida-Euroopa siseriiklik areng.<sup>8</sup>**

	SKP el. kohta 2001, EU 25 = 100	Töötus noorte seas, 2001	Pikaajaline töötus, 2001
Tsehhi	66.5	16.3	51.5
<i>Praha</i>	148.6	9.2	34.6
Ungari	56.4	10.5	44.8
<i>Budapest</i>	89.2	8.6	50.3
Poola	45.3	41.5	50.1
<i>Varssavi</i>	70.6	32.4	53.1
Slovakkia	49	38.9	58.3
<i>Bratislava</i>	111.7	19.9	39.9

Allikas: Eurostat 2003; Krueger 2004.

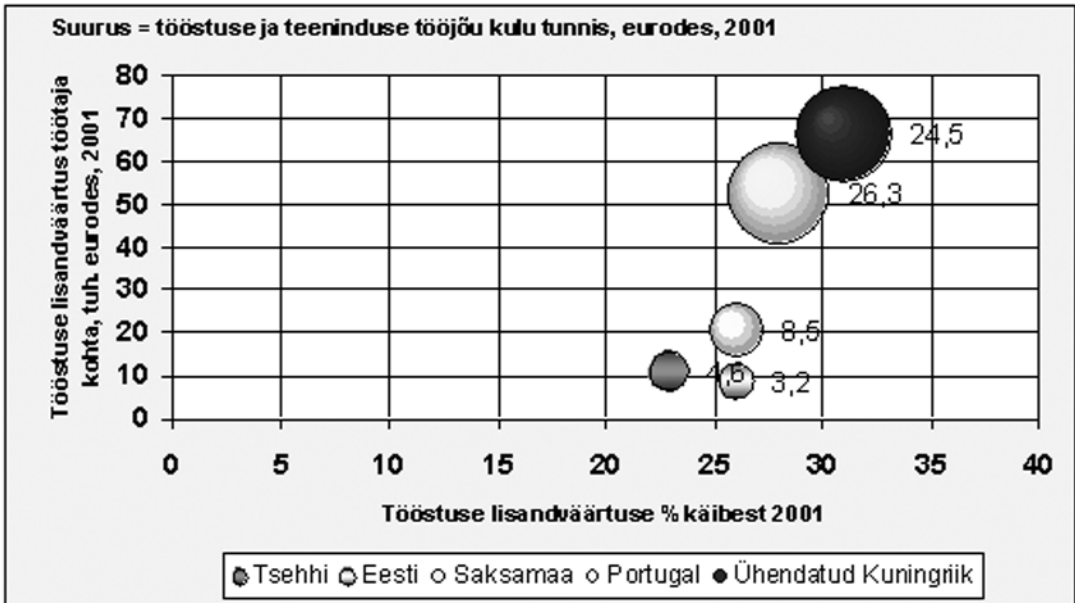
<sup>7</sup> Vt näiteks Der Spiegel, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,294097,00.html>.

<sup>8</sup> Budapesti andmed käivad Közép-Magyarország regiooni kohta; Varssavi andmed käivad Mazowieckie regiooni kohta. Töötus noorte seas käsitleb 15-24 aastaste tööpuudust ning pikaajaline töötus käsitleb rohkem kui aastast tööpuudust. Eesti on Euroopa Liidu statistika mõistes üks regioon.



Samas on laienenud Euroopa Liidu omakorda väga tugev tööjõukulude ja tootlikkuse erinevus. Joonis 1 näitlikustab tänast olukorda viie liikmesriigi andmetega. Sisuliselt kõik viis liikmesriiki on sarnased, mis puudutab tööstusettevõtetes loodava lisandväärtuse osakaalu kogukäibest. Loodava lisandväärtuse osakaalu seisukohalt ei ole suurt erinevust, kas luua ettevõtte Suurbritannias või Eestis. Samas on uutes liikmesriikides märgatavalt (kuni 8 korda) madalamad tööjõukulud, mida ette- ja töövõtjad peavad vanades liikmesriikides korvama suurema tootlikkusega. 2001. aastal moodustas Hiina tööstuse lisandväärtus 25% kogutoodangust ning lisandväärtus ühe töötaja kohta oli samal aastal \$5662 (www.unido.org).

**Joonis 1. Euroopa Liidu sisene palgakonkurents.**



Allikas: Mittag 2004; Götzfried 2004; Eurostat 2004.

Selline turusituatsioon seab Euroopa ettevõtja ette järgnevad alternatiivid: kas üritada alandada vanades liikmesriikides palgakulusid või viia tootmine üle madalama palgakuludega riikidesse Kesk- ja Ida-Euroopas või mujal. Kolmas võimalus on tootlikkust tõsta tehnoloogia ja hariduse abil. Ent see võtab märgatavalt kauem aega kui palgakulude vähendamine. Lisaks on ka siin märgatavad erinevused: nii näiteks on Tšehhil ja Eestil miljoni elaniku kohta olnud ajavahemikus 1996-2001 Euroopa Patendiametile 1 kõrgtehnoloogia-alane patentitaotlus, Poolal mitte ühtegi, Saksamaal aga 49, Inglismaal 36 ning Rootsil koguni 101 (Götzfried 2004:6).

Nii on Euroopa otsekuu paratamatult alustanud võidujooksu, kus edu vahenditeks on muutumas odavnev tööjõud ja väiksem sotsiaalkriis: sisuliselt kõikidest Euroopa heoluriikidest tuleb signaale palkade alandamisest, töötaja pikendamisest jne. See on võimalik tänu sellele, et ettevõtjate huvid ei pea enam ainult geograafiliselt seotud olema. Arenguklastrid ei ole enam üheselt geograafiliselt defineeritavad. See tuleneb Joseph A. Schumpeteri poolt täheldatud asjaolust, et majandusarengu taga on küll tehnoloogia areng, ent ometi ei arenda majandust tehnoloogia kui selline, vaid ettevõtjad, kes otsivad, leiavad ja kasutavad uusi lahendusi ja võimalusi (teisisõnu innovatsioon) (Schumpeter 2002).

Kui ettevõtjate huvid on laias mõttes globaalsed, siis avaliku poliitika primaarne huvi ja ülesanne on alati konkreetse ühiskonna keskne. Seega on globaliseerumine suur võimalus ettevõtjatele, ent

vähemalt sama suur väljakutse avalikule poliitikale. Eriti arenevatel riikidel nagu Eesti on eelkõige põhjust olla ettevaatlik, kuna mõnede sektorite hea areng (näiteks bio- või nanotehnoloogia) ei pruugi omada olulist mõju nende riikide elanike heaolule, kuna see kõrgtehnoloogiline sektor võib olla kujunenud suurema (näiteks Skandinaavia) klasteri üheks väikeseks osaks, mille lisandväärtus liigub Eestist välja (vt lähemalt biotehnoloogia kohta Kattel ja Anton 2004).

Samas on nendes põhimõttelistes muutustes peidus suured võimalused sellistele riikidele nagu Eesti. Kui kümnekond aastat tagasi oleks teatud farmaatsiatööstuse osade toomine Eestisse tähendanud sisuliselt kogu SKP suurust investeringut, siis täna ei ole selles mitte midagi võimatut, sest mainitud osa farmaatsiatööstusest ei pea olema üldse väga suur ning teatud ülesanded liiguvad just nimelt odavamaks, kuid kvaliteetse tööjõu otsingul farmaatsiatööstusest lahku biotehnoloogia sektorisse. Seega võib oht peituda ka võimaluses "kodustada" kõrge lisandväärtusega tööstusharud arenevates riikides.<sup>9</sup> See aga tähendab, et peavad tekkima ka põhjused, miks tööstus omakorda edasi ei liiguks või vähese lisandväärtusega alltöövõtuks ei osutuks.<sup>10</sup> Majanduspoliitika seisukohast ei ole enam oluline turu suurus, vaid tehnoloogia ja oskuste mahukate väärtusahelate olemasolu ja suurus riigis. Seega on olemasoleva majanduse pidev ja jõuline kaasajastamine see - ning mitte eelkõige kõrgtehnoloogiline ega odava ressursi põhine võidujooks -, mis tagab riikidele edu. Ühiskonnad ja riigid on erinevad ja spetsiifilised, ei ole olemas üht lahendust kõigi jaoks. Poliitika peab olema jätkusuutlik ja tulemuslik ning arvestama erinevate majandussektorite erinevate vajadustega ning tuleviku arengutendentsidega.

Sisuliselt on ainsaks universaalseks tingimuseks, mille järgi mõõta poliitike tulemuslikkust siinses kontekstis, muutumas inimeste elatusaseme kasv. Just selles arusaamas lasub Euroopa Liidu nn Lissaboni strateegia põhituum: Euroopa peab aastaks 2010 muutuma maailma konkurentsivõimelisimaks piirkonnaks, kus samaaegselt valitseb tugev sotsiaalne koheosion.<sup>11</sup> (vt Rodrigues siin raamatus) Euroopa Liidu eesmärgiks on just nimelt vältida negatiivset palgakonkurentsi ning seega mitte loobuda healuriiklikust arengust. Euroopa ees seisab debatt avaliku sektori uuest rollist globaliseerivas maailmas.

## ***II. Tulemuslikult toimiv riik globaalses maailmas***

Globaalne majanduslik integratsioon tähendab avaliku sektori jaoks, et "tulemuslikult toimiv riik peab teenima inimesi isegi siis, kui seda tuleb teha igapähe puhul erineval viisil" (Schick siin raamatus). Avaliku sektori reform on ilmselt sama vana kui avalik sektor ise. Ent kaasaegse riigi, avaliku teenistuse ja vabaturumajanduse areng ja edukus on omavahel väga tihedalt seotud. Nii Itaalia renessansiaegsete linnriikide areng kui ka - mõneti ajaloo ironiana - Kesk-Euroopa "väikeriikide" areng peale Westfaali rahu 1648. aastal moodustavad siin kaks olulist voolu (vt nt Skinner 2002; Backhaus 2001). Niccolò Machiavelli väga mitmepalgelise loominguga ilmselt kõige olulisemaks teeneks on valitseja võimulpüsimise ning valitsetavate heaolu vahelise Itaalia linnriikides eksisteerinud seose esiletoomine (vt Mansfield 1981). Westfaali rahu lõi omakorda tugevasti killustatud ning sõdade poolt laastatud Kesk-Euroopa, kus riikide vahel ning sees kehtis väga keerukas rahulepingutega sätestatud omavaheliste probleemide lahendamise kord. Seega oli vaja inimesi, kes tegeleksid teravate majanduslike ja sotsiaalsete probleemide lahendamisega ning ühtlasi erinevate osapoolte huvide silumise ja laiema heaolu saavutamisega (Backhaus 2001; Schmoller 1894). Selleks aga ei sobinud enam tüüpilised õukondade ametnikud ja nõunikud, kes töötasid lühiajaliste ajutiste kokkulepete alusel ning võisid iga hetk teenistusest lahkuda. Sisuliselt moodustuski seni pigem

---

<sup>9</sup> Vt siinkohal Taiwani elektroonikatööstuse arengu kohta Ernst 1998.

<sup>10</sup> Eesti elektroonika ja infotehnoloogia sektori areng on näide viimasest võimalusest, vt Kalvet 2004. Ehkki elektroonika eksport moodustab 2004 aasta esimeses kvartalis ligi veerandi Eesti ekspordist ([www.stat.ee](http://www.stat.ee)), on selle lisandväärtus väike (Kaasik 2003).

<sup>11</sup> Vt Euroopa Komisjoni vastavat kodulehekülge [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html).

juhuslike nõunike ja asjaajajate asemele - kes sageli kuulusid rüütelkonna või kaupmeeste hulka - püsivama iseloomuga valitsejat nõustav kolleegium, kus ajapikku omakorda tekkisid nn alakomisjonid eri piirkondade ning valdkondade jaoks (Schmoller 1894:700-701). Sellest arenes 17. sajandil permanentne ja maksustatud ametkond, kelle ametisseasumise peamiseks kriteeriumiks oli valdkondlik kompetents, mille tagas haridus (vt ka Parris 1968). Siit kasvas välja ka spetsiaalse haridusega kohtunikud. Kaasaegne avalik teenistus kerkis esile kui riigi ees seisvate keeruliste ülesannete lahendaja, erinevate sotsiaalsete huvide vahendaja ja lepitaja ning eelkõige kui ühiskonna heaolu kasvu eest seisja (vt ka Serra 1613). Alates sellest saab rääkida ka avalikust haldusest kui teadusest (vt Stolleis 1995).

Õiguste ajastu, mida tähistavad Ameerika Ühendriikide *Iseseisvusdeklaratsioon* (1776) ja Prantsuse revolutsiooni aegne *Inimõiguste deklaratsioon* (1789), tõi endaga "kodanliku ühiskonna" (Hegel). Samaaegselt kerkisid ka sotsiaalsed probleemid nii poliitika kui teooria keskmesse. Õiguste poolest võrdsete ühiskond on paratamatult haavatav ebavõrdsuse poolt, mille tingivad inimeste erinevad sünnipäraseks anded, perekondlik ja hariduslik taust. Nagu väitis Lorenz von Stein 1850. aastal, muudab inimõigustel ja nende põhiseaduslikul kaitsel põhinev (õigus)riik paratamatult nii ühiskonna kui avaliku sektori palet: mõlema puhul tõusevad esirinda sotsiaalsed vajadused ja nende lahendamine (1959, 3. kd:335-338). Kaasaegne riik on paratamatult sotsiaalriik, mis peab samaaegselt tagama kodanike vabaduse ja õiguste kaitse ning sotsiaalse ja majandusliku heaolu. Olulisimaks vahendiks on siin riigile tema avalik teenistus (Weber 1997).

Kaasaegne riik ja avalik teenistus on oma olemuselt seega ambivalentsed: riik peab tagama kodanike õiguste kaitse, seega jätma õigused ja nende sisu - valikud, mida inimesed langetavad - inimeste otsustada. Samas peab riik tagama selle, et kodanikud oma õigusi ellu viies ei piiraks ega rikuks teiste õigusi ning et õiguste elluviimiseks oleks sotsiaalselt enam-vähem võrdsed tingimused. Järelikult peab riik teatud piirini jälgima, milline on sisuliselt kodanike õiguste elluviimine: miks ja milliseid valikuid kodanikud langetavad. Riik peab olema võimeline kaitsma iga kodanikku sellesama riigi ja ühiskonna eest (Mansfield 1993: xxiv; Böckenförde 1991:226).

Just selle riigi ja avaliku teenistuse ambivalentse ülesande täitmise vahendite valik ja organisatsioon on alates 19. sajandi lõpust olnud pidevas reformiprotsessis. Woodrow Wilson väidab oma klassikalises essees "The study of administration" aastal 1887, et euroopalik arusaam valitsuse võimumonopolist ei ole sobiv komplekssele ning mitmekihilisele ühiskonnale; vaja on detsentraliseeritumaid valitsemis- ja juhtimisvorme, mis oleksid võimelised muutustega kaasas käima (202, edasi 207-208). Sarnaselt kõlab üks 1990ndate aastate enimlevinud avaliku halduse reformi käsitlev loosung: "valitsemine ilma valitsuseta" (Rhodes 1996). Tänapäevaks on avaliku sektori ülesannete täitmisel era- ja kolmanda sektori huvipoolte kaasamine ning turupõhimõtete kasutamine avaliku sektori juhtimisel sisuliselt kõikides riikides ühel või teisel moel kasutusel (vt eelkõige Peters ja Pierre 2003). Enimlevinud vahendiks on muutumas turupõhimõtete kasutamine avaliku sektori juhtimisel, avaliku sektori funktsioonide erastamisel (konkurents teenuste loomisel) või siis tulemusjuhtimine avaliku teenistuse tasustamisel. Eesmärgiks on läbipaistvam, kodanike soovet arvestav ning kuluefektne avaliku sektori teenuste pakkumine.

See kõik on muutmas oluliselt avaliku sektori olemust: tänase avaliku sektori üheks peamiseks tunnusjooneks on pidev vajadus muutuda ja kohanduda (Schick siin raamatus). Suurimaks ohuks on kasvamas turu- ning laialdase kaasamisepõhimõtete kasutamise läbi tekkiv võimalus, et avalikul sektoril on üha vähem vahendeid, mille abil muutuda ja kohanduda ning seeläbi teenuseid parema kvaliteediga osutada. Avalik sektor võib kaotada oma legitiimsuse ning autoriteedi (vt Suleiman 2003). Seega on muutumas avalikus sektoris tekkinud kasvav vajadus parandada poliitikalukujundamise ja koordineerimise kvaliteeti. Avaliku sektori reform, detsentraliseerimine ja turupõhimõtted toovad

paradoksaalselt kaasa vajaduse tugeva ning paremini haritud ning võimekama avaliku teenistuse järele (vt ka Fukuyama 2004:9-25).

Avaliku sektori kvaliteedile ning võimele tagada ühiskonna heaolu on kaks olulist väljakutset: globaliseeruv majandus, mis nõuab sektorispetsiifilist majandus- jt poliitikaid ning avaliku sektori enda reformidest tulenev vajadus oluliselt kõrgema kvaliteediga avalike teenistujate järele.

Viimaste aastate väga erinev rahvusvaheline kogemus kinnitab aga, et turupõhiste põhimõtete rakendamine, nagu seda on näiteks tulemuspalk, ei anna siin erilisi tulemusi, tulemus võib olla lausa vastupidine. Eriti arenevates riikides toob see esile veelgi suuremad probleemid (Eesti kohta vt Randma 2004).

Peter Evans'i ja James E. Rauch'i poolt 1999. aastal avaldatud uurimus, mis käsitleb erinevaid arenevaid riike ajavahemikus 1970-1990 ja mis ilmub siin raamatus ka eesti keeles, püstitas lihtsa küsimuse: milline avaliku sektori vorm omab majanduse arengule kõige positiivsemat mõju. Uurimuse tulemus on sama lihtne ja lööv: nn klassikalise avaliku sektori tunnused nagu kompetentsil ja oskustel põhinev ametissevõtmine (näiteks eksami alusel) ning ettearvatav pikaajaline karjäärivõimalus (karjäärisüsteem) on majanduskasvu kõige olulisemaks eelduseks. Taoline avalik teenistus on võimeline täitma sageli väga keerulisi ning suurt otsustusjulgust nõudvaid ülesandeid, kuna ametnikel on vastav ettevalmistus, nad on kõrgelt haritud ning samuti on neil piisav tulevikukindlus, mis omakorda annab sõltumatus erinevate surve- ja huvigruppide suhtes.

Riigi peamine ülesanne on tagada kodanike heaolu läbi majanduse arengu. Vastasel juhul inimeste sünipärane ning saatuse tahtel tekkiv ebavõrdsus ainult süveneb ja kasvab. Sellisel moel oma peamist ülesannet mõistev riik on Lääne majandusliku ja sotsiaalse arengu aluseks. Seda näib kõige enam tagavat kompetentsipõhine ning ametnikule kindlustunnet pakkuv avalik teenistus.

### **III. Eesti valik**

Mitmed viimased uuringud on näidanud, et Eesti majanduse konkurentsivõime ei ole täna jätkusuutlik: suhteliselt odaval ressursil (tööjõud) põhinev konkurentsieelis on minetamas oma arengut toetavat iseloomu ning muutumas hoopiski uut arengut takistavaks teguriks, kuna terve taasiseseisvumisperioodi jooksul ei ole ei avalik ega erasektor pööranud tähelepanu ega andnud vahendeid inimeste, oskuste ja teadmiste arendamisele (vt nt Tiits *et al.* 2002; Kattel 2004). Täna on innovatsioon Eesti ettevõtjale ilmselgelt liiga kallis ning odavatel ressurssidel põhinev tootmissüsteem selle loogiline tagajärg. Ometi ei käsitle sisuliselt mitte ükski innovatsioonipoliitika meede antud probleemi (Kattel 2004). Innovatsioonipoliitika meetmed on suunatud eelkõige teadusele ning seega ei saagi need lahendused kuidagi motiveerida ettevõtjaid riskantsemate ning innovaatilisemate projektiga tegelema. Tagajärjeks on olukord, kus avaliku sektori poolne ettevõtluse motivatsioon suunab ettevõtja peaaegu paratamatult lühiaegse konkurentsieelise - odava tööjõu ning ressursi - ärakasutamisele: majanduskeskkonna edendamiseks nähakse võimalusi üksnes maksukoormuse alandamises. See samm saab viia ainult ressursi odavnemisele, mitte aga lisandväärtuse või tootlikkuse kasvule. Samuti ei ole see vastavuses Lissaboni strateegia eesmärkidega. Eesti vajab olulist muutust. Eesti peab langetama strateegilised valikud. Viimase eelduseks saab olla poliitikal (kaasamisel) ning teadmisel (kompetents) põhinev eesmärkide hierarhia. *Teadmistepõhine Eesti* ja seal määratud võtmevaldkonnad on kahtlemata samm õiges suunas, ent samas ei ole sisuliselt ühtegi konkreetset tegevust sellele strateegiale järgnenud (vt ka Kattel 2004).

*Eesti edu 2014* peaks olema Eesti vahend Lissaboni strateegia ja Teadmistepõhise Eesti eesmärkide saavutamiseks.<sup>12</sup> Ometi puudub dokumendis *Eesti edu 2014* igasugune eesmärkide hierarhia ning organisatsioon, tegemist on suuresti valdkonnapõhiste (väga erineva tasemega) strateegiate kokkupanemisega, kus puudub sisuline süntees ning mis kõige olulisem: puudub seostatus Eesti majanduse ülalmainitud probleemidega.

Üheks nii majanduse konkurentsivõime languse kui ka *Eesti edu 2014* ning teiste strateegiadokumentide nõrkuse olulisemaks põhjuseks on kindlasti avaliku sektori võimetus käsitleda probleeme globaliseeruva majanduse tingimustes (vt Kattel 2004). Eesti avaliku teenistuse väidetavalt kaks kõige suuremat probleemi on nõrk sisuline kompetents ja poliitikate koordineerimine (vt näiteks Drechsler 2004). Samas ei ole Eestis taasiseseisvumise vältel olnud ka selget ühest arusaama avaliku teenistuse arendamisest. Vastupidi, ka uus nn avaliku teenistuse kontseptsioon, mis peaks edasi arendama kehtivat avaliku teenistuse seadust, on Eesti avaliku teenistuse arengule ning seda toetavale mõttele iseloomulikult vasturääkiv: ühelt poolt on tugevalt esindatud karjääriplaneerimise elemendid, mis peaksid soodustama püsivama ning tulevikuperspektiiviga kompetentse ametkonna teket; teisalt soovetakse näha tulemuslepinguid juhtidele, et võimaldada avatud süsteemi, kus turg toimiks motivaatorina. Selline vasturääkivus ei lahenda sugugi ei kompetentsi ega koordineerimise probleeme. Tulemuslepingud ei saa olla garantiid kompetentsema ametkonna tekkeks, pigem soodustavad need avaliku teenistuse politiseerimist. Viimane on aga poliitika loogiline reaktsioon olukorrale, kus kurdetakse kompetentsi ja koordineerimise puudumise üle. Avatud süsteem loob siin võimalusi patronaažisüsteemi tekkeks, kuna see on poliitikale peaaegu ainus võimalus tagada mingisugunegi poliitiline vastutus. Eesti avalikule teenistusele omane detsentraliseeritud personali- ja palgapoliitika ning koolitussüsteem võib viia avaliku sektori asutuste vahelisele personalikonkurentsile. Samas ei konkureeri erinevad avaliku sektori asutused omavahel teenuse osutamisel, seega on ka konkurents siin põhjendamatu. Kompetentsi ja koordineerimise puudumine ning politiseeritus on omavahel tugevalt seotud.

Eesti peab leidma tee avaliku teenistuseni, mis on võimeline globaliseerivas maailmas Eesti majanduse ning sotsiaalse arengu eest seisma ja vastutama. Kõige olulisemaks sammuks selles suunas peab olema kompetentsi kindlustamine ametniku tee alguses: kvaliteetne haridus ning valikmehhanism avalikku teenistusse astumisel. Teadmistepõhise majanduse kõige olulisemaks eelduseks on teadmistepõhine riik.

## Bibliograafia

Backhaus, Jürgen G. (2001) "Constitutional Causes for Technological Leadership: Why Europe?", Independent Institute, Working Paper, 39.

Ben-Atar, Doron S. (2004) *Trade Secrets: Intellectual Property and the Origins of American Industrial Power*, New Haven & London: Yale University Press.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991) "Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart", E.-W. Böckenförde toim., *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 209-243.

Boston Consulting Group (2003) *Made in China. Why Industrial Goods are Going Next*, kättesaadav [www.bcg.com](http://www.bcg.com).

Chang, Ha-Joon (2002) *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London: Anthem.

Drechsler, Wolfgang (2003) "Good Governance" ja "New Public Management", [Hanno] Drechsler / Hilligen / Neumann toim., *Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik*, München: Franz Vahlen (C.H. Beck), 10. väljaanne.

<sup>12</sup> Vt lähemalt <http://www.tan.ee/tan/et/doc/Documents/1076663302.58/Eesti%20edu%202014.doc>.

Drechsler, Wolfgang (2004) "Valitsemine, hea valitsemine ja valitsus: Eesti haldussuutlikkuse juhtum", Eveli Illing ja Vello Pettaid toim, *Heavalitsemine ja valitsemine*, PRAXIS, ilmumas.

Ernst, Dieter (1998) "What Permits Small Firms to Compete in High-Tech Industries? Inter-Organizational Knowledge Creation in the Taiwanese Computer Industry", *DRUID Working Paper*, 98-3.

Fukuyama, Francis (2004) *State Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London: Profile Books.

Eurostat (2003) *Employment and labour market in Central European countries*, Detailed Tables, Theme 3, Population and social conditions, Eurostat.

Eurostat (2004) *Employment in the market economy in the European Union. An analysis based on the structural business statistics*, Detailed Tables, Theme 4, Industry, trade and services, Eurostat

Evans, Peter ja James E. Rauch (2004) "Bürokraatia ja kasv: riikidevaheline analüüs weberlike riigistruktuuride mõjust majanduskasvule", *siin raamatus*.

Götzfried, August (2004) *High-technology and Knowledge-intensity leading to more Value added, Innovation and Patents*, Statistics in focus, Science and Technology, 8, Eurostat.

Hamilton, Alexander (1791) *Report on Manufactures*. Essential Documents in American History, Essential Documents, 1492-Present.

Kaasik, Ülo (2003) *Eesti eksporditoodete lisandväärtus*, Eesti Panga Toimetised, 3, Tallinn: Eesti Pank.

Kalvet, Tarmo (2004) *The Estonian ICT Manufacturing and Software Industry: Current State and Future Outlook*, Institute for Prospective Technological Studies - Directorate General Joint Research Centre, European Commission: Sevilla.

Kattel, Rainer (2004) "Innovatsioonipoliitika juhtimine: Eesti näide", Eveli Illing ja Vello Pettaid toim, *Heavalitsemine ja valitsemine*, PRAXIS, ilmumas.

Kattel, Rainer ja Riivo Anton (2004) "Estonian Genome Foundation and Economic Development", *Trames*, 8,106-128.

König, Klaus (1999) "Good Governance - as steering and value concept for the modern administrative state", J.Corkery toim, *Governance: Concepts and Applications*, International Institute of Administrative Sciences: Brussels, 67-93.

Krueger, Andreas (2004) *Regional Gross Domestic Product in the Candidate Countries 2001*. Statistics in focus, General Statistics, Theme 1, 2, Eurostat.

Landes, David (1998) *The Wealth and Poverty of Nations: Why Are Some So Rich and Others So Poor?*, New York: W.W. Norton.

List, Friedrich ([1837] 1927) *Das natürliche System der politischen Ökonomie*, Aalen: Scientia.

Madison, James (1788) "The Federalist No. 43: The Powers Conferred by the Constitution Further Considered (continued)", Alexander Hamilton ja James Madison toim, Essential Documents in American History, Essential Documents, 1492-Present.

Mansfield, Harvey C., Jr. (1981) "Machiavelli's Political Science", *American Political Science Review*, 75, 293-305.

Mansfield, Harvey C., Jr. (1993) *Taming the Prince. The Ambivalence of Modern Executive Power*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Mintzberg, Henry (1996) "Managing Government - Governening Management" *Harvard Business Review*, 74, 75-83.

Mittag, Hans-Joachim (2004) *Labour Costs in Europe 1996 - 2002*, Statistics in focus, Population and Social Conditions, 9, Eurostat.

Parris, Henry (1968) "The origins of the permanent civil service 1780-1830", *Public Administration*, 46, 143-166.

Perez, Carlota (2002) *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham: Elgar.

Peters, B. Guy ja Pierre, John (1998) "Governance without government? Rethinking public administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 223-244.

Peters, B. Guy ja Jon Pierre toim. (2003) *Handbook of Public Administration*. London: Sage.

Randma-Liiv, Tiina (2004) "Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service", *Journal of Comparative Policy Analysis*, ilmumas, kättesaadav <http://www.ut.ee/SOAH/eesti/docs/artperformweb.doc>.

Reinert, Erik S. (2004) "Riigi roll majanduskasvus", *siin raamatus*.

Rhodes, R. A. W. (1996) "The new governance: governing without government", *Political Studies*, 64, 652-667.

Rodrigues, Maria João (2004) "Euroopa strateegia sajandivahetusel", *siin raamatus*.

Rosen, Daniel H. (2003) "How China is eating Mexico's lunch", *The International Economy*, kevad 2003, 22-25.

Schick, Allen (2004) "Toimiv riik: mõtisklus ideest, mille aeg on saabunud, aga mida ei ole ellu viidud", *siin raamatus*.

Schmoller, Gustav von ([1884] 1944) *Das Merkantilssystem in seiner historischen Bedeutung. Städtische, Territoriale und staatliche Wirtschaftspolitik*, Frankfurt a. M.:Klostermann.

Schmoller, Gustav von (1894) "Der deutsche Beamtenstaat vom 16.-18. Jahrhundert", *Schmollers Jahrbuch*, 18, 695-714.

Schumpeter, Joseph A. (2002) "The economy as a whole. Seventh Chapter of the theory of economic development", *Industry and Innovation*, 1/2, 93-145.

Serra, Antonio (1613) *Breve trattato delle cause che possono far abbondare li regni d'oro & argento dove non sono miniere*, Naples: Lazzaro Scorriglio.

Skinner, Quentin (2002) "Riik", Jüri Lipping toim, *Kaasaegne poliitiline filosoofia. Valik esseid*, Tartu: Veljesto, 186-225.

Stein, Lorenz von ([1850] 1959) *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, 3 kd, Hildesheim: Olms.

Stolleis, Michael (1995) "Reichspublizistik - Politik - Naturrecht in 17. und 18. Jahrhundert", M. Stolleis toim., *Staatsdenker in der frühen Neuzeit*, München: Beck, 9-28.

Suleiman, Ezra (2003) *Dismantling democratic states*, Princeton ja Oxford: Princeton University Press.

*Teadmistepõhine Eesti. Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002-2006*. RT I 2001, 97, 606.

Tiits, Marek, Rainer Kattel, Tarmo Kalvet ja Rein Kaarli (2002) *Eesti majanduse konkurentsivõime ja tulevikuväljavaated. Teadus- ja arendustegevuse ja innovatsioonipoliitika ülevaade*, Eesti Vabariigi Teadus- arendusnõukogu, Tallinn: TAN. Kättesaadav <http://www.tan.ee/tan/et/doc/Index/istung/tan44/>.

Weber, Max (1997) "Legaalne domineerimine koos bürokraatliku administratiivpersonaliga", W. Drechsler toim., *Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid*, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 103-112.

Wilson, Woodrow (1887) "The study of administration", *Political Science Quarterly*, 2, 192-222.

# **Euroopa strateegia sajandivahetusel\***

**MARIA JOÃO RODRIGUES\***

Sajandivahetusel peame mõtlema pika aja peale ette. Selle poole püüeldigi, kui Euroopa Liidu eesistujariik organiseeris spetsiaalse mõttevahetuse teadusliku ja poliitilise agenda vahel. Käesoleva artikli eesmärgiks on näidata, kuidas see üksteist mõjutavate ideede vahetamine arenes, viies uuele Euroopa strateegiale, mille eesmärk on luua suurema konkurentsivõime ja sotsiaalse koheosiooniga teadmistepõhine majandus. Artiklis esitatakse põhilised poliitilised dilemmad, põhilised teoreetilised küsimused, uued ettepanekud ja lõpuks poliitilised resultaadid.

## **1. Euroopa dilemmad**

### **1.1. Millised stsenaariumid on Euroopale kohased?**

Euroopa seisab oma ajaloo otsustava perioodi ees. Kõik Euroopa tsivilisatsiooni põhilised väärtused on kaalul ja nagu näitavad paljud kirjandusallikad (Delors, 1992; Wallace, 1990; Jacquemin and Wright, 1993; McRae, 1994; Bressard, 1997; Telò, 1998 ja Fitoussi, 1999), on võimalikud väga vastandlikud stsenaariumid.

Igas peamises teguris, mis Euroopa stsenaariume kujundavad, ilmneb kahestatus:

- Kas rahvusvahelises maailmakorras jätkub Ameerika ülemvõim või on tulemas multipolaarsem struktuur?
- Kas laienemise tempo on aeglasem või kiirem?
- Kas institutsionaalses reformis on meie areng konföderaalsem või föderaalsem?
- Kas ühisraha loomisel on meil finantsturgudel rohkem või vähem usaldusväarsust?
- Kas spetsialiseerumise mudelis on meil rohkem või vähem polariseerumist kõrge kvalifikatsiooniga ja madala kvalifikatsiooniga Euroopa piirkondade vahel?
- Kas makromajanduslikus poliitikas kandub põhirõhk inflatsioonile või tööpuudusele?
- Kas struktuuripoliitikates on meil majanduse ümberpaigutamises vähem või rohkem efektiivsust?
- Kas sotsiaalse tõrjutuse erinevate riskidega võitlemisel on meil vähem või rohkem efektiivsed poliitikad?

---

\* Originaal: Maria João Rodrigues, "Introduction: for a European strategy at the turn of the century", *European Policies for a Knowledge Economy. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, M. J. Rodrigues toim., London, Edward Elgar, 2003. Artikkel on tõlgitud ja välja antud Edward Elgar Publishing Ltd loal. Eestikeelse tõlke ja selle vastavuse eest originaalile vastutab Riigikantselei.

\* **Maria João Rodrigues** on Lissaboni Ülikooli professor ning Euroopa Komisjoni Sotsiaalteaduste Nõuandva Kogu president. Ta on rohkem kui 60 publikatsiooni autor.



Nende alternatiivide kõige tõenäolisemad kombinatsioonid võivad viia meid väga erinevatele stsenaariumidele:

- Stsenaariumi 'Aeglane integratsioon' korral pidurdab Euroopa nii laienemist kui süvenemist, seisab raskuste ees euro toetamisel, ei suuda vältida tööpuuduse kasvu ega sotsiaalset tõrjutust ning kaotab mõju rahvusvahelises plaanis.
- Stsenaariumi 'Laienemine kui prioriteet' korral kiirendab Euroopa laienemist ja saavutab euro suurema usaldusväärsuse, kuid seisab mõningate regionaalse arengu, tööhõive ja sotsiaalse tõrjutusega seotud probleemide ees.
- Stsenaariumi 'Laienemine ja süvendamine' korral saavutab Euroopa samuti edu laienemisel ja ühisraha küsimuses, saavutades selle suurema majandusliku ja sotsiaalse sidususega, mis on seotud mõningase poliitilise süvendamise ja kasvava rahvusvahelise mõjuga.

Loomulikult on võimalikud ka muud kombinatsioonid ja teised stsenaariumid ning see muudab Euroopa tee keeruliseks ja ebakindlaks. Artiklis on tähelepanu keskmes Euroopa Liidu majanduslik ja sotsiaalne arenemine, pidades siiski silmas üldisemat raamistikku.

## **1.2. Uus paradigma, mis loob uue konteksti**

Euroopa on muutuva maastiku ristteel. Globaliseerumine, tehnoloogilised muutused ja vananev elanikkond oma mõjuga heaoluriikidele on loonud täiesti uue keskkonna. Globaliseerumise raames võistlevad rahvad investeringute ligimeelitamiseks, mis ühest küljest sõltub üha enam ettevõtluse konkurentsivõimet toetavatest üldistest tingimustest. Teisest küljest sõltub ettevõtluse konkurentsivõime üha rohkem võimest õigeaegselt rahuldada tarbijate spetsiifilisi vajadusi. See toob kaasa suurema hulga teadmiste juhtimise infotehnoloogiate intensiivse kasutamise.

Teadmised on muutumas rahvuste, ettevõtete ja inimeste heaolu peamiseks allikaks, kuid need võivad muutuda samas ka nende vahelise ebavõrdsuse peamiseks allikaks. Esile on kerkimas uus paradigma, mis loob teadmistepõhised majandused ja ühiskonnad. See on laiem tähendus, mille võiksimine omistada asja kasutusele võetud 'uue majanduse' mõistele.

Teadmised on alati olnud inimühiskondade koostisosa, aga radikaalselt uus on nende akumulatsioon ja leviku kiirus tänu info- ja kommunikatsioonitehnoloogiatele. Töö- ja elamistingimused defineeritakse ümber. Turud ja institutsioonid kujundatakse ümber uute reeglite järgi, mis põhinevad infovahetuse uutel võimalustel. Internet muutub selle uue paradigma põhiliseks infrastruktuuriks.

Euroopa jääb selles üleminekus mingil määral maha ja võib palju õppida Ameerika Ühendriikidelt. Kuid asja tuum ei ole mitte imiteerida Ameerika Ühendriike, vaid määratleda Euroopa tee teadmistepõhisele majandusele.

Väljakutsed, mis sisalduvad Euroopa stsenaariumides, tuleb selle esilekerkiva paradigma valguses üle vaadata.

## **1.3. Dilemmad ja võimalused**

Mõned nendest väljakutsetest puudutavad ühest küljest konkurentsivõimet ja teisest küljest sotsiaalset konsolideeritust. Siin tulebki teha otsustav valik. Realistlikku hinnangut andes võib jõuda järeldusele, et Euroopa niinimetatud sotsiaalse mudeliga ei ole võimalik jätkata selle praegusel kujul tingimustes, mille on loonud globaliseerumine ja tehnoloogilised muutused ja mida komplitseerib vananev

elanikkond. Seega, et suurendada konkurentsivõimet, võib sellele perspektiivile lahenduseks olla sellise Euroopa mudeli tähtsuse vähendamine. Parem ja samas ka keerulisem lahendus koosneb kolmest komponendist: luua uued konkurentsivõimelised tegurid, uuendada Euroopa sotsiaalset mudelit ja reguleerida globaliseerumist.

Globaliseerumise reguleerimine sõltub jätkuvast ÜRO ja Bretton Woodsi institutsioonide reformist, nimelt Rahvusvahelise Valuutafondi (*International Monetary Fund, IMF*) osast finantsturgudel ja Maaailma Kaubandusorganisatsiooni (*World Trade Organisation, WTO*) edasisest tegevusest multilateraalse kaubanduse edendamisel. Selles raamistikus võib olulist rolli mängida ka Euroopa riikide välispoliitikate parem koordineerimine.

Uute konkurentsivõimeliste tegurite loomisel tuleks kasutada teadmistepõhise majandusega kättesaadavaks osutunud paljusid võimalusi, et moderniseerida ettevõtteid, kommunaalteenuseid, koole, transporti, linnu ja kogu ümbritsevat keskkonda.

Euroopa sotsiaalse mudeli uuendamine peaks looma tingimused, et aidata inimestel liikuda tulevikuta töökohtadelt tulevikuga töökohtadele. Sellega kaasneb aktiivne tööhõivepoliitika, koolitus ja väljaõpe, kollektiivsed läbirääkimised suurema rõhuasetusega muutustele ja aktiivsem sotsiaalpoliitika, mis kindlustab turvalise võrgustiku. Samuti peaks eriti pingutama, et vältida digitaalset jagunemist, uut infoühiskonnas esilekerkivat sotsiaalse tõrjutuse vormi.

### **1.4. Euroopa kaks põhiküsimust**

Euroopa ette näib kerkivat kaks põhiküsimust: kuidas on võimalik suurema hulga töökohtade ja suurema sotsiaalse sidususega kiirendada teadmistepõhisele majandusele üleminekut ja kuidas on võimalik muuta Euroopa majandus konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks, et see oleks võimeline looma enam ja paremaid töökohti ning suuremat sotsiaalset sidusust.

Need olidki kesksed küsimused, mis esitati Euroopa liidritele selle sajandi alguses, just õigel ajal mõtlema pikas perspektiivis.

Otsuste tegemise hõlbustamiseks maaliti neile taustaks laiaulatuslik pilt tekkivast teadmispõhisest majandusest.

## **2. Teadmispõhise majanduse kui võimsa muutuse esilekerkimine**

### **2.1. Teadmispõhise majanduse olemus**

Teadmispõhine majandus on midagi enam kui niinimetatud uus majandus. Moodne termin 'uus majandus' piirdub mõnikord tarkvara ja multimeedia äriaga, mida toetavad aktiivsed finantsturud. Kuid see on vaid jäämäe tipp. Infotehnoloogiate ja telekommunikatsioonide kõikehõlmava mõju all on toimumas palju suuremad muutused, mis puudutavad kõiki majandussektoreid alates teenindusest kuni tootmise ja isegi põllumajanduseni (Cairncross, 1997; Thurow, 1999). Tehnoloogiliste innovatsioonide uputus tungib kõikidesse nendesse sektoritesse ja muudab meie elu, ulatudes arvutitest raaljuhtimisega tootmiseni ja mobiiltelefonidest digitaaltelevisioonini. Kuid isegi see teine tavaline 'infoühiskonna' kontseptsioon on liialt piiratud, et mõista toimuvate muutuste olemuse tuuma.

Tegelikult ei ole toimuvad muutused ainult tehnoloogilised vaid ka institutsionaalsed ja see puudutab midagi enam kui informatsiooni, asi on nimelt teadmistes. Me elame läbi võimsat muutust (Polanyi [1944], 1983 antud mõistes), mis puudutab just teadmiste tootmise, levimise ja kasutamise sotsiaalseid protsesse. Teadmiste akumulatsiooni kiirendasid minevikus olulised leiutised, nagu näiteks kirjutamine ja trükkimine. Kommunikatsioon erinevate kogukondade vahel muudeti sõltumatumaks nende koosseksisteerimisest samal ajal ja samas kohas.

Praegune tehnoloogiline revolutsioon muudab inimsuhtlemise veelgi vähem sõltuvaks aja ja koha piiratusest, kiirendades teadmiste akumulatsiooni. Olemasolevatele kultuurilistele ja teaduslikele teadmistele antakse uus sisu ja neid levitatakse laialt järjest võimsamate tark- ja riistvara kombinatsioonide kaudu. Toodete ja teenuste teadmiste intensiivsus kasvab samuti, nagu võib näha transpordis, tervishoius, hariduses või meelelahutustes. Paljudes tootmisettevõtetes on teadmised muutumas põhiliseks toormaterjaliks. Kõik sotsiaalsed institutsioonid töötavad erinevalt ja isegi turud muutuvad teadmistekeskseks, nagu näitavad finantsturud ja internetikaubandus.

Luuakse virtuaalset reaalsust, niinimetatud küberruumi, mille põhireegleid ja struktuuri alles määratletakse, kuid millel on juba võimsad sidemed eksisteeriva maailmaga (nt Lévy, 1997). Küberruum reorganiseerib eksisteerivat maailma, kujundab selle majanduslikke, rahanduslikke, poliitilisi ja kultuurilisi vahetusi. Tunnetusvõime, ühtivus ja kultuuriline identiteet muutuvad võtmeinstrumentideks uues maailmas ellujäämisel. Internet ja selle sotsiaalne kasutamine on kogu selle võimsa muutuse kõige silmatorkavam tulemus.

## **2.2. Teadmistepõhise majanduse majanduslikud ja sotsiaalsed tagajärjed**

Teadmised on muutumas rikkuse ja võimu põhiliseks allikaks, kuid ka erinevuste allikaks rahvaste, regionide, ettevõtete ja inimeste vahel (Castells, 1996). Innovatsioonid, mis põhinevad spetsiifilistel teadmistel, on peamine konkurentsieelis. Konkurentsivõime tähendab õigeaegset tarbija vajaduste rahuldamist, nõudes väga tarka teadmiste juhtimist. Masstarbimine saavutab edu tänu standardiseeritud masstootmisele (Tapscott, 1995). Edumeelsemad ettevõtted keskenduvad kõige suurema lisandväärtusega tootmisele, loovad kaubamärke, käivitavad laiemaid lepingulise delegerimise ja delokalisatsiooni protsesse. Võrkettevõtted laienevad kõikides sektorites ja kõikide rahvaste hulgas, reorganiseerides rahvusvahelist tööjaotust. Internetikaubanduses kauplevad ettevõtted teiste ettevõtetega otse ja firma dimensioonid võivad globaliseerumist ära kasutades muutuda tähtsusetumaks. Kuid peagi asendatakse vanad vahendajad uute vahendajatega, kes suudavad reorganiseerida turgusid küberruumis.

Teadmiste juhtimine muutub korporatiivse strateegilise juhtimise võtme komponendiks, aktiveerides suhteid marketingi, teadusuuringute ja tootmise vahel. Korporatiivsed organisatsioonid kujundatakse ümber, et luua õppivad organisatsioonid. Esile kerkivad uut tüüpi töötajad, teadmistootajad, keda on kategoriseeritud mitmel viisil (Reich, 1991). Castells (1996) eristab uute tunnuste alusel järgmisi tüüpe: kaptenid, innovaatorid ja ühendajad. Inimressursside juhtimine keskendub üha kasvava keerukusega uute kompetentside kui konkurentsivõime allika loomisele (nt Le Boterf, 1998). Vahepeal kerkivad esile uued sotsiaalse tõrjutuse, digitaalse jagunemise riskid, ähvardades kõiki töötajaid, kes ei suuda sellise muutuste tempoga sammu pidada.

Tööturud suunduvad uutele segmentatsioonivormidele nende töötajate, kellel on ajakohastatud oskustel põhinev vabatahtlik liikumisvalmidus, ja nende vahel, kes aegunud oskuste tõttu riskivad sunnitud liikuvusega. Tööturgude institutsionaalne raamistik kujundatakse ümber, et ühendada

töövõimelisuus ja kohanemisvõimelisuus turvalisuse ning kodanikuõiguste põhitingimustega (nt Esping-Andersen, 1999; Fitoussi ja Rosanvallon, 1996). Tööturuteenused keskenduvad üha enam aktiivsetele tööhõivepoliitikatele; sotsiaalse kaitse süsteemid aktiveerivatele sotsiaalsetele poliitikatele; töösuhted läbirääkimistele, leidmaks uusi kompromisse paindlikkuse ja turvalisuse vahel. Ja lõpuks, haridus- ja koolitussüsteemid seisavad väljakutse ees luua õppiv ühiskond kui eeltingimus teadmispõhisele ühiskonnale ja mitte ainult teadmispõhisele majandusele (nt Lindley (ja Nadel), 1998). Kokkuvõttes kerkivad esile institutsionaalsed innovatsioonid ja luuakse uued sotsiaalsed reeglid.

Kuidas me saaksime valida oma võimalikud teed selles tohutus ümberkujunduses? Selleks et võimalikke stsenaariume ette näha ja nende üle arutleda, peame tulema tagasi mõnede põhialuste juurde, mis põhjendavad seda esilekerkiva teadmispõhise majanduse analüüsi.

### ***3. Intellektuaalne horisont sajandivahetusel***

Sajandivahetusel nõuab pikas perspektiivis mõtlemine tõenäoliselt meie intellektuaalsel pärandil põhinevaid jõupingutusi. Seega tuleks rõhutada mõningaid põhilisi möödunud sajandi läbimurdeid, nimelt läbimurdeid teadmiste filosoofias, teadusfilosoofias ja poliitilises filosoofias, sest need avardavad meie intellektuaalset silmapiiri.

#### ***3.1. Teadmiste filosoofia: teooria, mis kujundab empiirilisi teadmisi***

Teaduse arengu võtmeküsimuseks on teooria ja empiiriliste tõendite vahelistele suhetele lähenemine. Põhiline poleemika teadusfilosoofias ratsionalismi ja empirismi vahel andis olulisi tulemusi kogu kahekümnenda sajandi jooksul. Ületades kindlakskujunenud eksperimentaalse meetodi traditsiooni ja võttes kasutusele hüpoteesi mõiste, rõhutas Viini koolkond teooria esmast rolli, defineerides hüpoteetilis-deduktiivse meetodi. Lisaks sellele defineeris Popper veelgi täpsemalt empiirilist tõestatud teadmiste rolli, lähtudes teooria falsifikatsiooniprintsiibist vastandina antud teooria kontrollitavuse illusoorsele otsingule.

Kogu sajandi jooksul tõsteti mitmel erineval viisil esile teooria rolli faktide tõlgendamisel:

- Heisenbergi indeterminismi printsiibiga;
- Kuhni uutel paradigmatel põhineva teaduslike revolutsioonide kontseptsiooniga;
- epistemoloogiliste tõkete tuvastamisega, nagu Bachelardi teoretism ja empirism;
- Wittgensteini keele ja keelemängude rolli teoreetilise arendamisega;
- Habermasi kommunikatsioonilise tegevuse teooriaga [1981] (1987);
- semiootikast ja kognitiivsetest teadustest tulenevate uute kaemustega, nagu Simoni teedrajav uurimus majanduse alal ja äsjane Damásio töö neurobioloogiast (1995).

Hiljuti andis sajandite vahetusest märku teadmiste akumulatsiooni ja difusiooni protsesside ulatuslik teisenemine, mida oluliselt kiirendas informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiate areng. Uue küberruumi organiseerimisel saab veelgi selgemaks, et ei ole olemas lineaarset teadmiste akumulatsiooni. Selle asemel eksisteerivad teadmiste loomine ja hävitamine ning konfliktid mõju saavutamiseks. Esile kerkivad hegemoonilised poolused, millel on jõudu teadmiste struktureerimiseks.

### **3.2. Teadusfilosoofia: kompleksus ja mitmedimensioonilisus**

Muutused teadmiste filosoofias viisid muutustele teadusfilosoofias. Kubistlik maalikunst oli ehk parim viide sellele, mis oli tulemas. Objekt, mida me näeme, sõltub perspektiivist. Teadusliku objekti kompleksust ja mitmedimensioonilisust tõsteti samuti kogu sajandi jooksul palju esile, nimelt:

- füüsikas - Einsteini relatiivsusteooriaga;
- bioloogias - tutvustades evolutsioonikontseptsiooni, geneetilist koodi, pöördumatust, entroopiat ja regulatsiooni, nagu näitasid Prigogine ja Sengers;
- humanitaar- ja sotsiaalteadustes - rõhutades väärtuste rolli, esindatust, sotsiaalseid norme ja institutsioonide olulisust, samuti esile tuues mõistmise, valimise ja käitumise individuaalset vabadust, nagu seda hiljuti arendasid edasi Morin ja Naïr (1997), Sen (1999), Bartoli (1991), Bourdieu (1979) või Giddens (1984).

Teaduslik paradigma, mis baseerub Newtoni füüsikal, ajamõõtmeta reversiivsel mehhanismil, on ikka veel kasutusel erinevatel teadusaladel, kaasa arvatud majanduses. Sellest hoolimata näib see üha enam lihtsustamisena, liiga kitsa lähenemisena, mis on kasutatav vaid vähestel juhtudel (nt Parrochia, 1997). Kuid teadus peab olema võimeline lihtsustama keerulist, et selgitada, prognoosida ja transformeerida. Nüüd on loodud mudelite ja matemaatiliste instrumentide uus generatsioon, milles sisaldub ka tehisintellekt, et tulla toime kompleksuse ja mitmedimensioonilisusega.

Üks selle uue paradigma kõige väljapaistvamaid tagajärgi puudutab ajalugu, veelgi täpsemalt ajaloofilosoofiat. Kõik sotsiaalsed faktid on ajalukku sisestatud, kuid selles ei ole ei historitsismi, ajaloo ettemääratud lõplikkust, nagu väitis marksistlik teooria, ega ka ajaloo lõppu, nagu kinnitas Fukuyama (1992). On olemas mõned tugevad määrava jõuga trendid, kuid on olemas ka teatav hulk ebakindlust ja mõju, mida avaldab inimtegevus. Selline lähenemine võib jagu saada argumentidest, mille tõstatas möödunud sajandi lõpul väga moodne olnud postmodernistlik liikumine.

Seega saab rääkida mitte ainult uuest ajaloolisest etapist, vaid uuest ajaloolisest situatsioonist, mis kerkib esile uue sajandi koidikul. Pärast sajandipikkusi suuri vapustusi kujundatakse maailmakord jälle ümber.

Kahekümnend sajand lõpetab Euroopas pika perioodi, mida märgistavad rahvusriigid, kes püüdsid luua oma impeeriumi, ja kelle lõplik kokkupõrge toimus Teises maailmasõjas. Kuid see oli ka sajand, mida tähistavad sotsialistliku revolutsiooni eksperimendid ja neile järgnenud külma sõja arengud, mis olid läbi põimunud dekolonisatsiooni ja maailmaorganisatsioonide tekkimisega. Ja lõpuks samaaegselt Nõukogude Liidu kokkuvarisemise ja Ameerika Ühendriikide hegemoonia suurenemisega leidis aset demokraatiate üha kiirem levik ja regionaalsete blokkide tekkimine, mille eesmärgiks oli majanduslik ja isegi poliitiline integratsioon, eesotsas teednäitava integreerumise kogemusega Euroopas.

### **3.3. Poliitiline filosoofia: globaliseerumine, sotsiaalne õiglus ja riigivalitsemine**

Globaliseerumise tagajärjed on viimasel ajal ilmnunud mitte üksnes kaubanduses, tööstuses ja finantsturgudel, vaid ka poliitikas, kultuuris ja meedias (nt Held jt, 1999). Globaalsed muutused ühiskonnas on selle lõplikuks tõestuseks. Sotsiaal- ja keskkonnasfääris näib olevat tekkimas suur tasakaalustamatus, mis nõuab uusi regulatsioonivorme maailmatasandil (nt United Nations, 2000; Bartoli, 1999).

Samas avab globaliseerumine ka uusi võimalusi kasvuks ja arenemiseks ning radikaalseks tehnoloogiliseks innovatsiooniks näiteks info- ja geenitehnoloogias ning loob võimsad vahendid selle tasakaalustamatuse likvideerimiseks. Nagu näitas Kuhn (1970), tekib uus uurimisprogramm tavaliselt siis, kui liituvad uued probleemid ja uued lähenemised. Üks tüüpiline uurimisprogramm kahekümne esimeseks sajandiks võiks olla keskendumine küsimusele: kuidas kasutada info- ja geenitehnoloogiaid, et vähendada sotsiaalseid ja keskkondlikke disproportsioone maailmatasandil?

Ometi oleks selles uurimisprogrammis osutatud võimalike lahenduste rakendamine põhiliselt poliitiline probleem, mis nõuab poliitilisi valikuid.

Poliitilise filosoofia alal jätab viimane sajand ka märkimisväärse töötajate ümberpaigutamise pärandi. Pärast tugevate ideoloogiliste lahknevuste perioodi näib nüüd toimuvat suurem vaadete lähenemine vabaduse väärtuse, formaalse õigusliku võrdsuse ja viimasel ajal isegi individuaalse initsiatiivi ning vastutuse osas (nt Eatwell ja Wright, 1993 ning Giddens, 1998). Poliitiline diskussioon näib nüüd olevat enam keskendunud sotsiaalse õigluse määratlemisele (vt Rawls [1972], 1989) ja solidaarsuse taseme ning vormide seadmisele, mis on vajalikud sotsiaalsest tasakaalustamatusest ülesaamiseks.

Välja on pakutud ka uued lähenemised, et uuesti määratleda poliitiline tegevus ja vastavad poliitilised struktuurid. Pidades silmas seda uut intellektuaalset horisonti, millest eespool juttu oli, võiks küsida: kuidas määratleda poliitilise tegevuse meetodit, mis suudaks tegeleda kompleksuse ja ebakindlusega, tugineda olemasolevatele teadmistele, saavutada suurem konsensus ühiskonnas ja saada üle põhilistest tasakaalustamatustest? Tegelikult see ongi põhiküsimus juba käivitunud valitsemise tegevusuuringu programmile. Riigivalitsemine ei ole ainult valitsuse, vaid paljude teiste poliitilise tegevuse ja reguleerimisega seotud osapoolte asi (nt Kooiman, 1993).

Võttes arvesse ülalmainitud tasakaalustamatust maailmatasandil, on mõned käesoleva sajandi põhiküsimused järgmised: kuidas me saame luua mitmetasandilise valitsemise süsteemi, mis ühendab maailma, regionaalse ja rahvusliku tasandi? Kuidas saab see valitsemise mitmetasandiline süsteem edendada avatust, mitmekesisust ja sidusust maailmatasandil?

### **3.4. Euroopa ristteel**

Euroopa on kõigi nende uute teadmiste, teadus- ja poliitilise filosoofia küsimuste ristteel. Selle selgitamiseks võib tuua välja mitmeid põhjusi:

- esmalt, kuna Euroopa oli paljude nende teoreetiliste ja praktiliste küsimuste esimene allikas;
- kuna Euroopal lasub spetsiaalne vastutus teadmiste tootmise ja leviku uuel etapil, mille on loonud küberruum: see, mis on kaalul, on kaitsta kriitilist meelt, teoreetilist kujutlusvõimet, kultuurilist ja lingvistilist mitmekesisust. Mitmedimensioonilisust ja multikultuurilisust tuleb soodustada, mitte vaesestada.
- kuna Euroopa riigid on kaotanud impeeriumi taastamise illusioonid ja on lülitanud end koostöö ja integratsiooni ambitsioonikasse protsessi;
- kuna Euroopa riigid õpivad tundma uut lähenemist mitmetasandilisel süsteemil põhinevale valitsemisele, mis hõlmab kohalikku, riiklikku, regionaalset ja isegi maailmatasandit;
- kuna Euroopa riikidel on tänu oma ajaloole tundlikkust ja hulgaliselt teadmisi kolmandate riikide probleemide suhtes.

Nendest erinevatest vaatepunktidest lähtudes võib Euroopat pidada ülaltoodud küsimustele uute lahenduste otsimise oluliseks laboratooriumiks.

## 4. Uued vaated sotsiaalteadustes

### 4.1. Ennustamisülesanded ja sotsiaalne teooria

Vaadeldes seda ajaloolise pärandi impressionistlikku pilti kui meie arutelu tausta, pöördugem nüüd tulevikku. Kuid enne Euroopa strateegia määratlemise võtmeküsimuste kindlakstegemist tuleks esile tuua mõned teoreetilised ja metodoloogilised asjaolud.

Tulevikus tõusetuvate ülesannete ettenägemine ja stsenaariumide koostamine on täna tärkav teadusala, mida aktsepteerivad nii akadeemiline ja poliitiline üldsus kui ka ühiskond laiemalt. Need on vahenditeks, et tulla toime komplitseerituse ja ebakindlusega ning toetada strateegilisi valikuid erinevatel tasanditel. Pärast Forresteri teedrajavaid töid on sellised mitmekesised ennustamisülesanded avaldanud mõju poliitikakujundmisele, nagu näitavad OECD Tulevikuprogrammi (2000) raportid.

Kogu see metodoloogiline keerukus sisaldub publikatsioonides, näiteks Kees Van Der Heijdeni (1996) ja Michel Godet' (1991) omades. Stsenaariumide koostamisel tuleb läbida erinevad etapid: võtmeperameetrite kindlakstegemine ja nende omavaheliste seoste analüüsimine; erinevate asjakohaste osapoolte struktuuralseid suhteid puudutavate strateegiate uurimine; määramatuse vähendamine, tehes kindlaks need stsenaariumid, mis on kõige tõenäolisemad, ja need, mis võiksid olla enam soovitatavad; lõpuks strateegiliste otsuste vastuvõtmiseks ja poliitikakujundamiseks vajalike kokkuvõtete tegemine. Stsenaariumide koostamine on osutunud ülesannetesse kaasatuile ka stimuleerivaks õppeprotsessiks.

Ometi on pikaajaline kogemus ka näidanud, et nende metodoloogiliste vahendite ennustamine ja strateegiline potentsiaal sõltuvad kasutatava teoreetilise raamistiku tugevusest eeldusel, et see määrab kindlaks asjakohaste parameetrite valiku, suhted ja tegurid. Hiljem on väga oluline ka empiirilise uurimine, et hinnata iga stsenaariumi tõenäosust.

Mistahes sotsiaalteaduste harus stsenaariumide koostamiseks ja strateegiliste valikute tegemiseks tarvitusele võetud teoreetiline raamistik baseerub fundamentaalse sotsiaalteooria eeldustel, isegi juhul, kui need ei ole sõnaselgelt formuleeritud. Turner ([1974], 1991) näitas, et erinevad voolud, mida me sotsiaalteooria ajaloos leiame, saab klassifitseerida kahele kriteeriumile vastavalt: teoretiseeringu tase ja muutuste tõukejõud. Teoretiseering võib käsitleda kas makro- või mikrotaset ja muutuste tõukejõuks võib olla kas põhiliselt konflikt ja tasakaalutus või koostöö, tasakaal ja homeostaas.

Niisiis teooriad, mis keskenduvad makrotasandi teoretiseeringule, jagatakse nendeks, mis rõhutavad konflikti, nagu Marxi, Weberi, Habermasi või Dahrendorfi teooriad, ja nendeks, mis rõhutavad tasakaalu, nagu Spenceri, Durkheimi, Parsons'i või Luhmanni teooriad.

Teisest küljest teooriad, mis keskenduvad mikrotasandi teoretiseeringule, ulatuvad vahetuse ja ratsionaalse valiku teooriatest (Mauss, Hechter) koostoime teoriani (Mead, Goffman), mis on avatum erinevatele reaalsuse kujutustele ja tegurite otstarbekohasusele.

Mõned teooriad on välja töötatud alles hiljuti, et ületada vastuolu nende vastandlike positsioonide vahel, liitmaks nii makro- kui mikrolähenemised ning konflikt ja koostöö kui muutuste käivitajad. Traditsioonilisest vastuolust holismi ja individualismi vahel on selgesõnaliselt üle saadud teooriates, mille töötasid välja Giddens (1984), Bourdieu (1979) või Burns ja Flan (1987). Struktuuri ja tegurite vahel toimub pidev vastastikune mõjutamine, tegemist ei ole vaid ühesuunalise mõjuga.

Burnsi (1987) lähenemine on eriti huvitav just majanduse seisukohast, kui me aktsepteerime seda, et turu dünaamika ei sõltu ainult hindadest, vaid ka sotsiaalsetest reeglitest. Burns uurib sotsiaalsete reeglite süsteemi, mis struktureerib ja reguleerib sotsiaalseid tehinguid ja organisatsioone. Ta uurib ka tootmise enda protsesse ning sotsiaalsete reeglite interpretatsioone ja rakendamist, hõlmates seejuures õppimist, läbirääkimisi, konflikte ja võimu rakendamist. Esitatakse mõtlema ergutav teoreetiline raamistik, analüüsivaks kitsaskohti, innovatsioone, struktuuralseid muutusi, strateegilisi tegevusi ja reforme kas makro- või mikrotasandil.

Kuid kui sügavalt siiski majandus võtab omaks need uued kaemused, mis tulenevad sotsiaalsest teooriast?

### **4.2. Majanduslik dünaamika ja sotsiaalne kontekst**

Majanduslikku mõtlemist näib viimase sajandi jooksul iseloomustavat kriitiline dilemma. Kas selleks, et analüüsida majanduslikku dünaamikat, tuleks võtta arvesse sotsiaalset ja ajaloolist konteksti või peaks sellest praktiliselt loobuma, et võimaldada mudelite loomist, täpsemaid selgitusi ja ennustamist? Sajandivahetusel tehakse tõsisid jõupingutusi selle dilemma ületamiseks.

Sotsiaalse ja ajaloolise konteksti mõju on üksikasjaliselt analüüsinud institutsionaalse koolkonna esindaja Veblen ja Austria koolkonna esindaja Schumpeter, kuid seda mõju eirati mikroökonomika aluste suurtes muudatustes, millega tulid välja Walras ja Marshall. Seda võttis arvesse Keynes oma peamises läbimurdeteoorias, mille eesmärgiks oli makromajanduslike vahendite loomine, et analüüsida kasvu ja tööhõive lühiajalisi kõikumisi. Kuid Keynesi teooria seisis vastamisi mõningate raskustega avatud majanduse, suureneva globaliseerumise, ratsionaalsete ootuste ja kaduva monetaristliku illusiooniga kohanemisel. Monetaristidelt ja uutelt klassikutelt tulev kriitika uuris neid Keynesi teooria nõrkusi, kuid tegi seda valdkonnas, kust ajaloolised ja sotsiaalsed dimensioonid olid tahtlikult välja jäetud, et luua alternatiivseid teooriaid, mis ei puudutanud realistlikke eeldusi, vaid pigem keskendusid operatiivsele kasutatavusele ja moonutustele.

Inflatsiooni kontrollimise olulisuse osas on täna isegi Keynesi teooriat pooldavate majandusteadlaste hulgas konsensus saavutatud, kuid see on jäänud endiselt tundlikuks küsimuseks Keynesi pooldajate ja monetaristide vahel. Need erinevused puudutavad nimelt raha- või fiskaalpoliitika mõju ja nõudmise stimuleerimise võimalikkust, et soodustada kasvu ja tööhõivet. Kuid praegu nõuab see püsiva kasvu raames vaid poliitiliste lahenduste balansseeritud reguleerimist .

Neil diskussioonidel oli ka see väärtus, et nad tõid esile vajaduse minna kaugemale poliitiliste lahenduste võimalustest lähemas perspektiivis ja keskenduda kaugemas perspektiivis majanduskasvu tõelistele alustele. Harrod-Domari, Solow ja Cobb-Douglase mudelite järgi rõhutasid endogeenset kasvu põhinevad uue generatsiooni mudelid teadus- ja arendustegevusse (TAT) ning inimkapitali investeerimise rolli majanduskasvu soodustamisel ja arengus järelejätkumisel (nt Romer, 1990; Silverberg ja Soete, 1994). Samu põhimõtteid rõhutavad neofaktoriaalsed ja tehnoloogilised teooriad rahvusvahelises majandusteaduses (nt Krugman ja Obstfeld, 1994).

Siit alates näib majandusteooria ühendavat uued analüüsi dimensioonid, kuigi ei konkretiseeri neid. Mis on teadus- ja arendustegevusse ning inimkapitali investeerimise, üha kasvava konkreetse tehnoloogia omandamise ja antud tehnoloogilise trajektoori taga? Nagu näitab evolutsiooniteooria (nt Dosi *et al.*, 1988; Lundvall, 1992), võime siit leida õppeprotsessid, mis tulevad erinevates institutsionaalsetes raamistikutes esile erinevate reeglite ja erinevate teguritega. Erinevad sotsiaalsed kokkulepped võivad toetada õppimist tegevuse kaudu, õppimist kasutamise kaudu ja õppimist vastastikuse mõjutamise kaudu.



Analüüsid lühi- ja pikaajalist dünaamikat neid institutsionaalsetest raamistikest vabastades on olnud viimaste lähenemisviiside ühisalaks, nagu näiteks evolutsiooniteooria (Hodgson, 1993) ja regulatsiooniteooria (Aglietta, 1976; Boyer ja Saillard, 1995), mis selgitab, kuidas uue kasvurežiimi ajalooline esiletulek sõltub ka sotsiaalsete reeglite ja institutsionaalsete vormide uuendamisest. Need hiljutised teoreetilised arengud pakuvad huvitavaid vahendeid, mille abil mõelda struktuurilistele poliitikatele ja institutsionaalsetele reformidele kasvu ja tööhõive edendamisel. Veelgi täpsemalt, uue teadmistel põhineva kasvurežiimi esiletulek näib sõltuvat institutsionaalsest innovatsioonist, uute sotsiaalsete reeglite leitudamisest.

Möödunud sajandi pärandi põhjal näib ka sotsiaalteadustes tekkivat uus teoreetiline paradigma, mis baseerub järgmistel põhimõtetel:

- luua kontseptuaalne raamistik, mis põhineb realistlikumatel eeldustel ja mis on võimeline arvesse võtma situatsioonide mitmekesisust, kompleksust ja mitmemõõtmelisust;
- minna kaugemale *homo economicuse* lihtsustamisest ja võtta arvesse erinevaid informatsioonitasandeid ja erinevaid ratsionaalsusmudeleid;
- ületada metodoloogilise individualismi piire, aktsepteerides püsivat indiviidide ja struktuuride, institutsioonide ja sotsiaalsete reeglite koostoimimist;
- tunnustada asümmeetriliste suhete olemasolu osapoolte vahel, mis võivad endas sisaldada kas konflikti või koostööd;
- võtta analüüsi lähtekohaks mitte tasakaalutingimused, vaid evolutsioon, innovatsioon ja õppimistingimused, isegi kui lõppeesmärgiks on ka tasakaalu selgitamine.

Sajandi koidikul seisab meie ees otsustava tähtsusega küsimus: kui suures ulatuses võimaldab uus teoreetiline paradigma meil toime tulla uute majanduslike ja sotsiaalsete paradigmadega?

Niisiis, teadmispõhisele majandusele ja ühiskonnale üleminekuks valmistumine näib olevat keeruline väljakutse nii teoreetilises kui ka poliitilises mõttes. Et selle väljakutsega toime tulla, alustati Euroopa tasandil erinevate teaduslike ja poliitiliste päevakajaliste ideede vastastikuse vahetamisega.

## 5. Euroopa tegevuskava ümberkujundamine

### 5.1. Meie põhilised küsimused

Vaatamata arvukatele vaieldamatutele õnnestumistele on Euroopal mahajäämusi üleminekul innovatsiooni- ja teadmispõhisele majandusele. See mahajäämus ilmneb tootmises ja mitmete infotehnoloogiate levitamises, kuid ka sotsiaalsete institutsioonide ja sotsiaalsete suhete kohanemises uue kasvupotentsiaaliga, mille need tehnoloogiad on tekitanud. Seni, kuni see mahajäämus kohanemises uue paradigmadega jätkub, jääb majanduskasv väheseks ja kasvab töötuse ja sotsiaalse tõrjutuse risk.

Et soodustada seda kasvupotentsiaali, peaks institutsionaalne reform keskenduma innovatsioonisüsteemidele, teadus- ja arengutegevusele ning haridussüsteemidele, tööturu juhtimisele ja sotsiaalse kaitse süsteemidele.

Lisaks ei ole sellel institutsionaalsel reformil mitte ainult riiklik, vaid ka Euroopa dimensioon. Riikide olukord on nende erinevate süsteemide lõikes väga erinev (Albert, 1991), kuid nende ees seisavad ühised struktuuriliste muudatustega seotud probleemid ning neid mõjutab ühine raamistik, mis

põhineb ühtsel turul, ühisrahal, ühisel konkurents- ja rahanduspoliitikal, koordineeritud makromajanduslikel poliitikal ja mõnel ühisel standardil sotsiaal- ja keskkonnasfääris.

See tähendab, et on tarvis teatud koordineerimist Euroopa tasandil, et ette võtta need institutsionaalsed reformid. Kuid samas tuleb suhtuda lugupidavalt rahvuslikku omapärasse. Oluline on luua mitmetasandiline valitsemissüsteem, mis põhineks Euroopa, riiklike ja rahvuslike tasandite koostoimel.

Kõik need probleemid viisid keskse küsimuseni, mida analüüsiti Euroopa Liidu eesistujamaaks ettevalmistumisel: kas selleks, et tugevdada oma väljavaateid majanduskasvuks ja säilitada oma põhiline sotsiaalne mudel, tuleb ehitada uus innovatsioonil ja teadmistel põhinev konkurentsivõimeline platvorm? Kuid selle üleminekuga kaasnevad riskid. Kuidas saab luua enamate ja paremate töökohtade ja suurema sotsiaalse kohesiooniga teadmistepõhist majandust?

Eelneva taustal määrasid erinevad autorid, kes on hästi tuntud oma käsitluste poolest ja panusega sellel alal, kindlaks mõned täpsemad küsimused, millele intellektuaalse autonoomiaga seoses tähelepanu pöörata. Ja täpsemalt:

- teadmistepõhise majanduse väljakutsed ja võimalikkus kasvuks globaliseerunud maailmas (Luc Soete);
- uued väljakutsed heaoluriikidele, mis tulenevad vananevast elanikkonnast, globaliseerumisest ja teadmistepõhise majanduse tärkamisest (Gøsta Esping-Anderson);
- tekkivad tööhõivetrendid, vajadus uute oskuste järele ja sotsiaalse tõrjutuse uued ohud üleminekul teadmistepõhisele majandusele (Robert Lindley);
- institutsionaalsed reformid, mis on nõutavad kasvuks vajaliku poliitilise struktuuri rakendamiseks, tööhõiveks ja sotsiaalseks kohesiooniks üleminekul teadmistepõhisele majandusele (Robert Boyer);
- rahvusvaheliselt parima praktika roll poliitikakujundamise õppevahendina (Bengt-Åke Lundvall);
- Euroopa identiteedi rajamine nende sotsiaalsete muutuste taustal (Manuel Castells);
- mitmetasandilise valitsemise ülesehitamine valitsusega, mis on vajalik nende reformide käivitamiseks (Mario Teló).

Peaesmärgiks oli määratleda, millised institutsionaalsed innovatsioonid võiksid muuta seda viisi, kuidas Euroopa ühiskonnad on praegu reguleeritud, et sillutada teed uutele arengutele, mida eelistatakse kõigi võimalike stsenaariumide hulgast. See nõudis vastastikust süvendatud suhtlemist ja viljakat mõttevahetust Euroopa teadusliku ja poliitilise üldsuse vahel. Tulemuseks loodeti saada Euroopa tegevuskava ülevaade nende paljude uute küsimuste valguses.

## **5.2. Arutluse all olevad teemad Euroopa tegevuskavas**

Portugali Euroopa Liidu eesistujamaaks olemise ajal 2000. a alguses püüti anda oma panus pikaajalisse otsusesse ajakohastada Euroopa strateegia, mis tagaks majanduskasvu, konkurentsivõime ja tööhõive uute tingimuste valguses ja varasematele väljapaistvatele panustele toetudes (*European Commission*, 1994). See strateegia peaks hõlmama makromajanduslikke poliitikaid, majandusreforme ja struktuuripoliitikaid, nagu näiteks teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni- ja ettevõttepoliitikad, hariduspoliitika, tööhõivepoliitika ja sotsiaalse kaitse poliitika.

Selle eesistujamaa ettevalmistusperioodil arutati Euroopa tasandil mõningaid põhiküsimusi, mille aluseks oli pikk dokumentide nimekiri.

Makromajanduse poliitika põhiküsimused:

- Kuidas parandada erinevaid poliitikaid, et tagada jätkusuutlik kasv ja tööhõive neis raames, mille määratles stabiilsuse ja kasvu pakt?
- Kuidas saab rahanduspoliitika aidata kaasa kasvule, kui selle põhiülesanne, nagu lepingutes määratletud, on kontrollida inflatsiooni?
- Kui palju saab eelarvepoliitika automaatseid stabilisaatoreid kasutada, et kasvu toetada?
- Millised peaksid olema riiklike investeeringute prioriteedid?
- Kui ulatuslikult võiks maksupoliitikat koordineerida?
- Kuidas peaks palgaarendus viima kooskõlla inflatsiooni kontrolli ja kasvavate elustandarditega?
- Milline peaks olema makromajanduslik dialoog sotsiaalpartneritega Kölni protsessi raames?
- Kuidas saab vältida sotsiaalse dumpingu riske?
- Kuidas saaks ametliku dokumendi "Majanduspoliitika üldsuunised" (*Broad Economic Policy Guidelines* - BEPG) efektiivsust tõsta?

Makromajanduslike poliitikate vahelise koordineerimise põhiküsimused:

- Milline peaks olema majanduslik koordineerimine liikmesriikide vahel? Kas piirduda ühiste eesmärkide seadmise ja nende elluviimise jälgimisega riiklikul tasandil, nagu juba ongi tehtud? Või minna kaugemale eesmärgiga hinnata erinevate riiklike valikute tervikmõjusid, või koguni rakendada ühised vahendid, tegelemaks probleemidega nagu asümmeetrilised ja globaalsed vapustused?

Majandusreformide põhiküsimused:

- Millised peaksid olema majandusreformi prioriteedid sellistes valdkondades nagu liberaliseerimine, erastamine, konkurentsipoliitika, avalike teenuste moderniseerimine, finantsturgude integratsioon, riskikapitali arendamine, toetus väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele?
- Kuidas peaks Cardiffi majandusreformide protsessi efektiivsust tõstma?

Tööhõivepoliitika põhiküsimused:

- Kuidas saaks kõrget tööpuuduse taset Euroopas vähendada? Kas oleks võimalik seada ühine eesmärk tööpuuduse taseme suhtes? Kuidas peaks Luksemburgi protsessil põhinevat tööhõivestrateegiat arendama, et tekitada rohkem ja paremaid töökohti?
- Kuidas peaks ühildama tööhõive, ettevõtluse, kohanemisvõime ja võrdsete võimaluste nelja sammast, et uuendada Euroopa sotsiaalset mudelit?
- Kuidas peaks sotsiaalpartnerid ja teised osapooled olema sellesse strateegiase kaasatud?
- Kuidas peaks stimuleerima ettevõtete sotsiaalset vastutust?
- Kuidas saada hakkama kasvava oskuste defitsiidiga?
- Kuidas peaks arendama elukestvat õpet?
- Mis võiks olla hariduspoliitikate panus Euroopa tasandil, kui need on seni piirdunud vaid koostööga?

Sotsiaalse kaitse põhiküsimused:

- Mis võiks olla ühine strateegia sotsiaalse kaitse kaasajastamiseks, kui need poliitikad on Euroopa tasandil veelgi algelisemal koostöö tasandil? Mõned prioriteedid on määratletud: töö eest väärilise tasu ja püsiva sissetuleku kindlustamine; pensionisüsteemide jätkusuutlikkuse tõstmine; sotsiaalse kaasatuse edendamine ja kõrgekvaliteedilise tervishoiusüsteemi kindlustamine. Kuid kuidas need prioriteedid ellu viia?
- Milline võiks olla heaoluriigi tulevik Euroopas?

Valitsemise põhiküsimused:

- Kuidas saaks parandada strateegilist juhtimist, et paremini koordineerida majandus-, tehnoloogilisi ja sotsiaalpoliitikaid Euroopas?

### **5.3. Uute poliitiliste suundumuste klaster**

Uute poliitiliste orientatsioonide klaster hakkas tekkima kogu sellest mõttevahetusest, mis organiseeriti poliitilise ja teadusliku üldsuse vahel, et kujundada ümber Euroopa tegevuskava:

- sotsiaalse kaasatusega teadmistepõhisele majandusele sellise globaalse strateegia määratlemine, millel on mõju erinevatele majandus- ja sotsiaalpoliitikatele;
- mitte ainult riigi rahaliste vahendite kvantiteedi, vaid ka kvaliteedi üle arutlemine; selge prioriteedi andmine riiklikeks investeeringuteks teadus- ja arendustegevusse, innovatsiooni, haridusse ja koolitusse; maksupoliitika kasutamine innovatiivsete väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete toetamiseks; riigi ja eraettevõtluse partnerluse tugevdamine, käivitamaks ambitsioonikaid infrastruktuure;
- makromajandusliku koordineerimise parandamine koos iga osapoole rolli ja iga tasandi otsustamise täpsema määratlemisega;
- majandusreformi keskendamine kasvu- ja innovatsioonipotentsiaali tugevdamisele;
- infoühiskonna ambitsioonika plaani ellurakendamine, hõlbustades interneti kättesaadavust ja pakkudes sellele uut sisu, võideldes sotsiaalse tõrjutuse vastu infoühiskonnas, keskendudes kodanike uutele hariduse, tervishoiu, transpordi ja keskkonnaga seotud vajadustele;
- riiklike poliitikate koordineerimine, et parandada Euroopa teadus- ja arendustegevuse potentsiaali;
- edasiliikumine traditsioonilistest haridus- koolitussüsteemide reformidest ning uute mooduste kasutamine, et ehitada üles õppiv ühiskond, kus kõigile on loodud võimalused;
- Euroopa sotsiaalse mudeli reformimine, investeerides inimestesse, aktiveerides heaoluriike ja intensiivistades võitlust sotsiaalse tõrjutuse vastu selle uutes ja vanades vormides, nagu näiteks tehnoloogiline kirjaoskamatus;
- heaoluriikide olemuse ja eesmärkide ümbermõtestamine, võttes arvesse mitte ainult garanteeritud sissetulekut, vaid ka isiklike teeneid, töö kvaliteeti ja elamisvõimalusi kui sotsiaalse kohesiooni ja sotsiaalse õigluse põhikomponente;
- pensionisüsteemide jätkusuutlikkuse tõstmine, suurendades tööhõive taset, mis nõuab töökohtade loomise soodustamist eelkõige teeninduses, töövõimelisuse suurendamist, varase pensionilejäämise uuesti läbivaatamist ja võrdsete võimaluste parandamist;
- Euroopa ja riiklike regulatsioonivormide vastastikuse mõju uurimine;
- Euroopa identiteedi allikate ja valitsemise mitmetasandilise süsteemi rolli analüüsimine selle ülesehitamiseks;
- sotsiaalse dialoogi ja teiste partnerluse vormide edendamine muutuste juhtimiseks;
- poliitilises sfääris innovatsioonide tarvituselevõtmine, et parandada koordineerimise, monitooringu, vastutuse ja õppimisprotsesse. Lühidalt rohkem teadmistepõhist poliitikakujundamist.

Selle teadusliku ja poliitilise agenda vahelise vastastikuste ideede vahetamise esimene tulemus oli eesistujamaa dokument, mis esitati lisana pealkirja all 'Tööhõive, majandusreformid ja sotsiaalne kohesioon - innovatsioonil ja teadmistel põhineva Euroopa poole'. Poliitilisele ja teaduslikule algatusele järgnevad kümned dokumendid, mille on ette valmistanud Euroopa Komisjon, Euroopa Liidu (EL) Ülemkogu, kõik Euroopa valitsused, Euroopa Parlament ja teised Euroopa institutsioonid, sotsiaalpartnerid ja paljud teised nii Euroopa kui ka riiklikel tasanditel.

Lissaboni Euroopa Ülemkogu, mis peeti 2000. a märtsis, määratles ja jõustas Euroopa strateegia teadmistepõhise majanduse jaoks, mida nüüd formaalselt tuntakse kui 'Lissaboni strateegiat'. Selle tulemusi on tunda paljudes poliitikavaldkondades, nimelt infoühiskonna, teadustegevuse, innovatsiooni, siseturu, hariduse, tööhõive, sotsiaalse kaitse ja sotsiaalse kaasatusega seotud poliitikates ning isegi makromajanduslikes poliitikates.

Kõige selle taga on üks lugu, mis on rääkimist väärt, et me mõistaksime selle strateegia ulatust ja uut probleemideringit ning nende lahendusi Euroopa jaoks.

## 5.4. Poliitiliste muutuste kohandamine ja juhtimine

Ent võtmeid ei olnud vaja viia poliitiliste otsuste tegemise ja rakendamiseni. Kogu eesistumine tegutses selle eesmärgi saavutamise nimel oma kahe Euroopa Ülemkogu, neljateistkümne EL Ministrite Nõukogu istungi, rahvusvahelise arutelu (1999), seitsme ministrite kohtumise ning mitmete Euroopa Parlamendi istungite ja kõrgetasemeliste Euroopa põhilisi huvirühmi ja liikmesriike grupeerivate foorumite kaudu.

Kuna peaesmärgiks oli määratleda globaalne strateegia, pidi põhirolli mängima Euroopa Ülemkogu - sünergias Euroopa Komisjoni algatustega. Euroopa Ülemkogu kohtumine pidi olema erakordne ja keskenduma vaid sellele eesmärgile. Pidime selle pidama piisavalt vara, et anda suuniseid järgmistele Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu koosseisudele, ja piisavalt hilja, et anda aega tõsiste jõupingutustele veenmiseks, mis oli vajalik kokkuleppele jõudmiseks. See tegevus toetus realsele ambitsioonikatele algatustele, mille formaalselt esitas eesistujariik omal riisikol, ja mille tulemuseks olid arvukad kontaktid kõikide ühenduse organite ja liikmesriikide valitsustega. Lõpuks viis see peaministri visiitideni kõikidesse Euroopa Liidu pealinnadesse. Ka avalik debatt võimaldas koguda laialdaselt varieeruva arvamuste kogumi kodanikelt, Euroopa Liidu valitsustelt ja ühenduse organitelt.

Otsused, mis võeti vastu Lissabonis Euroopa Ülemkogul, aitasid jõuda kõrgetasemelisele konsensusele ning tugevdasid veelgi koostööd, mis selles protsessis saavutati. Ülemkogu otsustega seati täpsemad eesmärgid, ajagraafik ja meetodid ning anti mandaat kõigile kaasatud EL Ministrite Nõukogudele. See edasiliikumine võimaldas Euroopa Ülemkogul Feiras tuua välja terve rea konkreetseid tulemusi, mida hakati riikide tasanditele transleerima ja järgmistele eesistujariikidele perioodidel edasi arendama.

## 5.5. Lissaboni strateegia

Lissaboni Euroopa Ülemkogu seadis uue strateegilise eesmärgi ja määratles üldise strateegia 2000. a. Tsiteerigem selle otsuseid:

'Liit seadis endale täna **uue strateegilise eesmärgi** järgmiseks aastakümneks: saada kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistepõhiseks majanduseks maailmas, mis on võimeline jätkusuutlikuks majanduskasvuks ning kus samaaegselt on suurem arv ja paremad töökohad

ning suurem sotsiaalne kohesioon. Selle eesmärgi saavutamise nõuab **üldist strateegiat**, mille sihiks on:

- valmistada ette üleminek teadmispõhisele majandusele ja ühiskonnale, kasutades paremaid poliitikaid infoühiskonna ning teadus- ja arendustegevuse tarvis, samuti kiirendades struktuuralse reformi protsessi konkurentsivõime ja innovatsiooni jaoks ning *viies lõpule siseturu loomise*;
- moderniseerida Euroopa sotsiaalset mudelit, investeerida inimestesse ja võidelda sotsiaalse tõrjutuse vastu;
- säilitada majanduse häid väljavaateid ja soodsaid kasvuperspektiive, rakendades sobivat makromajanduslikku regulatsioonide kogumit.'

Lissaboni strateegia määras kindlaks järgmised peamised poliitilised suundumused:

- infoühiskonna poliitika, mille sihiks on kodanike elustandardi tõstmine konkreetsete rakendustega hariduse, avalike teenuste, elektroonilise kaubanduse, tervishoiu ja linnajuhtimise alal; uus stiimul levitada infotehnoloogiaid firmades, eelkõige internetikaubanduse ja teadmispõhise juhtimise vahendeid; taotlus laiendada progressiivseid telekommunikatsioonide võrke ja võimaldada kõigile ligipääsu internetile, tootes seejuures sisu, mis lisab väärtust Euroopa kultuuri- ja teaduspärandile;
- teadus- ja arendustegevuse poliitika, mille abil olemasolev ühenduse tegevusprogramm ja riiklikud poliitikad koonduvad Euroopa teadussfääriks teadus- ja arendustegevuse programmide ja institutsioonide võrgustumise kaudu; kindel prioriteet innovatsioonipoliitikatele ja Euroopa patendi loomine;
- ettevõttepoliitika, mis läheb kaugemale olemasolevast ühenduse tegevusprogrammist, ühendades selle riiklike poliitikate koordineerimisega, et luua ettevõtluseks paremad tingimused - nimelt administreerimise lihtsustamine, juurdepääs riskikapitalile või juhtimiskoolitus;
- majandusreformid, mille eesmärgiks on kasvu- ja innovatsioonipotentsiaali loomine, finantsturgude täiustamine uute investeeringute toetamiseks ja Euroopa siseturu loomise lõpuleviimine, liberaliseerides põhisektorid; samas respektseerides avalikku teenistust, mis on omane Euroopa mudelile;
- makromajanduslikud poliitikad, mis lisaks olemasoleva makromajandusliku stabiilsuse säilitamisele elustavad kasvu, tööhõivet ja struktuuralseid muutusi, kasutades eelarve- ja maksupoliitikaid hariduse, koolituse, teadustegevuse ja innovatsiooni edendamiseks;
- uuendatud Euroopa sotsiaalne mudel, mis toetub kolmele võtmetegurile, s.t rohkem investeeringuid inimestesse, sotsiaalsete poliitikate aktiveerimine ja meetmete tugevdamine vanade ja uute sotsiaalse tõrjutuse vormide vastu;
- uued määratletud prioriteedid riiklikele hariduspoliitikatele, s.t koolide muutmine avatud õppimiskeskusteks, kõikidele elanikerühmadele toetuse tagamine, interneti ja multimeedia kasutamine; lisaks sellele peaks Euroopa rakendama uute põhioskuste raamistikku ja looma Euroopa diplomi, et asuda võitlusse arvutialase kirjaoskamatusiga;
- intensiivistatud aktiivsed tööhõivepoliitikad sihiga muuta elukestev õppimine üldiselt kättesaadavaks ja laiendada tööhõivet teeninduses (eriti hooldusteeninduses), mis on märkimisväärne töökohtade loomise allikas; elatusaseme parandamine ja kaasaitamine meestele ja naistele võrdsete võimaluste loomisele; Euroopa tööhõivetaseme tõstmine kiideti heaks kui põhiülesanne, vähendamaks tööpuuduse taset ja konsolideerimaks sotsiaalse kaitse süsteemide jätkusuutlikkust;
- organiseeritud koostööprotsess liikmesriikide vahel, et moderniseerida sotsiaalset kaitset, kindlaks määrata reformid ühiste probleemide lahendamiseks, nagu näiteks pensionisüsteemide vastavusse viimine elanikkonna vananemisega;

- ettevalmistamisel on riiklikud plaanid meetmete võtmiseks sotsiaalse tõrjutuse vastu kõikides selle probleemi dimensioonides (kaasa arvatud haridus, tervishoid, eluase) ja iga riigi situatsioonile spetsiifiliste sihtgruppide nõuete rahuldamine;
- paremaks muutunud sotsiaalne dialoog muutuste juhtimisel ja mitmesuguste partnerlusvormide rajamine kodanikuühiskonnaga, kaas arvatud suurema sotsiaalse vastutusega ettevõtete parimate praktikate levitamine.

## 5.6. *Strateegia ja valitsemine*

Mistahes strateegia tegelik elluviimine nõuab poliitilist mootorit, s.t valitsemiskeskust Euroopa tasandil, millel on võim koordineerida poliitikaid ja kohandada neid vastavalt iga riigi kontekstis. Lissaboni otsused muutsid selle valitsemiskeskuse tugevamaks kolmel viisil:

- esiteks hakkab Euroopa Ülemkogu koordinaatorina suuremat rolli etendama, pühendades edaspidi oma kevadise kohtumise selle strateegia monitooringule, mille aluseks on Euroopa Komisjoni poolt esitatud sünteesraport;
- teiseks parandavad laialdased majanduspoliitika suunised sünergiat makromajanduslike poliitikate, struktuuripoliitikate ja tööhõivepoliitikate vahel;
- kolmandaks kiideti heaks avatud meetodiga koordineerimine, mida hakatakse rakendama kõikides poliitikavaldkondades, kiirendades Euroopa prioriteetide ülekandmist liikmesriikide poliitikatesse.

See meetod ühendab endas Euroopa ühtsuse ja lugupidamise rahvusliku mitmekesisuse vastu. See määrab kindlaks vajalikud Euroopa suunised igas poliitikavaldkonnas, järelkult määratledes ühtlasi parimad praktikad ja võrdlusnäitajad ning lõpuks materialiseerudes rahvuslikes plaanides, mis sisaldavad iga riigi jaoks sobivaid konkreetseid eesmärke ja meetmeid. Selle sihiks on käivitada tohutu innovatsiooni-, õppimis- ja matkimisprotsess Euroopa riikide vahel, kus Euroopa Komisjon võib mängida katalüsaatori rolli. Meetodi eesmärgiks on tegelikult kiirendada reaalselt konvergenti nüüd, kui nominaalne konvergent on saavutatud, et valmistuda ühisrahale üleminekuks.

Euroopa poliitiline ülesehitus põhineb erinevatel poliitilistel meetoditel tulenevalt lahendamist vajavatest probleemidest. Välja on töötatud erinevad meetodid, mis on paigutatud kuhugi puhta integratsiooni ja otsese koostöö vahele. Seega:

- Rahanduspoliitika on eurotsoonis ühtne.
- Riiklikke eelarvepoliitikaid koordineeritakse Euroopa tasandil täpselt ettemääratud kriteeriumide alusel.
- Tööhõivepoliitikaid koordineeritakse Euroopa tasandil suuniste ja kindlate näitajate alusel, mis jätavad teatava ruumi riiklikul tasandil kohandamiseks.
- Koostööprotsess algab eesmärgiga moderniseerida sotsiaalse kaitse poliitika, arvestades põhjendatult rahvuslikke erisusi.

Poliitikad, mille eesmärgiks on luua ühtne turg, nagu näiteks rahanduspoliitika või konkurentsipoliitika, eeldavad koordineerimise rangemaid meetodeid järgitavate printsiipide suhtes. Kuid on teised poliitikad, mis kontsentreeruvad enam uute oskuste ja võimete loomisele selle turu ärakasutamiseks ja struktuurimuutustele vastamiseks. Need sisaldavad kiiremini õppimist ja sobivate lahenduste avastamist. Selliste poliitikate koordineerimine on avatum rahvuslikele eripäradele.

## 5.7. Koordineerimise avatud meetod

Koordineerimise avatud meetod põhineb erinevatel etappidel:

- suuniste kindlaksmääramine Liidu jaoks, mis on seotud konkreetsete ajagraafikutega, saavutamaks eesmärgi, mida need seavad lähi-, keskmises pikas perspektiivis;
- parimate praktikate vahetamine ja - kus see sobivaks osutub - kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete näitajate ning võrdlusandmete kogumine maailma parimate taustal ning sobitatuna erinevate liikmesriikide vajadustega;
- Euroopa suuniste ülekandmine riiklikesse ja regionaalsetesse poliitikatesse, seades spetsiifilised eesmärgid ja võttes kasutusele vastavad meetmed;
- perioodiline monitooring, hindamine ja partneritepoolne analüüs, mis toimub vastastikuste õppeprotsessidena.

Koordineerimise avatud meetod on kaasaegse valitsemise arendamise konkreetne viis, mis lähtub subsidiaarsuse põhimõttest. See meetod suudab edendada konvergentsust üldistes huvides ja mõnedes kokkulepitud ühistes prioriteetides, samas respektueerides riiklikke ja regionaalseid erinevusi. Euroopa ülesehitamise süvendamiseks on see kaasav meetod.

Koordineerimise avatud meetodi eesmärk ei ole koostada liikmesriikide üldist pingerida iga poliitikavaldkonna lõikes, vaid pigem juhtida õppeprotsessi Euroopa tasandil, et stimuleerida parimate praktikate vahetust ja levikut ning aidata liikmesriikidel parandada oma riiklikke poliitikaid.

Koordineerimise avatud meetod tuleb ühendada teiste kasutatavate meetoditega sõltuvalt probleemist, mida on vaja lahendada. Need meetodid võivad varieeruda integratsioonist ja harmoneerumisest kuni koostööni. Koordineerimise avatud meetodil endal on erinevate meetodite hulgas vahendaja roll. See on meetod, mis tuleks lisada üldisemasse meetodite kogumisse.

Euroopa Komisjon kui katalüsaator võib etendada olulist osa koordineerimise avatud meetodi erinevatel etappidel, nimelt esitades ettepanekuid Euroopa suuniste osas, organiseerides parimate praktikate vahetust, esitades ettepanekuid erinevate näitajate osas, toetades monitooringut ning korraldades partneritepoolset eelanalüüsi.

Monitooring ja hindamine peaksid riiklikus kontekstis põhinema süsteemsetel lähenemistel ning aitama luua strateegilise juhtimise ja kogemustest õppimise kultuuri, kaasates vastavad partnerid.

Peamine inspiratsiooniallikas koordineerimise avatud meetodile on olnud Luksemburgi protsess Euroopa tööhõivestrateegia vallas. Lissaboni tippkohtumise otsuseid järgides on seda meetodit nüüd rakendatud erinevates poliitikavaldkondades, nimelt infoühiskonna, teadus- ja arendustegevuse, ettevõtete, majandusreformide, hariduse ja sotsiaalse kaasatuse valdkondades. Kasutatakse kogemuslikku ja paindlikku lähenemist, et arendada ja kohendada seda meetodit iga poliitikavaldkonna spetsiifikaga.

Teadmispõhise majanduse arendamine koos sotsiaalse sidususe ja konvergentsuse edendamisega Euroopas, ühitades seejuures Euroopa Liidu üldised suundumused rahvuslike poliitikatega - see saab olema Lissaboni strateegia peamine proovikivi saabuval aastatel.



## Bibliograafia

- Aglietta, Michel (1976), *Régulation et crises du capitalisme*, reprinted (1997), Paris: Odile Jacob.
- Albert, Michel (1991), *Capitalisme contre capitalisme*, Paris: Seuil.
- Artis, Michael J. and Norman Lee (eds) (1997), *The Economics of the European Union - Policy and Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert and Martin Cave (1999), *Understanding Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Bartoli, Henri (1991), *L'économie multidimensionnelle*, Paris: Economica.
- Bartoli, Henri (1999), *Repenser le Développement - En finir avec la pauvreté*, Paris: UNESCO - Economica.
- Blaug, Mark (1962), *Economic theory in retrospect*, reprinted in Cambridge: Cambridge University Press (1988).
- Bourdieu, Pierre (1979), *La distinction - Critique sociale du jugement de gout*, Paris: Les Éditions de minuit.
- Boyer, Robert (1986), *La théorie de la régulation: une analyse critique*, Paris: Editions La Découverte.
- Boyer, Robert and Yves Saillard (1995), *Théorie de la régulation - L'état des savoirs*, Paris: Editions La Découverte.
- Bressand, Albert (1997), *Europe 2012, Globalisation et Cohésion*, Paris :Economica.
- Burns, Tom R. and Helena Flam (1987), *The Shaping of Social Organization - Social Rule System Theory with Applications*, London: Sage.
- Cairncross, Frances (1997), *The death of distance - how the communications revolution will change our lives*, London: Orion Publishing Group.
- Castells, Manuel (1996), *The information age: economy, society and culture - The rise of the network society*, vol. I, reprinted 1999, Oxford: Blackwell Publishers.
- Commissariat Général du Plan (Rapport du groupe présidé par Jean-Louis Quermonne) (1999), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Paris: La Documentation française.
- Conseil d'Analyse Economique (1998), *Coordination européenne des politiques économiques*, Paris: La Documentation française.
- Damásio, António R., (1995), *O erro de Descartes - emoção, razão e cérebro humano*, Lisbon: Publicações Europa-América.
- Delors, Jacques (1992), *Le nouveau concert européen*, Paris: Odile Jacob.
- Delors, Jacques (1994), *L'unité d'un homme*, Paris: Odile Jacob.
- De Schoutheete, Philippe (1997), *Une Europe pour tous*, Paris: Odile Jacob.
- Dosi, Giovanni, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg and Luc Soete (eds) (1988), *Technical Change and Economic Theory*, London: Pinter.
- Eatwell, Roger and Anthony Wright (eds) (1993), *Contemporary Political Ideologies*, reprinted (1994), London: Pinter.
- Edwards, Geoffrey and David Spence (eds) (1994), *The European Commission*, reprinted (1997), London: Catermill Publishing.
- Esping-Andersen, Gøsta (ed.) (1996), *Welfare States in Transition - National Adaptations in Global Economics*, reprinted 1998, London: Sage.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (1994), *Growth, competitiveness, employment - The challenges and ways forward into the 21st Century*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Fitoussi, Jean-Paul (1995), *Le débat interdit - Monnaie, Europe, Pauvreté*, Paris: Arléa.
- Fitoussi, Jean-Paul and Pierre Rosanvallon (1996), *Le nouvel âge des inégalités*, Paris: Seuil.
- Fitoussi, Jean-Paul (sous la direction de) (1999) *Rapport sur l'Etat de l'Union européenne*, Paris: Fayard and les Presses de Sciences Po.
- Fondation Alphonse Weicker (1997) *Europe 2012 - Globalisation et cohésion sociale: les scénarios luxembourgeois*, Paris: Economica.
- Fries, Fabrice (1995), *Les grands débats européens*, Paris: Seuil.
- Fukuyama, Francis (1992), *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.
- Gaspard, Michel (1997), *Réinventer la croissance - Les chemins de l'emploi en Europe*, Paris: Editions La Découverte & Syros.
- Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1998), *The Third Way - The Renewal of Social Democracy*, reprinted (1999), London: Polity Press.
- Godet, Michel (1991), *De l'anticipation à l'action - Manuel de prospective et de stratégie*, Paris: Dunod.
- Godino, Roger (1997), *Les sept piliers de la réforme*, Paris: Albin Michel.
- Habermas, Jürgen (1981) *Theorie des kommunikativen Handels*, reprinted (1985), Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Habermas, Jürgen (1987), *Théorie de l'agir communicationnel - Tome 2 Pour une critique de la raison fonctionnaliste*, Paris: Fayard.
- Hatem, Fabrice (1993), *La Prospective - Pratiques et Méthodes*, Paris: Economica.
- Hayes-Renshaw, Fiona and Helen Wallace (1997), *The Council of Ministers*, London: Macmillan Press Ltd.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt, Jonathan Perraton (1999), *Global Transformations - Politics, Economics and Culture*, Stanford: Stanford University Press.
- Hix, Simon (1999), *The political system of the European Union*, London: Macmillan Press Ltd.
- Hodgson, Geoffrey M. (1993), *Economics and Evolution - Bringing Life back into Economics*, Cambridge: Polity Press.
- Jacquemin, Alexis and David Wright (eds) (1993), *The European challenges post-1992 - Shaping factors, shaping actors*, Aldershot: Edward Elgar.
- Kelund, E., Boyer, R. and Hébert, R.F. (1990), *A History of Economic Theory and Method*, New York: McGraw-Hill.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993), *Modern Governance - New Government - Society Interactions*, London: Sage.
- Krugman, Paul R., Maurice Obstfeld (1994), *International economics: Theory and policy*, New York: Harper Collins College Publishers.
- Kuhn, Thomas (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lafay, Gérard (1997), *L'Euro contre l'Europe? - Guide du citoyen face à la monnaie unique*, Paris: Arléa.
- Le Boterf, Guy (1998), *L'Ingénierie des compétences*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Lévy, Pierre (1997), *Cyberculture*, Paris: Editions Odile Jacob/Éditions du Conseil de l'Europe.
- Lindley, Robert (with H. Nadel) (eds) (1998), *Les Relations Sociales en Europe*, Paris: L'Harmattan.
- Lundvall, Bengt-Åke (ed.) (1992), *National Systems of Innovation - Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter.

- McRae, Hamish (1994), *The World in 2020 - Power, culture and prosperity: a vision of the future*, London: HarperCollins.
- Morin, Edgar (1987), *Penser l'Europe*, Paris: Gallimard.
- Morin, Edgar and Sami Naïr (1997), *Une politique de civilisation*, Paris: Arléa.
- OECD (2000), *The Creative Society of the 21st Century*, Paris: OECD.
- Olivi, Bino (1998), *L'Europe difficile - Histoire politique de la Communauté européenne*, Paris: Gallimard.
- Parrochia, Daniel (1997), *Sciences exactes et sciences de l'homme: les grandes étapes*, Paris: Ellipses.
- Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation*, reprinted (1980), Boston: Beacon Press.
- Polanyi, Karl (1944), *La Grande Transformation aux origines politiques et économiques de notre temps*, reprinted (1983), Paris: Gallimard.
- Popper, Karl (1959), *The Logic of Scientific Discovery*, New York: Harper Torch books.
- Porter, Michael E. (1990), *The Competitive advantage of nations*, London and Basingstoke: Macmillan.
- Portuguese Presidency of the European Union, (1999), *International Hearing* (Giuseppe Bertola, Olivier Blanchard, Robert Boyer, Albert Bressand, Vítor Constâncio, Gøsta Esping-Andersen, Stephen Fuller, Robert Lindley, Bengt-Åke Lundvall, Carlos Medeiros, Lucio Pench, Marino Regini, Maria João Rodrigues, Michael Shuman, Luc Soete, Mario Telò, Göran Therborn, Jürgen Von Hagen).
- Prigogine, Ilya and Isabelle Stengers (1979, 1986), *La nouvelle alliance*, Paris: Gallimard.
- Prodi, Romano (1999), *Un'idea dell'Europa - Il valore Europa per modernizzare l'Italia*, Bologna: Società Editrice il Mulino.
- Rawls, John (1972), *A Theory of Justice*, reprinted (1989), Oxford: Oxford University Press.
- Reich, Robert B. (1991), *The work of nations*, Vintage Books.
- Rocard, Michel (1996), *Les moyens d'en sortir*, Paris: Seuil.
- Rodrigues, Maria João (1988, 1992), *O Sistema de Emprego em Portugal*, Lisbon: Publicações Dom Quixote.
- Rodrigues, Maria João (1991, 1998), *Competitividade e Recursos Humanos - dilemas de Portugal na construção europeia*, Lisbon: Publicações Dom Quixote.
- Rodrigues, Maria João (coord.) (2000), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento - Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social*, Lisbon: Celta.
- Romer, Paul (1990), 'Endogenous Technological change', *Journal of Political Economy*, 98, 71-102.
- Ross, George (1995), Jacques Delors and *European Integration*, Cambridge: Polity Press.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, New York: Anchor Books.
- Shapiro, Carl and Hal R. Varian (1999), *Information Rules - a Strategic Guide to the Network Economy*, Boston: Harvard Business School Press.
- Silverberg, Gerald and Luc Soete (eds) (1994), *The Economics of Growth and Technical Change - Technologies, Nations, Agents*, Aldershot: Edward Elgar.
- Tapscott, Don (1995), *The digital economy: promise and peril in the age of networked intelligence*, New York: McGraw-Hill.
- Telò, Mario and Paul Magnette (1998), *De Maastricht à Amsterdam - L'Europe et son nouveau Traité*, Brussels: Editions Complexe.
- Terestchenko, Michel (1994), *Philosophie politique - 1. Individu et société*, Paris: Hachette.

Thurow, Lester C. (1999), *Building Wealth - The new rules for individuals, Companies, and Nations in a Knowledge-Based Economy*, New York: HarperCollins.

Turner, Jonathan H. (1974), *The Structure of Sociological Theory*, reprinted (1991), Belmont: Wadsworth Publishing Company.

United Nations, Secretary-General, (2000), *We Peoples - United Nations 21st Century*, New York: UN.

Van Der Heijden, Kees (1996), *Scenarios: the Art of Strategic Conversation*, Chichester: John Wiley.

Wallace, William (ed.) (1990), *The dynamics of European integration*, London: Pinter Publishers for the Royal Institute of International Affairs.

Walliser, Bernard and Charles Prou (1988), *La Science Economique*, Paris: Seuil.

Walliser, Bernard (1994), *L'Intelligence de l'Economie*, Paris: Editions Odile Jacob.

# Riigi roll majanduskasvus\*

ERIK S. REINERT\*

*Märksõnad: majanduskasv, keskvalitsus, majandussüsteemid*

**Lühikokkuvõte:** Käesolev ettekanne püüab jälgida ja kirjeldada rolli, mida on etendanud valitsussektor - riik - majanduskasvu edendamisel Lääne ühiskonnas alates renessansiajast. Üks oluline järeldus on, et riigi ja turu vastasseis, mis on olnud kahekümnendale sajandile iseloomulik, on suhteliselt uus nähtus. Renessansiajast alates on üheks riigi väga oluliseks ülesandeks olnud hästitoimivate turgude loomine, seadusandliku raamistiku, standardite, krediitdivõime ja füüsilise infrastruktuuri tekitamise kaudu ning tegutsedes vajadusel ajutiselt viimase instantsi ettevõtjana. Varased majandusteadlased teadsid täpselt, et riiklikud turud ei tekkinud spontaanselt ning kasutasid valitsuse õige poliitika eest väideldes "kaasaegseid" ideid, nagu sünergiad, positiivne mastaabiefekt (increasing returns?) ja innovatsiooniteooria. Õigupoolest nägi merkantilistlik majandusteadus oma põhiülesandena laiendada linnades täheldatud sünergilisi majandusmõjusid kogu riigiterritooriumile. Ettekandes väidetakse, et klassikalised anglosaksi tavad majandusteaduses - milles keskendutakse eelkõige vahetuskaubandusele ja turustamisele, mitte aga tootmisele ja teadmistele - ei suuda süstemaatiliselt neid majandusarengu laiemaid küsimusi haarata ning tuuakse sisse riigi rolli käsitus **mittetasakaalustatud majandusteaduse alternatiivsetes tavades.**

Ilma omaaegsete utopistideta elaksid inimesed tänini koobastes, õnnatud ja paljad. Just utopistid panid paika esimese linna piirid. ... Suurtest unistustest saab alguse kasulik reaalsus. Utopia on igasuguse edu põhiprintsiip ning katse luua paremat tulevikku. (Anatole France)

## 1. Sissejuhatus: "renessansiriik" versus "loomulik harmoonia"

Aastal 1338 lõpetas Ambrogio Lorenzetti Siena raekojas oma freskod 'Hea ja halva valitsuse allegooria'. Head valitsust sümboliseerival freskol on jõukad kauplused, ilusad ehitised ja oma vaba aega nautivad, tantsivad linnakodanikud. Halva valitsuse märkideks on varemed, vägistamine, röövimine ja mõrvad. 'Hea ja halva valitsuse allegooria' esindab optimistlikku renessansiaja vaatepunkti inimese piiramatust potentsiaalset oma olukorda parandada. Nemad mõistsid ajalugu ka kui pidevat optimeerimisprotsessi, kus "inimese mõistust ja tahet", rakendatakse loodusjõudude ohjeldamiseks ja millel on tohtu potentsiaal oma saatuse parandamiseks: "piiramatu teadmiste hulk".

Renessansi majandusteaduse ja kaasaegse riigi sünni alguspunktiks oli selge arusaam inimkonna hetkeseisu suboptimaalsusest, seda keset keskaja võhiklikkust ja viletsust. Oldi veendunud sellise olukorra parandamise võimalikkuses ning püüeldi selle kui kauguses pidevalt terendava sihtmärgi

---

\* Originaal: Erik S. Reinert "The Role of the State in Economic Growth", *Journal of Economic Studies*, Vol 26, No 4/5, 1999. Artikkel on tõlgitud ja välja antud Erik S. Reinerti loal. Eestikeelse tõlke ja selle vastavuse eest originaalile vastutab Riigikantsleil.

Autor tänab Moses Abramowitzi ulatuslike kommentaaride eest. Samuti võtab autor tänulikult teadmiseks Arno Daastoli loomingulised soovitusel ja kriitika. Ettekande oluliselt lühendatud versioon on avaldatud teoses Toninelli, Pier Angelo (toim), *The Rise and Fall of State Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge University Press, 2000.

\* Erik S. Reinert on *The Other Canon Foundation* juhatusel esimees ning Poliitikauuringute Keskuse Praxis nõuandva kogu liige.

poole. Protsessi liikumapanevaks jõuks oli õppimine - uute teadmiste omandamine. See protsess meenutab tänapäeva evolutsioonilise majandusteaduse parimaid külgi (vt nt Lundvall, 1994; dünaamilist optimeerimist käsitleb Nelson, 1995).

Riigi kasulikkus selles protsessis tuleneb renessansiaja üldise heaolu mõistest<sup>1</sup> - süstemaatiline mõõde, mis on tänapäeva peavoolu majandusteaduse atomistlikus ja staatilises struktuuris kaduma läinud. Käesolevas ettekandes kasutame terminit "renessansiriik" aktiivset ja idealistlikku tüüpi riigi kohta, mis, nagu me püüame näidata, on olnud "kohustuslikuks läbimispunktiks" kõikidele praegustele tööstusriikidele, kaasates rahva majandustegevusse, mis tekitab üldist heaolu positiivse mastaabiefekti ja tagasiside-mehhanismide tugevdamise kaudu. Väga lihtsal tasemel tekib üldine heaolu sünergiatest, mis saavad alguse püsikulude jagamisest, tulenedes kas spetsialiseeritud vahenditest või spetsialiseeritud teadmistest, nagu vana lugu pimedast ja kurdist, kelle heaolu koos tegutsedes suurenes. Me väidame, et kompleksse majanduse kasvul on olulisi sarnasusi komplekssete tehnosüsteemide kasvuga ning et mõlemal juhul on positiivne mastaabiefekt positiivsete tagasisidemehhanismide tuumaks, mis heaolu suurendavad. Sellised süsteemsed sünergiad põhinevad lisaks mitmekesisusel - nagu majapidamise eksistents ja üldine heaolu põhinevad sünergiatel, mis tulenevad mehe ja naise erinevustest. Üldine heaolu on seega süsteemne ja sünergiat põhinev - see on dünaamiline mõiste protsessis, mis nn majanduspiruka suurust kasvatab - paljuski sarnaneb see protsessile, mida kirjeldas Adam Smith, kes enne oma kohtumist Prantsuse füsiokraatidega teoses *The Theory of Moral Sentiments* (Smith [1759], 1812) soovib teatud tööstuse edendamiseks (mis töötas positiivse mastaabiefektiga) valitsuse sekkumist, mitte tarbija ega tootja aitamiseks, vaid põhjusel, et sellest sai kasu kogu süsteem - "üldine heaolu". Siinkohal on oluline välja tuua, et "süsteemse üldise heaolu" mõistmisest tulenevad tegevused on väga erinevad jaotava kollektiivse tegevuse ideest - staatilise kasumitaotluse ja nullsumma mängude keskkonnas - kaasaegses anglosaksi majandusteaduses<sup>2</sup>.

Renessansiaja riigi sekkumise ökonomika oli nii ülimalt aktiivne kui ka idealistlik. Albert Hirschman (1991) käsitleb väiteid, mida on alates 18. sajandi lõpust kasutatud sellist tüüpi aktiivse ja idealistliku sekkumise vastu "loomulikku harmooniasse", mille lõi turumehhanism. Oma raamatus toob Hirschman meieni ideede ajaloo, loetledes üles argumendid, miks Ambrogio Lorenzetti optimistlikud freskod, mis väljendasid inimese võimet omaenese saatust parandada, olid parimal juhul naiivsed ja kasutatud. Hirschman on kogunud kokku argumendid, mis toetavad passiivsust kui strateegiat<sup>3</sup> - loomulik lisand Ricardo "süngele teadusele". Käesolevas ettekandes käsitleme riigi rolli majanduskasvus ja majandusliku mõtlemise ajaloos, mida lõhestab kaks põhjalikult erinevat majandusperspektiivi - tootmiskeskne ja aktiivne-idealistlik renessansitava ning vahetuskeskne ja passiivne-materialistlik Adam Smithi, David Ricardo ja uusklassitsistliku majandusteaduse tava.

Hirschman jaotab argumendid, mis räägivad riigi igasuguse aktiivse sekkumise strateegia vastu kolme kategooriasse ja leiab oma üllatuseks, et nii traditsioonilised "parempoolsed" kui "vasakpoolsed" hakkasid järk-järgult samalaadseid väiteid esitama:

---

<sup>1</sup> On huvitav märkida, et inimestesse, kes edendasid "üldist heaolu", suhtuti kui türannide vaenlastesse, nagu ilmneb järgmisest lausest aastast 1579: "Tõrjudes häid riigimehi teelt kõrvale, et ta saaks oma türanniat jätkata" (Golding, De Mornay, tsitaat väljaandest *The Oxford English Dictionary*, Oxford, The Clarendon Press, 1933, kd 3, lk 696).

<sup>2</sup> Meie analüüs tugineb majanduspiruka suurust mõjutavate positiivsete ja dünaamiliste süsteemsete mõjude rollile. See on väga erinev väitest, et piruka jagamisega seotud konfliktid - nii staatilised, kui aja jooksul esinevad - võivad selle suurust vähendada, nagu juhtub antisotsiaalses kollektiivses tegevuses, mida on kirjeldatud näiteks Mancur Olsoni töödes.

<sup>3</sup> See väljend pärineb Arno Daastõlilt.

- (1) *Vastakus*. Kõik katsed majanduslikku või sotsiaalset korda parandada annavad tulemuste oodatust vastupidise mõju. See argument on selgelt olemas juba Adam Smithi hilistes töödes.
- (2) *Kasutus*. Kõik katsed sotsiaalset või majanduslikku korda muuta on määratud läbi-kukkumisele.
- (3) *Risk*. Kõikide katsetega sotsiaalset või majanduslikku korda muuta kaasnevad kulud, mis on sedavõrd kõrged, et ohustavad varasemaid saavutusi.

1990ndate lõpu *zeitgeist* on oma olemuselt tunduvalt lähedasem Hirschmani kirjeldustele, kui Lorenzetti ja tema kaasaegsete optimismile. Ent Berliini müüri langemine on andnud meile nüüd võimaluse taastada riigi rolli majandusarengus tunduvalt väiksema ideoloogilise surve all, kui see oli mitte üksnes külma sõja ajal, vaid juba alates kommunismitondi ilmnemisest 150 aastat tagasi. Siiski segab meid tõsiselt asjaolu, et tänapäeva valitseva majandusteaduse keskmes - uusklassikalise teooria standardsete eelduste tulemusena - on ikka olemas "loomulik harmoonia", maailmas, kus süsteemsete mõjud ei kehti, mis põhineb Samuelsoni teguri-hinna võrdsustamisel: loomulik harmoonia, mis muudab kõik maailma palgatöölised võrdselt rikkaks - kui me suudame vaid "tagada õiged hinnad" ja "pakkuda ühtlast mänguruumi".

Neist "loomuliku harmoonia" filosoofiatest kasvab välja riigi kui sellise eemaletõukamine, mis väljendub Henry David Thoreau (1849) "kodanikuallumatuses" ja selle tänapäevastes väljendusvormides nagu pommirünnak USA föderaalhoonele Oklahoma Citys aastal 1995. Me elame ühiskonnas, mida piirab ühest küljest soov Thoreau lihtsa individualistliku elu järele, mille juured on 18. sajandi lõpus ja ideaaliks elu väljaspool igasugust ühiskonda ("Miks on inimesed murelikud?" küsis Thoreau. "Kes ei söö, see ei pea ka töötama."). Teisest küljest ahvatleb meid elustandard, mida saab hoida üksnes peene spetsialiseerumise võrgus, mille sünergia ja mastaap on olulised selleks, et saavutada süsteemset mõju ja jõuda renessansiaja majandusteadlaste üldise heaoluni. Need teadlased jälgisid rahvarikaste ja majanduslikult mitmekesiste linnade (nagu Veneetsia) jõukust võrreldes vaesusega, mis valitses mitmekesistamata majandusbaasiga maapiirkondades ja põllumajanduslikes/administratiivsetes linnades nagu näiteks Napoli. Isegi pessimistlik Machiavelli, kes "soovib tutvustada meile inimkonda selle kõige negatiivsemates ja rõhuvamates aspektides" (Canina, 1937), ütleb järgmist: "Il bene commune e quello che fa grandi le citta" - "Üldine heaolu muudab linnad suurteks".

Siiski tekitab tänapäeval märkimisväärsed pingeid asjaolu, et kõik süsteemsete mõjud majanduses - ja sellest tulenevalt ka igasugune riigi roll - on jäetud valitsevat majandusteooriast välja. See asjaolu on veelgi kahjulikum, kuna, nagu me püüame käesolevas ettekandes näidata ja nagu osutavad praeguste tööstusriikide kogemused, vajadus riikliku sekkumise järele on seda tugevam, mida vaesem on riik. Kõik majandusteooria loojad elavad riikides, kus tugevat riiki peetakse loomulikuks ning kus renessansitüüpi riigi "kohustuslik läbimispunkt" on juba kaugel minevik.

Uusklassikalise teooria eeldused vastavad maailmale, mis on kooskõlas Henry Thoreau ideaaliga: puuduvad inimese loodud institutsioonid ja süsteemsete mõjud. Thoreau lugemine aitab mõista keskmise ameeriklase rahulolematust igasuguse valitsusega. Thoreau jagab koos Adam Smithiga tugevat vastumeelsust igasuguste inimese loodud institutsioonide ja kollektiivse tegevuse suhtes, leides - selgelt Rousseau'ist inspireerituna -, et tsiviliseeritud ühiskonna institutsioonid on inimkonda korrumpeerinud. Adam Smithi jaoks tekitavad kõik inimese loodud institutsioonid - nii erakätes olevad kui riiklikud - "eranditult niivõrd 'absurdseid' tulemusi, et neil puudub eeldatav seaduspärasus" (McCraw, 1992).

Uusklassikaline majandusteadus on hoidnud Thoreau ja Adam Smithi müüti elus, suutmata omaks võtta ühiskondade süsteemseid sünergiaid arvukate ametite hulgas, millest igapäev on minimaalne efektiivne toimimissuurus, mis omakorda tekitab ka ühiskonna enese minimaalse efektiivse suuruse. See ühiskonna minimaalne efektiivne suurus kasvab koos teadmiste lisandumisega ja uute ametite moodustamisega - mis tõstab elustandardeid - ning moodustab põhjaneva seose geograafia ja majanduse vahel (Bücher, 1918-19; Polanyi, 1957). Needsamad tegurid viisid omakorda esmalt keskaegse linnamajanduse, seejärel riikliku majanduse ning lõpuks globaliseerumise tekkeni. Vajadus riigi järele kerkib olulisel määral esile samadest sünergiatest ja vastastikustest sõltuvustest ning majandustegevuste erinevast suutlikkusest toota positiivset mastaabiefekti, mis asub antud süsteemi keskmes.

Üheks tänapäeva üldarusaama probleemiks on seega asjaolu, et - eelduste kaudu, mis puudutavad positiivse mastaabiefekti ja täiusliku informatsiooni täielikku puudumist - on loodud teooria, mis on sama individualistlik kui Henry David Thoreau nägemused: teooria tuumas ei sisaldu süsteemseid välismõjusid. Tänapäeva majandusteooria ei ütle meile, miks me ei võiks kahte head - atomistlikku individualismi ja kõrget materiaalselt elatustaset - korraga saada. See on oluline põhjus, miks majandusteooria tuumikus ei sisaldu teooriaid riigist, firmast või mistahes muust inimese loodud institutsioonist. Renessansi majandusteadlased ütlevad, et riik eksisteerib süsteemsete mõjude tõttu majanduses - mõjude tõttu, mida ka noor Adam Smith ülistab (vt käesoleva ettekande esilehte). Tänapäeva komme nimetada - üsna *ad hoc* viisil - kõiki ootamatuid majandusmõjusid "välismõjudeks" või "turutõrgeteks" ei aita eriti majandussüsteemide mõistmisele kaasa. *Ad hoc* erandeid on lihtsam näha ja nende alusel tegutseda kodule lähemal, tööstusriikides, kui kaugel Kolmandas Maaailmas. Sel põhjusel on Euroopa Liidu (EL) ühisturu põhjanev argument praktikas täheldatud positiivse mastaabiefekti olemasolu (Cecchini raport), ent sel puuduvad igasugused seosed kaubandusteooriaga. Teisest küljest on EL Kolmanda Maaailma suhtes teostatava poliitika teoreetiliseks aluseks eeldus, et sellist positiivset mastaabiefekti ei eksisteeri (tavaline kaubandusteooria, mis ei luba asümmeetrilist kaubandust positiivse ja negatiivse mastaabiefektiga majandussektorite vahel). Seda sagedast ja ebajärjekindlat "eeldustega žongleerimist" majandusteoorias rõhutas juba Joan Robinson. Kolmanda Maaailma vaatepunktist võib seda vaadelda kui reegli "kes maksab, tellib ka muusika" alternatiivset varianti. Meie seisukohast on oluliseks majandusteooria ees seisvaks ülesandeks muuta seesmiseks need välisegurid, mis heaolu toodavad: mastaabi ja ulatuse süsteemsed sünergiaid, mis pärinevad uute teadmiste tekkest ja rakendamisest nendes tootmisprotsessides, mis alluvad positiivsele mastaabiefektile.

Maailemapanga 1997. aasta maailma arenguraport - mille nimeks on "Riik muutub maailmas" - keskendub riigi rollile majanduse arengus. Eeldatavalt jätkub selles arutelu riigi rolli üle, mis algas publikatsiooniga *The East Asian Miracle* (1993). See artikkel käsitleb riigi ajaloolist rolli eelduste raamistikus, mis Maailemapanga omast erineb. Need eeldused on ära toodud peatükis 2. Meie seisukohast järgivad edukad Ida-Aasia riigid strateegiaid, mis sarnanevad oluliselt neile, mida järgisid kõigepealt Inglismaa (alates 1480ndatest) ning seejärel kõik teised praegused tööstusriigid oma varasel arenguetapil. Maailemapanga uuringud puudutavad üksnes kuni 50 aastat tagasi ulatuvat perioodi, mistõttu neid sarnasusi tavaliselt tõenäoliselt ei käsitleta. Samuti, kuna majandusliku mõtlemise ajalugu on tänapäeval suures osas taandatud uusklassikalise majandusteaduse genealoogiale, on praeguste tööstusriikide varasem majanduspoliitika suures osas "unustatud". Pole olemas sellist asja nagu akadeemiline uurimisvaldkond nimetusega "majanduspoliitika ajalugu" ning Euroopa ja Põhja-Ameerika tööstusjõud näivad olevat ühisel väärarusaamal omaenese mineviku osas, neid vaesusest välja aidanud riigivõimu rolli osas.

Käesolevas ettekandes püüame vaadata Teise maailmasõja järgest ajastust kaugemale tagasi, näitamaks, et selles 500 aasta pikkuses perspektiivis on riigi aktiivne roll Ida-Aasia "imes" - mida



kirjeldavad sellised autorid, nagu Amsden (1989) ja Wade (1990) - tegelikult tavaline ettevõtlus: "kohustuslik läbimispunkt" üleminekul alaarengust arengule. Peatükis 2 toome välja valitsevast majandusteadusest erinevad eeldused selle kohta, kuidas toimub majandusliku heaolu teke ja levik. Peatükis 3 püüame käsitleda riigi poolt ajaloos üldise heaolu edendamiseks mängitud rolle. Peatükk 4 annab lähema ülevaate nende poliitiliste meetmete taga seisvatest süsteemsetest teooriatest. Peatükis 5 püüame me näidata, et - omamata samas olulist tähtsust piiratud uusklassikalises raamistikus - nimetatud Schumpeteri merkantilismi poliitika ühilduvad täielikult mitmete hiljutiste uute lähenemistega majandusteooriale. Peatükis 6 vaadeldakse seda kahe paralleelse majanduskaanoni perspektiivis. Peatükk 7 loob seose "renessansi majandusteaduse" pärandiga ning peatükk 8 kommenteerib lühidalt riigiettevõtete rolli selles süsteemis. Peatükis 9 vaadeldakse Adam Smithi rolli uute teadmiste lisamisel nullsumma mängu majandusteoorias ning peatükis 10 tehakse kokkuvõtted.

## **2. Majanduskasvu ja heaolu põhjustavad ja levitavad mehhanismid: tootmispõhise ja aktiivse-idealistliku renessansitava vaatepunkt**

Uurimus, mille eesmärgiks on jälgida riigi mõju majanduskasvule, peab tuginema otseselt või kaudselt majanduskasvu põhjustavate mehhanismide mudelile. Allpool püüame selgitada, kuidas erinevad meie eeldused Adam Smithi ja uusklassikalise süsteemi omadest. Kasutades osaliselt Werner Sombarti terminoloogiat, oleme rajanud oma analüüsi tootmiskesksele, aktiivsele-idealistlikule eelduste kogumile, vastupidiselt tänapäeva valitsevatele seisukohtadele, mida võib antud kontekstis nimetada vahetuskeskseteks ja passiivseteks-materialistlikeks.

Meie eelduste valik erineb tänapäeva valitseva majandusteooria omast ning annab seetõttu ka tulemuseks erineva vaatepunkti riigi rollist majanduskasvus. Selgituseks: kui "tegeliku maailma" tingimused oleksid uusklassikalise teooria eeldustele vastanud, oleksime jaganud seisukohta, et kõik püüdlused tulude kasvu ja jaotust mõjutada oleksid mõttetud. Ent nagu me väidame, on tegurid, mis põhjustavad ebaühtlast majanduslikku arengut - kus riigi sekkumisel võib olla oma osa -, just need, mille uusklassikaline teooria kõrvale heidab. Kui uusklassikaline teooria on "õige", on see võtmepunktides "õige valel põhjusel". Nii näiteks väidaksime, et rahvusvahelisest kaubandusest saadavat tulu tekitab peamiselt see, mida Schumpeter nimetas ajalooliseks positiivseks mastaabiefektiks - positiivse mastaabiefekti ja tehniliste muutuste sümbioos -, mitte aga Ricardo teooria staatiline kasv. Vajadus "turu valitsemiseks" tekib sellistest teguritest, mis on valitsevast teooriast välja jäetud.

Selles küsimuses tundub olevat kolm olulist aspekti:

- (1) kuidas majanduskasv tekib;
- (2) alternatiivsed mehhanismid, mille kaudu levivad kasv ja heaolu rahvusriikide vahel ja sees ning üksikisikutele; ja
- (3) selline alternatiivne lähenemine põhineb erineval filosoofilisel alusel.

Neid kolme aspekti käsitletakse lühidalt järgmises kolmes punktis.

### *2.1 Oletused majanduskasvu põhjuste kohta*

Üheks oluliseks algpunktiks on asjaolu, et meie arvates puudub tänapäeva valitsevas majandusteoorias - kui variantide kogumis uusklassikalise paradigma ümber - põhjanev majandusarengu teooria, mis

ei näeks seda üksnes kapitali tööle lisamise protsessina. Aastal 1956 näitas Stanfordini majandusteadlane Moses Abramowitz, et kapitali akumulatsioon moodustas üksnes 10-20 protsenti USA majanduskasvust - mida ta siis nimetas "meie teadmatuse näitajaks majanduskasvu põhjuste kohta".

Millised on heaolu tekitavad jõud? Näib, et "kasvu ligikaudsete põhjuste" (nagu Abramowitz neid nimetab) otsimise protsess järgib Ibseni Peer Gynti teed, kellele sibul - s.o sisemine mina - paljastas üksnes ühe kihi teise järel, ent mitte tuuma. Väidaksime, et järgnevalt loetletud tegureid tuleks vaadata kui "reageerijaid", tegureid, mis tekitavad majandusliku heaolu ainult juhul, kui need kõik koos esinevad. Need "reageerijad" paljastatakse kaasaegses majandusteaduses kihthaaval, alustades järgneva loetelu algusest. Majandusliku heaolu suurenemise põhjusteks on:

- Turud.
- Kapital.
- Tehnoloogia (*teho*-osa: uus riistvara/töövahendid).
- Tehnoloogia (*loogia*-osa: uued oskused ja teadmised).
- Suhtumine uutesse teadmistesse (inimeste ja riikide poolt).
- Süsteemsed aspektid, mis tekitavad positiivse tagasiside mehhanisme (positiivne mastaabiefekt, "mastaap ja ulatus").
- Inimese ratsionaalne tahe ("mõistus ja tahe").

Kaasaegne valitsev majandusteooria piirab ennast ise üksnes esimese kahe teguriga. Turud ja kapital on selgelt vajalikud, ent kaugel sellest, et olla piisavad ehituskivid majanduskasvu teooriale. Uus uuring "evolutsioonilise majandusteaduse" pealkirja all, mida rahastab OECD nimetuse TEP (*Technology and Economy Programme*, tehnoloogia ja majanduse programm) all, sisaldab ka tegurit 3 ning üha enam ka tegurit 4. Teiseks rabavaks Adam Smithi majandusteaduse omaduseks - lisaks tema juba mainitud sallimatusele inimese loodud institutsioonide suhtes - on tema pikad ja arutlevad tõestused, et teadmiste tootmine on nii eraisiku kui ühiskonna vaatepunktist nullsumma mäng. Siin murrab Adam Smith ilmselt kõige selgemini renessansi tavaid ning see on võtmepunkt, mida me käsitleme üksikasjalikumalt käesoleva ettekande peatükis 9. Täna - osaliselt TEP programmi mõjul - on Adam Smithi vastakas sõnum aeglaselt hääbumas: majandussüsteemi liikumapanevateks jõududeks on uute teadmistega loodud uuendused. Riigid, kus innovatsioon lakkab, ei suuda hoida oma elatustaset, nad kaotavad selle isegi juhul, kui säilitavad efektiivsuse.

### 2.2 Eeldused kasvu ja heaolu levikumehhanismide kohta

Teine ja kõige olulisem mõõde majanduskasvu nähtuses on asjaolu, et see näib olevat paljude süsteemsete mõjude produkt, mida ei kata teooriad, milles käsitletakse atomistlikult ainult süsteemi üksikuid tegureid. Need aspektid - sünergiad või süsteemsed mastaabiefektid - on positiivsete tagasisidemehhanismide, positiivsete arenguringide algus majanduses ning need esinevad ainult juhul, kui süsteem kui selline on analüüsiobjekt. Selliste tegurite olemasolu või puudumine määrab, kuidas majanduskasv majanduses levib - olemuslikult ühena kahest vormist: kõrgema palgana tootvale inimesele või madalama hinnana tarbivale inimesele. Suletud süsteemis pole kahel tehnilise muutusega kaasneva tulu kogumise moodusel praktilist vahet. Rahvusvahelises kaubanduses seisneb kogu vahe kahe erineva tööturu vahel, millel on asümmeetriline kaubandusskeem (positiivse mastaabiefektiga toodetega kauplemine negatiivse mastaabiefektiga toodete vastu), selles, millist neist kahest mudelist kasutatakse.

Varasemas artiklis oleme viidanud neile kahele alternatiivsele mehhanismile kui tehnoloogilisest muutusest saadava tulu jaotamise kokkuleppelisele ja klassikalisele meetodile (Reinert, 1994). Tulude jaotamise kokkuleppelist meetodit rakendati kogu süsteemis ja paralleelselt kõikides tööstusriikides sisenemistõkete taga, mille oli loonud masstoodang. Nõudmine kõrgemate palkade järele oli

rahuldatud, samal ajal kui rahavarud kasvasid vähemalt sama kiirusega kui riigi füüsiline tootlikkus. Ideaalselt konkurentsivõimelises tulude jaotamise klassikalises mudelis peaksid inimesed muutuma rikkamaks tänu ostujõu suurenemisele hindade langemise tõttu - nagu ennustasid Adam Smith ja Ricardo -, mitte palkade tõstmise teel. Oleme ühtlasi väitnud, et terminit "konkurentsivõime" ja selle ajaloolisi ekvivalente on kasutatud selleks, et kirjeldada selliste süsteemsete dünaamiliselt ebatäiusliku konkurentsi tulemuste ning tehnoloogilise muutuse tulude kokkuleppelise jaotamise olemasolu (Reinert, 1995).

Maa ilma tulude jaotuse praktilisi tagajärgi, mille on tekitanud kaks erinevat tehnilise muutuse tulude jaotuse mudelit, võib kõige paremini näha traditsioonilises teenindussektoris. Selles tohtus sektoris on tavaliselt väga väike tootlikkuse vahe Esimese ja Kolmanda Maa ilma tööliste vahel. Bussijuht, habemeajaja või toateenija on Boliivias või Haiiti ligikaudu sama tootlikud kui Norras või Itaalias. Miks saavad siis Boliivia või Haiiti habemeajajad või bussijuhid reaalselt palka, mis moodustab ainult murdosa - 10-20 protsenti - Norra või Itaalia habemeajaja või bussijuhi palgast? Miks jagab nähtamatu käsi sama tootlikkusega inimestele erinevates majandusruumides niivõrd erinevat tasu? Väidame, et seda põhjustavad *Strukturzusammenhänge* - süsteemsed mõjud -, mille on tekitanud asjaolu, et suur osa positiivse mastaabiefektiga majandustegevuse tehnoloogilisest muutusest tulenevast tulust jaotatakse kokkuleppelise meetodiga, s.t kõrgemate palkadena kohalikul tööturul, mitte madalamate rahvusvaheliste hindadena. Vaese Sahara kõrberiiği perspektiivis esineb see, mida me näeme kui "majanduslikku arengut", põhimõtteliselt süsteemina, mis tugineb "tööstuse erikasumil" positiivse mastaabiefektiga tegevustelt, levides kõikjal rahvuslikel tööturgudel. Positiivse mastaabiefektiga tegevuste olemasolu - ja nendega kaasnevad turubarjäärid - loob riikliku üldise heaolu, mis annab Norra bussijuhile reaalsel palga, mis on tema võrdväärset tootliku Boliivia kolleegi omast viis korda kõrgem.

Väidaksime, et selliste süsteemsete mõjude päritolu peitub püsikuludes, mis inimese töövahenditega kaasnevad: töövahendite üha suurenev keerukus (ja kaasnevad püsikulud) ning nõuded nende vahenditega töötavatele inimestele viivad järjest suurenevate minimaalsete efektiivsete tegevusmahtudeni pidevalt kasvava spetsialiseerumist eeldavate ametite arvu ja pidevalt kasvava toodete ja teenuste valiku juures. See tekitab kumulatiivset põhjuslikkust ja arengusõltuvust. Näide: külal, mis oli piisavalt suur omaenese sepa toetamiseks (energia püsikulu koldes), oli selge eelis väiksema, ilma sepata küla ees tehnoloogilise keerukuse redeli järgmisel kumulatiivsel astmel. See on põhjus, miks "tööjaotuse määrab turu suurus" - Adam Smithi heal intuitsioonil põhinev väide, mis hiljem usklassikalisest majandusteadusest kadus. Ühtlasi selgitab see arvuka elanikkonna suurt tähtsust, seda seisukohta toetavad üksmeelselt Smithi-eelsed majandusteadlased.

### 2.3 Aktiivse-idealistliku tava erinevad filosoofilised põhjendused

Uute teadmiste edendamine oli renessansi majanduspoliitikate - ning hiljem kogu reaalmajandusliku (*realökonomisch*) merkantilismi, kameralismi ja kolbertismi - peamiseks liikumapanevaks jõuks. Kui koostada loetelu majanduslikest sekkumistest renessansi majandusteaduses, nagu allpool joonisel 1, saab selgeks, et neid niivõrd erinevatena näivaid majanduspoliitikaid ühendavaks elemendiks on uute teadmiste edendamine ja kaitse. Lisaks rajanesid need poliitikad otsesel või kaudsel eeldusel, et mõned teadmised olid teistest väärtuslikumad. Sellest tulenevalt oli riigi huvides neid teadmisi luua ja kaitsta. Filosoofilisel tasandil pärinevad need väärtuslikud teadmised inimese mõistusest. Seetõttu ei mõista ükski teooria, mis ei arvesta inimese mõistust ja hinge, inimese materiaalse seisundi paranemist, s.t majanduskasvu suurenemist.

Aktiivses-idealistikus tavas nõuavad majandus- ja sotsiaalteadused loodusteadustest erinevat arusaamist. Sotsiaalteadused, mis puudutavad seaduste asemel sihte ja väärtusi, peaksid püüdma mõista (*verstehen*). Loodusteadused aga püüavad peamiselt kirjeldada ja luua kontseptsioone

(*begreifen*). Kvalitatiivsed suhted moodustavad humanitaar- ehk sõna-sõnalt vaimuteaduste (*Gesteiswissenschaften*) tuuma. Nende teaduste kriitiliseks aspektiks on seetõttu võimatus neid loodusteaduseks taandada. Kuigi ka majandusteadus tegeleb arvudega, on ühtlasi olemas põhimõtteline mittevõrreldavus arvude (hulkade) ja mõnede majandusteaduse põhiaspektide, nagu inimese mõistus ja tahe, vahel. Saksa majandustava jätkas renessansi tavasid. Alates Leibnizist kuni Werner Sombartini kumab siin läbi *Geisteswissenschafteneni* sisemine ühtsus (*Strukturzusammenhang*) - nt keeldumine lahutada "majandusnimene" ülejäänud inimesest.

---

### **Teaduste Akadeemiate asutamine.**

- Baconi 'New Atlantis': Salomon's House.
- Leibniz: innustab akadeemiate asutamist Berliinis, Viinis ja Peterburis.

### **Leiutajate ergutamine ja abistamine.**

- Bacon: 'Iga väärtusliku leiutise korral püstitame leiutajale ausamba ning maksame talle õiglast ja austavat tasu.'
- Wolff: 'Tuleb keelustada leiutajate pilkamine.'

### **Uute teadmiste/hariduse levitamine.**

- Bacon: 'Me külastame erinevaid olulisi kuningriigi linnu; kui aeg on käes, avaldame\* sellised kasulikud leiutised, nagu heaks arvame.'
- Wolff kui 'Saksa rahva koolitaja'

### **Õpipoiste süsteemi loomine.**

- Inglismaal Elizabeth I ajal (1558-1603)
- Saksamaal Leibnizi ja Wolff'i õpetuse tulemusena.

### **Uute leiutiste patendikaitse (Veneetsia, 15. sajand).**

- Näitas üles uute teadmiste *valdusprobleemi* põhjalikku mõistmist.

### **Riiklikud manufaktuurid kui 'õppimisaigad'.**

- Seda rõhutas Werner Sombart.

### **Toetused riigi või regiooni jaoks uutest tööstusharudes tegutsevatele firmadele.**

- Serra: erinevate ametite arv kui võtmetegur linna jõukuse selgitamisel.

### **Maksusoodustused ja preemiad uut tehnoloogiat juurutavatele firmadele.**

- Rakendati süstemaatiliselt Inglismaal alates Henry VII perioodist 1485.
- Oskustööjõu sissevedu.

### **Rändepiirangud oskustöölisele.**

- Kehtestatud Surmanuhtluse ähvardusel teatud oskustöölisele Veneetsias.

### **Masinate ekspordikeeld.**

- Kehtis Inglismaal kuni 1830ndateni.

### **Masinate koloonias kasutamise keeld.**

- Selle majanduspoliitika pärand on senini tuntav paljudes Kolmanda Maailma riikides, mis, nagu näiteks Haiiti, on spetsialiseerunud seni mehhaniseerimata majandustegevusele.

**Toorainete ekspordilõivud**

- Tagasid, et kohalike tootjate jaoks olid tooraine hinnad madalamad kui väliskonkurentide jaoks.

**Tööstuslike kaupade impordilõivud riikliku konkurentsi tagatiseks.**

- Masinaid nähti kui uute teadmiste lähendeid; see abinõu suurendab kapitali ja tööjõu juurdevoolu mitte käsitsi, vaid masinatega tehtava töö tegemiseks.

**Mereväe tugevdamine.**

- Kasutades ära 'Mastaabimajandust jõu kasutamisel'.

**Allikas:** Bacon (dateerimata (1930ndad)), lk 272

**Märkus:** \*"Avaldama" tähendab siin "üldist juurdepääsu tagama, levitama, avalikkuse ette tooma" (vt *The Oxford English Dictionary*, kd VIII, lk 1561-2)

**Joonis 1.** Schumpeteri merkantilism: uute teadmiste edendamine ja kaitse renessansi majanduspoliitikas (alates 16. sajandist).

Renessansi majandusteaduse üldine heaolu on samuti sellise sünergilise *Strukturzusammenhang*i tulemus. Asjaolu, et meie kaks võrdset tõhusalt töötavat bussijuhti - üks Boliivias ja teine Norras - saavad sedavõrd erinevat palka, on majandusliku *Strukturzusammenhänge* produkt, millest tänapäeva atomistlik majandusteooria ja majanduspoliitika midagi ei tea.

Seda tüüpi teooriatest tulenevaid majanduspoliitikaid teostati, mõistes erineval määral nende aluspõhimõtteid. Need poliitikad ei tuginenud meie arusaamade kohaselt sellele, mida me nimetaks tavaliselt teaduslikuks analüüsiks. Need teooriad tuginesid 'kaudsetele tõenditele', sekkumismeetodile, mida nimetatakse abduktsiooniks - või *phronesis*, Aristoteelse kolmandaks teadmiste vormiks. (Nende küsimuste üldisema käsitluse kohta vt Reinert ja Daastøl, 1995.) Seda tava jätkas Itaalia filosoof Giambattista Vico (1668-1744), C.S. Pierce USA filosoofilise tavaga ning majanduses Kaldor oma 'stiliseeritud faktidega'. (Kaldori stiliseeritud faktide kasutamist on käsitlenud Lawson, 1989). Pierce'i sõnade kohaselt: "(Esilekutsumine) ei suuda kunagi ühtegi ideed algatada. Samuti mitte tuletamine. Kõik teaduse ideed tekivad abduktsiooniga. Abduktsioon koosneb faktide uurimisest ja teooria loomisest nende selgitamiseks. Selle ainus õigustus on, et kui me tahame eales midagi mõista, peab see toimuma sellisel viisil" (1867). Siin kirjeldab Pierce rolli, mida etendas hüpoteeside püstitamine kui põhjanev element uute teadmiste loomisel Leibnizi ja Wolffi Saksamaa kaheksateistkümnenda sajandi filosoofias.

Selgitame, kuidas luuakse poliitika abduktiivse põhjendamise kaudu, tõmmates paralleeli meditsiiniajaloost: alates 12. sajandist kasutasid Vahemere madrused skorbuudi vältimiseks sidruneid (Villner, 1986). See oli väga tõhus poliitika. Ent selgitus, miks see poliitika toimis, ilmus alles aastal 1929 koos C-vitamiini avastamisega (Mervin, 1981). Samamoodi väidame, et on täiesti võimalik kehtestada häid majanduspoliitikaid, mõistmata seejuures täiel määral asjassepuutuvaid tegureid. Näiteks "progress" või suurenenud maksevõime tänu masinate kasutamisele järjest suuremas arvus tööstusharudes annaksid tulemuseks kasuliku halduspoliitika isegi juhul, kui põhjuslikku seost masinate kasutamise ja jõukuse vahel poleks selgelt määratletud. Intuiitiivne abduktsioon eelneb sageli sellele, mida me peaksime "teaduslikumateks" teadmisteks. Seda seisukohta, et abduktsioon ennetab "teadust", väljendas Inglise majandusteadlane Edward Misselden aastal 1623: "Varem me tunnetasime seda, ent nüüd teame seda teaduslikult" (Misselden, 1623).

Väidame, et äriotsuseid langetatakse - enamasti üsna ebaselgetel alustel - sellise intuiitiivse eeltunnetuse põhjal, mis on firmale kasulik, mida ärikoolid nimetavad "juhtimiseks sisetunde ajal". Varane poliitika näib olevat toimunud sarnasel viisil. Uurides Colberti mahukaid kirju ja juhiseid (Clément, 1861-1872), võib vaatlejat rabada tema roll ärimehena, kes juhtis hiiglaslikku impeeriumi firma France Inc. initsiatiivkoordinaatorina. Colbert julges ettevõtmises minna üle teadmistepõhisele tegevusele ja puutus kokku sellega, mida tehnoloogiaajaloolased nimetavad "pidurdavateks teguriteks" (seda mõistet on käsitletud Wiebe et al., 1989) - dünaamilisteks pudelikaeltteks -, mis pidurdasid süsteemi ning nõudsid juhivoolu tähelepanu pööramist.

Eristades intuiitiivset abduktsiooni "teadusest", asetub kirjanike (nagu Friedrich List) positsioon uude ja erinevasse valgusse. List on tulvil huvitavaid mõtteid ja ta mõistab intuiitiivselt toimivaid mehhanisme (ta näeb, et sidrunid aitavad skorbuudi vastu ning pooldab nende kasutamist), ent ta ei suuda arendada kontseptsioone, mis selgitaksid meile tegelikult toimuvat (ta ei osuta selgelt C-vitamiinile). Werner Sombart on Listi kohta öelnud: "Tema ideed hõljuvad ringi nagu rändavad hinged Hadese kallastel"<sup>4</sup>. Siiski, just nagu sidrunid aitasid skorbuudi vastu 800 aastat enne nende täpsete toimemehhanismide avastamist, edendati edukalt ka majanduskasvu, kasutades "uusi teadmisi" ja "masinate kasutamist" kui süsteemset majanduskasvu põhjustavate alustegurite ilminguid.

### 3. Riigi kolm rolli

Ettekande eesmärgil on kasulik jagada riigi rollid kolme laia kategooriasse:

- (1) Riik kui *institutsioonide tagaja* - kõige laiemas tähenduses ("kehtestab mängureeglid" / "tagab ühtlase mänguruumi").
- (2) Riik kui *tulude jaotaja* ja "kindlustusfirma" (kurjuse vältimine / "piruka jagamine").
- (3) Riik kui *majanduskasvu edendaja* (õnne suurendamine / "piruka suurendamine").

Loomulikult on olemas ka teisi alternatiivseid riigi rollide klassifikatsioone. Wilhelm von Humbolt märgib: "Riigil on seega üks kahest lõppeesmärgist; see on mõeldud kas õnne suurendamiseks või lihtsalt kurjuse vältimiseks" (Humbolt, 1996, lk 19). Teine Saksa majandusteadlane Adolph Wagner jaotab riigi rolli kahte erinevasse eesmärkide kategooriasse: õigus ja võim (*Rechts- und Machtzweck*) ning kultuur ja heaolu (*Kultur- und Wohlfahrtszweck*)<sup>5</sup>. Ent meie eesmärgil on oluline jagada teises klassifikatsioonis väljendatud heaoluaspekt kahte väga erinevasse kategooriasse: tulude tekitamine versus tulude jaotamine.

Käesolev ettekanne käsitleb peamiselt punkti 3 - riigi roll eelkõige tulude tekitamisel, mitte jaotamisel, ent peab tegema mõne märkuse punktide 1 ja 2 osas, et tõmmata vajalikud piirid ja selgitada, kus ja kuidas kategooriad kattuvad.

Punkt 1 - "Riik kui institutsioonide tagaja". Neid institutsioone võib ühest küljest võtta kui eeltingimusi, mida nõuab nähtamatu käsi, et täita oma majanduskasvu loomise ülesannet. Teisest küljest võib neid vaadelda kui osa laiemast ja aktiivsemast strateegiast, nagu punktis 3 - riik kui aktiivne "piruka suurendaja". Siiski otsustasime asetada need baas-institutsioonid - mis vaevalt satuvad kasutuse, riski ja vastakuse teesi rünnaku alla - antud eraldi kategooriasse. Need baas-institutsioonid

---

<sup>4</sup> "... seine Begriffe 'schweben' umher wie die unerlösten Seelen an den Ufern des Hades", Sombart, 1928, lk 929.

<sup>5</sup> Wagner väljaandes Handwörterbuch der Staatswissenschaften, kd 7, 4. trükk, Gustav Fischer, Jena, 1926, lk 773.

hõlmavad eraomandit ja üldtuntud Saksa *Rechtsstaati* (tsiviil- või õigusriigi) mõistet. Koos elustandardite kasvuga tekivad sekundaarsed vajadused ja riigist saab *Kulturstaat* (kultuurriik), mis tagab vajalikud haridus-, teadus-, heategevus-, tervishoiu- jt institutsioonid (Cohn, 1895). Kokkuvõtteks ütleb üks Saksa autor: "Toit, jook, rõivad, peavari, lõbustused, sotsiaalne suhtlemine - need on esmased vajadused, mille rahuldamisega tegeleb peamiselt eramajandus; rahu, kord, turvalisus, kultuur, rahulolu - need on kõrgemad vajadused, mille huve teenib peamiselt rahvamajandus" (Cohn, 1895, lk 73; seda tsiteeris ka Baumol, 1952).

Punkt 2 - "Piruka jagamine ja riskide hajutamine": Idee hajutada vältimatuid eluriske on väga vana - Lähis-Ida kaamelikaravanide liikmetel oli riskide jagamise süsteem juba aastal 2200 e Kr. Kaasaegse kindlustuse juured ulatuvad 14. sajandi keskpaika. Samad riskide jagamise ideed on olemas juba heaoluriigi tekkeperioodil Bütsantsi Impeeriumis, kus eluriskide jagamise idee saab järk-järgult tulude jaotamise rolli. Heaolu puudutavad ideed esinevad selgelt Saksa filosoofide Gottfried Wilhelm Leibnizi (1646-1716) ja Christian von Wolffi (1679-1754) teostes. Leibniz arvas, et tuleks luua riiklik tervishoiusüsteem<sup>6</sup>. Tervishoiusüsteem peaks moodustama riigi poolt tagatud heaolu aluse (Müller *et al.*, 1973). Wolff märgib sõnaselgelt, et ta soovib riiki, mis tagab üksikisiku heaolu, mitte aga sellist, mis seda automaatselt pakub ("*Ein Wohlfahrtsstaat, aber kein Versorgungsstaat*" (Namslau, 1932) - tänapäevani ülimalt raskeltsaavutatav tasakaal).

"Piruka jagamise" ülesanne ei ole täiesti sõltumatu "piruka suurendamisest". Majanduslikud argumendid tulude ümberjaotamise poolt sisaldavad väidet, et massituru loomiseks ja säilitamiseks on vajalik teatud tüüpi tulude jaotus. Seda argumenti näib olevat kasutatud, et kaitsta tohtuid rahaülekandeid Euroopa Ühenduses; s.t "Vaesus ei tule ärile kasuks". Samuti võib väita, et ebavõrdne tulude jaotus ähvardab ühiskonna sotsiaalset struktuuri ning seeläbi ka riiki ennast ja selle majandust. Kõige olulisemaks argumendiks - sarnaselt sellele, mida kasutasid 19. sajandi USA majandusteadlased - on, et pidev töö hinna tõus kapitalihinna suhtes on võtmeteguriks riigi sekkumisega loodud positiivses arenguringis: tõusev töö suhteline hind annab tugeva tõuke edasiseks mehhaniseerimiseks, mis võimaldab omakorda veelgi kõrgemaid palku ja suuremat kasumit jne. Suuremaid oskusi omandades muutub töö väärtuslikumaks. Ka see oli 19. sajandi USA majandusteadlaste oluline argument süngete vaesumisteooriate vastu Inglise klassikalises majandusteaduses ning moodustas aluse "kõrge palga strateegia" ja "Ameerika manufaktuurisüsteemi" kaksikpoliitikale, mis kaitses positiivse mastaabiefektiga tegevusi. Me näeme seda tulude jaotust pooldavat argumenti kui osa riigi sekkumisel tekkivatest positiivsetest arenguringidest, mida käsitletakse järgmises punktis.

Punkt 3 - "Riigi roll rahva heaolu suurendamisel (piruka suurendamisel)". Punktide 1 ja 2 institutsioonid on kindlasti vajalikud, ent meie arvates mitte piisavad majanduskasvu tingimused. Käesoleva ettekande eesmärgiks on vaadelda riigi aktiivsemat rolli majandusarengus - "arendavat riiki". Me näeme riiki kui institutsioonide tagajat, mille suhtes on olemas "loomulik nõudlus", ka teises rollis, luues nõudluse asjade suhtes, mis on vajalikud, ent mille suhtes selgeltsõnastatud nõudlus puudub. Kui inimesed ei soovi oma lapsi koolitada - kuna nad pole ise haritud ja vajavad oma igapäevast tööd -, etendab riik uut rolli: riik kasutab "oma sunnivõimu, et tekitada üldist nõudlust enda loodud institutsioonide järele," ütleb Cohn (1895). Siin tuleb mängu nähtavam käsi - "riik kui tootmistegur", kui kasutada Luigi Einaudi (1942) terminit, mis pärineb algselt Adam Müllerilt (1809). Just selle nähtava käe roll moodustab käesoleva ettekande tuuma. Riigi etendatav roll sisaldub kohases väljendis, mille sõnastas Robert Wase (1990): "turu valitsemine". Just selle riigi rolli vastu on ilmselgelt suunatud kasutuse, vastakuse ja riski sõnum.

Ajalooliselt võib riigi kui majanduskasvu edendaja rollid paigutada järgmiste pealkirjade alla:

<sup>6</sup> Oma teoses *Directiones ad Rem Medicam Pertinentes*, 1672.

- *Rahva juhtimine "õige äri juurde"*, s.t majanduskasvu tegevusspetsiifilise olemuse tunnustamine ajaloolise alguspunktina. Me mõistame vaistlikult, et Jaapan ei oleks saavutanud oma praegust positsiooni, valmistades odavaid särke odavate autode või elektroonikaseadmete asemel, ning et Pavarotti poleks saavutanud samasugust edu nõudepesijana, kui ta saavutas lauljana, ent see vaistlik teadmine ei ühildu tänapäeva vahetuskeskse majandusteooriaga. Ajalooliselt on kõik praegused tööstusriigid (vt Reinert, 1980; 1994; 1995) - õigel või valel põhjusel - läbinud algstaadiumi, kasutades poliitikat, mis tugines mõistmisel, et kõik majandustegevused pole ühtmoodi teostatavad end tugevdava positiivse tagasisidesüsteemi alguspunktides, mida me nimetame arenguks.
- *Suhtelise eelise loomine "õiges äris"*. Kõikide edukate, rikkamatele riikidele järelejäõudmise strateegiatega ühiseks elemendiks on veendumus, et vaba kaubandust ei vajata seni, kuni riik pole loonud suhtelist eelist "õiges" majandustegevuses (mis muuhulgas on oskustepõhine, mitte ressursipõhine). Siin kehtib oluline põhiseisukoht, et maailma majandussüsteemis, kus esineb ülemaailmne nõudlus nii (kõrgelt tasustatud) oskustööjõu kui (madalalt tasustatud) lihttööjõu järele, võib riik lukustada arenguringi, säilitades püsiva suhtelise eelise tänu sellele, et on vaene ja oskusteta.
- Väga tugev rõhuasetus riigi rollile *infrastruktuuri tagajana*. See on element, mis ühendab enamikku klassikaliste ja uusklassikaliste majandusteadlaste "vaenlasi", alates Colbertist (kanalid, tollipunktid, sadamad, kaubalaevastik, merevägi) kuni Friedrich Listi (keda tuntakse Saksamaal kui "Saksa raudteesüsteemi isa") ja Al Gore'i/Robert Reichini (elektrooniline superkiirtee). Infrastruktuur, nagu ka kõik teised majanduse süsteemsed elemendid, puudub silmatorkavalt tänapäeva majandusteoorias (s.t seda ei leidu väljaandes *The New Palgrave*). Infrastruktuurid on võtmetegurid turgude laiendamisel ning "kiirteed", mida positiivse tagasiside mehhanismid vajavad, et end geograafiliselt ümber paigutada.
- *Standardite kehtestamine* on olnud riigi väga oluline ülesanne, seda nii uusklassikalisest vaatepunktist tehingukulude vähendamiseks kui evolutsioonilisest vaatepunktist standardse masstoodangu aluse moodustamiseks. Itaalia renessansslinna külastaja võib tänapäevani näha peaväljaku kirikuseina külge kinnitatud raudlatte, mis tähistavad linnas kehtivaid standardseid mõõtühikuid. Igal linnal oli erinev mõõtude süsteem, mis muutis vastava informatsiooni ja teisendustabelite lisamise endisaegsete majandusraamatute oluliseks ülesandeks<sup>7</sup>. Tänapäeval on standardite kehtestamine oluline kõrgtehnoloogiliste toodete, nagu näiteks mobiiltelefonide osas. Riigil on selgelt oluline roll ka õigusstandardite kehtestamisel ja sotsiaalsete vooruste tagamisel, mis on majandusliku heaolu jaoks kriitilise tähtsusega<sup>8</sup>. Seda punkti rõhutasid tugevalt renessansifilosoofid ning see on tänapäeval taasavastatud Fukuyama (1995) raamatus *Trust*.
- Riigi kohustus *tagada oskustööjõud ja ettevõtlus* varude vähesuse korral. Varased poliitilised meetmed - millele aitasid sageli kaasa ususõjad - olid suunatud oskustööjõu ja ettevõtjate sissetoomisele välismaalt, pakkudes ainuõigusi (patente) piiratud ajaks, preemiaid, maksusoodustusi jt. Riik on ka viimase instantsi ettevõtja.

---

Näide sellisest 218-leheküljelisest raamatust, mis avaldati esmakordselt aastal 1503 ja millel oli viis kordustrukki, on (di Pasi, B.), *Tariffa di pesi e mesure (sic) correspondenti dal Levante al Ponente; d auna terra al laltra (sic): e a tutte le parte del mondo*, Bindoni, Veneetsia, 9. oktoober 1521.

Selle seisukoha võlgnen ma Arne Dischile.



- Kui just mitte uskuda Say seadust - et pakkumine loob ise nõudluse -, on riigil selgelt oluline roll üldise *nõudluse loomisel*. Alates Victoria-ajastu agulitest, kus vajati vaid elatist, on üha suureneva majanduspiruka parem tulude jaotus sillutanud teed massturustusele. Selline areng tegi võimalikuks tööstusliku tootmise ja "fordismi", näiteks miinimumpalkade kehtestamise kaudu. 19. sajandi USA majandusteadlased mõistsid eriti hästi töösüsteemide arendamise rolli turuväärtuse suurendamisel - poliitika, mida nimetati "kõrge palga strateegiaks". On põhjust uskuda, et majandusliku heaolu järsk langus, mida kogevad nõrga tööstusega riigid "struktuurimuutuste" alguses, tuleneb osaliselt riigi loodud nõudluse kõrvaldamisest. Selles kontekstis on oluline meeles pidada, et see, mida me nimetame "majandusarenguks", ei ole midagi muud kui kollektiivne "tööstuse erikasum", mille riiklik jaotus - hoolimata *laissez-faire* mütoloogiast - on kümneid aastaid kestnud "kunstliku" ümberjaotamise tulemus, osaliselt ametiühingute tegevuse tõttu. Meie tänane arusaam võtmetegurite (nõudluse kasv, tulude ümberjaotamine ja mehhaniseerimist soodustavad kõrgemad palgad) vahelisest seosest on väga piiratud. Mitmetes riikides, nagu näiteks Peruu, on tänapäeval positiivne ring nende tegurite tõttu ilmselt katkenud.
- Riik on etendanud väga tugevat, tehnoloogilisi piire nihutavat rolli, olles riikliku toodangu *kvaliteedinõudluse tagaja* - nõudluse kaupade järele, mille tootmine oli alati tehniliste võimaluste piiiril. Võtmemehhanismideks on olnud siin infrastruktuuriprojektid ja sõjatehnika. Aastal 1913 kirjeldas Werner Sombart sõjapurustusi kui alguspunkti nii inimese loova vaimu (Sombart, 1913a) - nappide toorainete sünteetiliste asendajate otsingute - kui ka riigi organiseerimisvõimete<sup>9</sup> jaoks. See on kõige olulisem argument Chandleri ja Lazonicki vaimus. Lisaks sellele, et riiklik nõudlus oli kriitilise tähtsusega sõja ning infrastruktuuri eesmärgil, toimis ka isikustatud riigi (kuningakoja ja aadli näol) nõudlus luksускаupade järele ning lõi aluse tulevasele tehnoloogilisele arenemisele odavamaks masstootanguks. Ajalooliselt on luksускаupade nõudlus etendanud rolli, mis sarnaneb sellele, mida etendasid inimesed, kes maksid kümme aastat tagasi mobiiltelefoni eest 4000 dollarit, andes hilisemale masstootmisele võimaluse pakkuda tänapäeval paremaid telefone 80 dollari eest. Jällegi kirjeldab riigi luksускаupade nõudluse funktsiooni suurepäraselt Werner Sombart (1913b).
- Rõhuasetus teadmiste ja hariduse väärtusele. Vt poliitikameetmete loetelu joonisel 1, mis moodustavad *Schumpeteri merkantilismi*. (Teaduste akadeemiad, haridus, patendiseadused ja autorikaitse, kaitsetollid, mis kaitsevad üksikuid tegevusharusid, kuhu keskendus uute teadmiste tootmine jt).
- Pikaajaline eesmärk - sarnane sellele, mida nimetati 19. sajandi USA-s *Kõrge palga strateegiaks* - s.t eesmärgiks oli kõrge palk kui selline. Selle majandusliku mõtlemise keskmes oli inimene ja tema vajadused ("Der Mensch und seine Bedürfnisse") mitte "surnud tasakaal", mis taandab inimese üheks paljudest tootmisteguritest, kelle kõrgel või madalal tasul pole süsteemis kohta. Palgataseme tähtsust riikliku koguprodukti (RKP) selgitamisel illustreerib fakt, et tänapäeval moodustavad palgad tavaliselt 70% riiklikust koguproduktist: s.t jõukuse suurendamine tähendab palgade tõstmist rahvusriikides.
- Ülalnimetatud struktuuride tugevdamiseks üles ehitatud *õigusüsteemi* tähtsuse mõistmine. Christian Wolff - 18. sajandi Saksa majandusteadlane ja õigusfilosoof - nägi omandiõiguste süsteemi, mis toetas dünaamilist sümbioosi "inimeste vahel, kes kogusid teadmisi ja kes kogusid

<sup>9</sup> Sombarti väide puudutab loomingulist hävitamist: "Wiederum steigt aus der Zerstörung neuer schöpferischer Geist empor..." (Sombart, 1913, lk 207). Schumpeteri saksakeelne vaste loomingulisele hävitamisele on *schöpferischer Zerstörung*.

raha"<sup>10</sup>, süsteemi tuumana, mis avardas - nagu varem Francis Baconi süsteem - arengu piire lõpmatult.

- Riik kui *viimase instantsi ettevõtja ja kapitalist*. Pole põhjust eeldada "piisava" ettevõtluse olemasolu igal ajahetkel ja igas kultuuris - mida vaesem on riik, seda vähem see nii on. Nagu selgub lühikesest riiklikke ettevõtteid käsitlevast peatükist, tulenes riigi asetamine kapitalisti või ettevõtja rolli pigem süsteemi "pidurdavatest teguritest" kui mingitest ideoloogilistest eelistustest.

Väidaksime, et majandusteguritena eksisteerivad riigid põhiliselt samadel põhjustel nagu firmad; mõlemad põhjustel, mida eriti ei käsitle tänapäeva majandusteooria, mis keskendub vahendusele ja atomismile. Me arvame, et firmateooria puudumist kaasaegses majandusteoorias põhjustavad samad asjaolud, mis põhjustavad riigiteooria puudumise samas üldteoorias. Nii firmad kui riigid on institutsioonid, mille tekitavad teatud süsteemsed sünergiad, mis on uusklassikalises teoorias välistatud eeldusel, et ressursid on täielikult jagatud, informatsioon täielik, konkurents täiuslik ja puudub positiivne mastaabiefekt. Et jätkata analoogiate otsimist riigi ja firma vahel, väidaksime, et firma suuruse ja tugevuse määrab suures osas mastaabiefektide ja mastaabiefektide puudumise teineteist tasakaalustavate jõudude summa. Suured keemiafirmad on tekkinud suurte mastaabiefektide mõjul tootmises, reklaamis ja finantsalal; koos vastupidise mõjuga - mastaabiefekti puudumisega bürokrateerimises - halduses ja koordineerimises. Sarnaselt sõltub ka riigi tugevus ja suurus kahest vastandlikust mõjust, mida on hästi tabanud Humbolt (1996, lk 22): "Suurim hüve", mis tekib liitudest nagu riik, "on mitmekesisus, mis tekib paljude üksikisikute liidust". See mitmekesisus on üldist heaolu loovate sünergiate tuumaks ning minu seisukohast ka alusprintsip, miks on, nagu ka Adam Smith väitis, "tööjaotus" sedavõrd oluline (vt ka Serra (1613), keda käesolevas ettekandes edaspidi käsitletakse). Siiski, "see mitmekesisus sulandub kahtlemata ühtsuseks proportsionaalselt riigi sekkumise ulatusega". Seega kaldub riigi olemasolu tekitama "ühtlust ja inertsust", mis on vastupidine sellele vajadusele - mis oli riigi majandusse sekkumise peapõhjuseks - "mitmekesisuse ja aktiivsuse" järele, s.t suure arvu ametite ettevõtluse kaudu moodustamise ("tööjaotuse") järele.

Firma haare ja suurus tulenevad konkurentsivõimest - mis on tööstus- ja tootespetsiifiline - kompromisside tõttu positiivsete ja negatiivsete mastaabiefektide vahel. Sarnaselt peaks riigi (mida me nimetaksime "optimaalseks riigiks") ulatus ja tegevus igal ajahetkel kajastama paradoksi, et olles ühendanud eksploateerimiseks sünergiad ja majandusharud, mis tulenevad inimkonna mitmekesisusest ja aktiivsusest, tekib tõenäoliselt potentsiaalselt vastupidine efekt<sup>11</sup>, mis tekitab ühtluse ja inertsit. See ühtlus ja inertsus ohustab mitmekesisust ja aktiivsust, mille sünergiate säilitamine ja eksploateerimine oli riigi moodustamise esmaseks eesmärgiks. Nii firma kui riigi korral peitub üks oluline vastus mastaabiefekti puudumisele, mille põhjustab suurus ja kasvav keerukus, organiseerimisvõimelisuse mõistes. Ärimaailmas osutus juhtimisrevolutsioon vastuseks nendele väljakutsetele (vt Chandler, 1977; 1990).

Riigi rolli tööstusmaades nähakse sageli sellisena, mis kaitseb "kodanikuvabadusi" või vabaduse vormi, mida me nimetame "vabadused millekski". Ent majandusarengu varastel etappidel on riigi rolliks süsteemsete mõjude käivitamine, mis peavad tagama "vabaduse millestki" - vabaduse nälgast, ebaõiglusest, teadmatuses. Aja jooksul aga tekib teine dünaamilise tasakaalu aspekt, mis loob "optimaalse riigi", kui riigi tegevust "vabaduse millestki" tagamisel hakatakse järk-järgult nägema kui sissetungi inimeste "vabadustesse millekski". Sellise konfliktina võib näha Smithi mässu renessansi majanduspoliitika vastu, nagu nähtub Turgot' vastuväidetest kolbertismi piiride ületamisele. Tolle aja

---

<sup>10</sup> Vt Reinert ja Daastøl (1995).

<sup>11</sup> Vt viidet Hirschmani "vastakuse teesile" käesoleva ettekande sissejuhatuses.

Inglismaal olid arendava riigi poliitika jõudnud pigem faasi, kus need toetasid negatiivse mastaabiefektiga ja individuaalset ning mitte kollektiivset, heaolu kasvatavate majandusharude arengut. Selgelt vajati paljusid "turge". Ent nagu Saksamaa, USA ja Jaapani majandusteadlased 19. sajandil osutasid, ei tähendanud see, et riigid, mis polnud Inglismaa tasandile jõudnud, oleksid võinud kasutada oma riigis konkreetsel ajahetkel sama poliitikat. Riigi roll - nagu vabaduse *millekski* ja vabaduse *millestki* konkreetne rõhuasetuse tasakaal - on ülimalt kontekstist sõltuv.

#### **4. Uued teadmised, süsteemsed mõjud ja positiivse tagasiside ahelad renessansi majandusteaduses: sellest tulenev riigi roll**

Renessansi muutsid reaalsuseks filosoofidest riigimehed, nagu Francis Bacon (1561-1626), kes kasutas teadlikult oma utopistlikku traktaati *The New Atlantis* katsena tulevikku ennustada, et seda inspireerida ja mõjutada - protsessina, mida ta ise nimetas "simuleeritud ajalooks" (Crother, 1960). Baconi teosed *New Atlantis* (avaldati 1627) ja *Essay on Innovations* (ligikaudu 1605) kirjeldavad ühiskonna arengut, mille liikumapanevaks jõuks on uued leiutised ja uuendused, ning minu seisukohalt tuleks neid pidada varaseimateks traktaatideks sellest, mida me tänapäeval nimetame "schumpeterlikuks majandusteaduseks". Käesolevas ettekandes püüame näidata, et Euroopa rahvusriikide poolt alates renessansist teostatud majanduspoliitika, mis küll uusklassikalise majandusteaduse perspektiivist eriti midagi ei tähenda, omavad olulist mõtet, kui vaadata neid mitte üksnes Schumpeteri majandusteaduse, vaid ka teiste hiljutiste majandusteooria muutuste perspektiivist.

Mitte üksnes Baconi "simuleeritud ajalooks", vaid ka reaalses ajalooks tekkisid need varased leiutised ja uuendused selle tulemusel, mida - Chandleri sõnavara kasutades - tuleks nimetada riigi organiseerimisvõimeks (vt Chandler, 1990; Lazonick, 1991). Selle sajandi plaanimajanduse ja turumajanduse vahelise konflikti vältel võib riigi ja eraettevõtjate vahelist suhet endiselt sageli näha loomupäraselt vaenulikuna. Ent ajalooliselt on riigi ja eraettevõtjate rollides valitsenud pigem teineteise täiendamise ja partnerluse vaim, kui riik eraettevõtjatele äritegevust võimaldas ja lausa peale sundis, ning - juhul, kui see ei õnnestunud - ühtlasi viimase instantsi ettevõtjana tegutses. Motiveerivaks jõuks Euroopa Komisjoni 1995. aasta "Innovatsiooni roheline raamatu" taga, mille tiraaziks oli 30 000 eksemplari, oli jällegi kaasaegsete Euroopa riikide organiseerimisvõime edendamine Euroopa "konkurentsivõime" säilitamisel riiklike innovatsioonisüsteemide tugevdamise kaudu (vt Lundvall, 1992 ja Nelson, 1993).

Viimase täiustatud majanduskasvu õpiku eessõnas on öeldud, et "majanduskasv tuleneb suures osas teadmiste akumulatsioonist" (Barro ja Sala-i-Martin, 1995). Püüame siin näidata, et riigi peamine ajalooline roll alates renessansiajast on olnud just nimelt uute teadmiste ja uuenduste edendamine ja kaitsmine. Joonisel 1 on näidatud, milliseid neist peame kõige olulisemateks valitsuse tasandil majanduspoliitikasse sekkumisteks alates renessansist. Väidaksime, et nende majanduspoliitikate ühine teema - neid ühendav juhtlõng - on just see hoolitsus uute teadmiste tekke ja kaitse eest. Kui vaadata ajalugu lihtsast vahenduse, mitte tootmise, perspektiivist ning negatiivse mastaabiefekti/ ühtse tasakaalu/ täiusliku informatsiooni taustal, siis kaotavad need poliitika tähtsuse. Negatiivse mastaabiefekti/ tasakaalu perspektiivis kaovad kõik ebavõrdset majanduskasvu põhjustavad tegurid, luues kunstliku harmoonia ja üldise teguri-hinna ühtlustamise maailma. Nagu püüame hiljem näidata, oli Adam Smithi kõige tähtsam ajalooline roll just aluspinna loomine "täiusliku turu" ja "loomuliku harmoonia" jaoks, muutes teadmistejahu nullsumma mänguks - kasutades loterii metafoori - nii üksikisiku kui riigi seisukohast. Sel viisil kõrvaldas Adam Smith efektiivselt nõudluse ebatäiusliku konkurentsi järele uute teadmiste kaudu, mis oli renessansi mõtlemises sedavõrd tähtsal kohal. Just seepärast on uued teadmised ja uus tehnoloogia tänapäeva valitseva majandusteaduse jaoks kui "taevamanna".

Smithi-eelse majandusliku mõtlemise jaoks olid kõige alguspunktiks rahvas ja riik. Üheks põhjanevaks alusideeks oli, et iga üksikisiku olukorda saab parandada meetmetega, mis võtavad arvesse üksikisikute kollektiivsust. Teiste sõnadega, on olemas süsteemsed mõjud, mida pole võimalik leida, kui piirata vaatevälja atomistlikult, ainult üksikisikuid uurides. Väidame, et selliste süsteemsete mõjude olemasolu on peamiseks põhjuseks, miks riigil on majanduskasvus oma roll. Siiski on meil tugev usk sellesse süsteemsesse lähenemisse Adam Smithi varastes töödes - enne tema muutmist füsiokraatide poolt. Seda võib näha käesoleva artikli esilehel esitatud tsitaadis teosest *The Theory of Moral Sentiments*. Hiljem pääseb Adam Smithi töödes võimule John Locke'i atomism, ent Smithi põhjanev idee, et "tööjaotust piirab turu suurus", on ühe sellise süsteemse mõju kirjeldus. Väidame, et tööjaotus on oluline ainult juhul, kui toimivad süsteemsed mastaabiefektid. "Tööjaotus" on uusklassikalises teoorias loomulikult kadunud. Käesolevas peatükis käsitleme me tolle aja teooriaid sedavõrd, kui need majanduskasvuga seonduvad, ning püüame ühtlasi näha neid teooriaid kaasaegse evolutsioonilise majandusteaduse perspektiivis.

Nagu oleme öelnud, oli riigi majanduspoliitika eesmärgiks suurendada üldist heaolu, s.o ühiskonna õitsengut. See on praktiliselt kogu nimetatud perioodi majanduslike teoste alguspunktiks. Tundub, et renessansiaja majandusteadlastele ilmnisid süsteemsed mõjud esmajoones avastusest, et suurem jõukus näis koonduvat linnadesse, mitte maapiirkonda. See oli põhjanev tähelepanek ühes varaseimas majandusteaduslikus bestselleris, *Delle Cause della Grandezza delle Citta*, mille autoriks oli Giovanni Botero (1543-1617) (Botero, 1590). Selle ingliskeelne tõlge, mis avaldati Londonis aastal 1606, kannab pealkirja *The Cause of the Greatnesse of Cities* (Linnade suuruse põhjus). Ent suuri erinevusi oli ka linnade vahel - Veneetsia küllus ja Napoli vaesus - ning seda küsimust käsitles põhjalikult Antonio Serra aastal 1613. Tolle aja parimas teoreetilises teoses selgitatakse seda erinevust linnade ja maapiirkonna ning linnade eneste jõukuse ja vaesuse vahel järgmiste põhitegurite abil:

- Rahvastiku suurus ja tihedus;
- Majandustegevuste erinevad "omadused";
- Majanduslike ametite mitmekesisuse olemasolu või puudumine ning majandus-tegevuste erinev võime tekitada "positiivseid arenguringe" või positiivse tagasiside mehhanisme.

### 4.1 Rahvastiku suurus ja tihedus

Üheks selle teooriate kogumi võtmeaspektiks on suure rahvaarvu olemasolu tähtsus. "Riigi tugevus ei tulene tema territoriaalsest ulatusest, vaid rahvaarvust ja heast valitsusest." See fraas leidub väikeste variatsioonidega peaaegu kõikide tolle aja majandusteadlaste ja filosoofide töödes: Mun, Child, Petty ja Davenant Inglismaal, Montchretien, Forbonnais ja Necker Prantsusmaal ning Leibniz, Wolff, Becher ja Justi Saksamaal. Üheks põhjuseks, miks 17. sajandil tunti suurt huvi Hiina vastu, oli selle suur rahvastiku tihedus, mida arvati olevat proportsioonis teadmiste ja tarkuse tasemega. Selline mõtlemisviis on väga kaugel tänapäeva *zeitgeistist*, mis on võtnud selles osas täielikult omaks Ricardo ja Malthuse sünge teaduse. Kuna oleme teadmised ja tehnoloogia tänapäeva majandusteadusest välja lülitanud, kardame ülerahvastatust Boliivias (rahvastiku tihedusega viis inimest ruutkilomeetril) ja Peruu (15 inimest ruutkilomeetril), ent meid ei pane muretsema Holland oma 400 inimesega ruutkilomeetril.

Rahvastiku argumendil on mõte, kui, nagu Adam Smith väidab, "tööjaotust piirab turu suurus". Kui uute ametite loomisega on seotud püsikulud ja minimaalne efektiivne mastaap (Chandler, 1990), mis nii ka kahtlemata on, siis on mõte sees argumendil, et suurem rahvaarv aitab kaasa tööjõu suuremale jaotusele. Näeme, et Antonio Serra 1613. aasta teoses rõhutatakse selgelt tööjaotuse tähtsust, ennetades seega Pettyt ligikaudu 70 aastaga ja Adam Smithi ligikaudu 160 aastaga. Üks tähelepanek, mille saab siinkohal teha, on see, et Adam Smithi tööjaotuse võtmeapanus ei ole tegelikult kooskõlas

uusklassikalise kaubandusteooria oletustega: kui puuduvad mastaabiefektid - s.t pole püsikulusid - ja täiuslik informatsioon, ei ole mingiks tööjaotuseks üldse põhjust. Samuelsoni teooria, mis tõestab teguri-hinna ühtlustamist, näib põhinevat eeldustel, mis kõrvaldavad tööjaotust põhjustavad stimulaatorid.

#### 4.2 Majandustegevuste erinevad "omadused"

"Renessansi majandusteadus" esitas mitmel tasandil argumente poliitiliseks sekkumiseks, mille võib jaotada kolme järgnevasse kategooriasse: alates heaolu isoleeritud ja tegevusspetsiifiliste erinevuste vaatlustest nendest tegevustest tulenevate süsteemsete sünergiate kirjeldamise kaudu kuni küpsete positiivse tagasiside süsteemide kirjeldamiseni, mis ühel juhul oli eriti täiuslik:

- Tähelepanekud, et mõnedes majandusharudes on heaolu kõrgem kui teistes, staatiline ja mittedünaamiline tähelepanek tegevusspetsiifilisest heaolust. (Nagu see, kui tänapäeval teenivad juristid rohkem kui salatikorjajad; seetõttu on salatikorjajate riik juristide riigist vaesem.)
- Teatud majandustegevused kui süsteemsete sünergiate tuum, mis tekitavad ja jaotavad heaolu kohalikul või riiklikul tasandil ("kui palju inimesi töötab masinatega, siis on ka poodnikud jõukamad võrreldes nende kohtadega, kus masinaid ei kasutata").
- On olemas erinevad mõistmise tasemed, kuidas need süsteemsete sünergiade positiivse tagasiside süsteemideks arenevad, ent tippaseme saavutas 1613. aastal Antonio Serra, kes kirjeldas Veneetsiat kui tõelist autokatalüütilist süsteemi, kus positiivne mastaabiefekt ja mitmekesisus - viimast väljendab erinevate ametite arv riigis (s.t tööjaotuse tase) - paiknevad positiivsete arenguringide keskmes, mis tekitavad jõukust. Napoli on Serra süsteemis vastupidise mõju näide, kuna tooraine tootmine ei ole positiivse mastaabiefekti subjekt. (Samuti küsib Adam Smith oma teoses *The Wealth of Nations* endalt: Miks on põllumajanduses sedavõrd väike tööjaotus? Teisest küljest on põllumajandus tema jaoks ainus "loomulik" majandusharu. Smith ei suuda aga luua seost, et "ebaloomulik" ebatäiuslik konkurents on keeruka tööjaotuse produkt.)

Nii, nagu tänapäeval näeme restorani nõudepesija karjääris võrreldes juristi karjääriga vaid piiratud potentsiaali tulu saamiseks, laiendasid renessansi majandusteadlased seda väidet, rakendades seda ka üldise heaolu suhtes. Teiste sõnadega uskusid nad, et tegurid, mis tekitasid erinevusi majanduslikus heaolus, olid samad, mis tekitasid erinevusi erinevate riikide tulus. Ricardo-eelse üldise arusaama kohaselt ei saavutataks teguri-hinna ühtlustamist, kui panna ühes riigis kogu rahvas nõusid pesema ja teises juristidena töötama ning avada seejärel vaba kaubandus nende kahe riigi vahel. Nendes teooriates on majanduskasv "tegevusspetsiifiline"; see on võimalik ainult mõnedes majandusharudes, mis alluvad dünaamilisele ebatäiuslikule konkurentsile, ning teistes mitte. Nagu edaspidi käesolevas ettekandes näeme, astub Adam Smith hilisemas loomingus oma teelt kõrvale, püüdes tõestada, et elukutsete vahel ei esine erinevusi sissetulekus. Siin räägime erinevustest palkades - mis moodustavad üle 70% tööstusriigi majanduse RKP-st - ning mitte kasumis.

Aastal 1590 küsis Giovanni Botero, mis on riigi jõukaks saamiseks olulisem: kas viljakas maa või tööstus? Kahtlemata tööstus, leidis Botero. Eelkõige "seepärast, et oskuslike inimkätega valmistatud asju on palju rohkem ja need on palju kallimad, kui looduse poolt loodud asjad<sup>12</sup>. Loodus annab materjali, ent objekt ... on inimese looming. Vill on lihtne kare looduslik materjal. Kui palju ilusaid esemeid, erineva vormi ja kujuga, suudab kunst sellest valmistada..."

<sup>12</sup> Botero (1590), lk 362, autori tõlge.

Samalaadseid arutlusi kohtab Saksa kameralistlike majandusteadlaste hulgas. Saksa majandusalaste tööde kirjutajad olid tavaliselt - vastupidiselt nende Inglise kolleegidele - väikeste Saksa riikide valitsejate teenistuses. Nende üheks peaülesandeks oli suurendada valitseja maksutulu. Nende tähelepanekud langesid kokku Itaalia majandusteadlaste omadega: need, kes töötasid masinatega, suutsid maksta palju kõrgemaid makse kui ilma masinateta töötajad. Sel viisil sai masinate kasutamisest eeldus, et saada riigis ihaldatud ametiteid. Tööstusrevolutsiooni algus Inglismaal - tekstiilitööstuse rajamine Henry VII poolt - põhines samalaadsel arutluskäigul<sup>13</sup>.

Majandusliku arengu tegevusspetsiifilisena käsitlemine viib kahe erineva riigipoolse poliitilise meetmeni. Üks on positiivsete meetmete kogum, mida rakendatakse, et tuua kodumaine majandustegevus "õigetesse" tööstusharudesse, kus konkreetne ajaperiood võimaldab uute teadmiste kogumist, masinate kasutamist jne. Sama majanduskasvu tegevusspetsiifilise olemuse käsitlus toob välja ka negatiivsete meetmete kogumi, mida rakendatakse, et takistada teistel riikidel nimetatud "õiget" tüüpi tegevusaladele siirdumist. Üheks selliseks meetmeks oli masinate kasutamise keelamine kolooniates. Teiste meetmete hulka, mille eesmärgiks oli juba loodud kvaliteetse tegevuse hävitamine, kuulus Briti poliitika Iirimaa alates aastast 1699, kui kõrgetasemeliste villamanufaktuuride õitsev eksport keelustati ning sisse toodi töömahukam ja vähem mehhaniseeritud linatööstus (Hely-Hutchinson, 1779). 19. sajandi alguses kehtis sarnane poliitika India tekstiilitööstuse suhtes. Samal ajal kirjeldavad USA kaasaegsed allikad Inglismaa tolleaegset äripoliitikat kui USA industrialiseerimise vastu suunatud. Veel aastal 1904 märgitakse USA Vabariikliku Partei ametlikus ajaloos, millele kirjutas ülistava eessõna president Theodore Roosevelt: "Me olime enne revolutsiooni piisavalt kannatanud Suurbritannia poliitika tõttu, mis kontrollis meie tööstuslikke ja mehaanilisi pürgimusi, hoides meid ostva rahva tasemel, ega võimaldanud meil saada loovaks rahvaks..." (Curtis, 1904, lk 42). Inglismaa ei teinud saladust asjaolust, et nende strateegiaks oli takistada teiste riikide industrialiseerimist. Aastal 1816 selgitas Brougham Inglismaa strateegiat Alamkojas:

Tasub kanda kahjusid esimese väljaveo korral, et lüüa turu üleküllastuse teel juba eos need verisulis Ameerika Ühendriikide tootmisettevõtted, mis on (Napoleoni) sõja tõttu tärnanud (Curtis, 1904, lk 40).

Me väidaksime, et see on üsna tüüpiline 19. sajandi märkus. Ka Richard Cobden - vabakaubanduse suurkuju - nägi teraviljaseaduste kõrvaldamises vahendit teiste riikide tööstuste nõrgestamiseks. Cobdeni arvates oli teravilja kõrge hind peamiseks põhjuseks, miks Inglismaa ei olnud suutnud säilitada oma monopolilähedast seisundit maailma töötlevas tööstuses. Cobdeni jaoks oli teravilja vabakaubandus eelkõige vahend selleks, et takistada Briti tööstusekspordi monopolilähedase seisundi ohustamist teiste riikide poolt:

Vabrikusüsteem poleks tõenäoliselt Ameerikas ja Saksamaal tööle hakanud; igal juhul poleks see saavutanud sellist õitsengut nagu praegu neis mõlemas riigis, ent ka Prantsusmaal, Belgias ja Šveitsis, kui Briti tööliste kõrge hinnaga toit poleks osutunud soodsaks kingituseks nende riikide odavamalt läbi saavatele töölistele (seda punkti käsitleb Reinert, 1996).

Ajalooliselt järgivad tootmispõhises majandusteaduses soovitatud majanduspoliitika kaht alternatiivset argumenteerimissuunda:

(1) Ressursipõhise majanduse riskid ja ohud - spetsialiseerumine majandustegevusele, mis ei nõua suuri tööoskusi ja allub kasumi vähenemisele. Need kaks mõju võivad koos saavutada efekti, mis sulgeb riigi vaesusse ("Boliivia sündroom"), mida tehniline muutus ei lahenda. Loodusvarade eksporti loeti Inglise majanduspoliitika seisukohalt "halvaks äriks" veel kaua

---

<sup>13</sup> Selle käsitlemiseks vt Reinert (1994).

pärast Adam Smithi ja David Ricardot. Selle seisukoha kõige selgem avaldus sisaldub kolmes köites, mille andis välja Charles King aastal 1721 (King, 1721). Kingi taksonoomias oli tooraine eksport "halb äri". Hiljem leiame sama argumenteerimissuuna 19. sajandi USA-s, Saksamaal ja Jaapanis ning 20. sajandi Austraalias ja Kanadas.

(2) Kasu, mida toob riigi majandustegevuse koondamine mehhaniseeritavatesse, oskustööd nõudvatesse harudesse, alludes positiivsele mastaabiefektile - omaduste kogum, mis võimaldab tootmises vähest tööd kasutada efektiivselt ja kaua aega. Nende harude kaupade ekspordi loeti Kingi taksonoomias "heaks äriks" - Inglise ortodoksia, millel tema riiklik tugevus rajanes. Hiljem lisandusid sellele Kanada ja Austraalia argumendid, näidates, et riikliku tootmisbaasi olemasolu täiendas oskusi ressursipõhises majandusharus ning vältis seal negatiivset mastaabiefekti - muutes tooraine ekspordi tööstusriigist elujõuliseks strateegiaks.

Millised on siis kasvu soodustava - "hea" - majandustegevuse omadused? Erinevates publikatsioonides oleme kasutanud majandustegevuse "kvaliteediindeksit", loetledes omadusi, mis dünaamilise ebatäiusliku konkurentsi süsteemis paigutavad majandus-tegevused vastavalt nende võimele tagada riigile suurenev majanduslik heaolu. See "kvaliteediindeks" on toodud joonisel 2.

Erinevused palgatasemes, nii riiklikus kui rahvusvahelises kontekstis, näivad tulenevat erineval määral ebatäiuslikust konkurentist - mida põhjustavad nii staatilised, kui dünaamilised tegurid. Nii ettevõtjad kui tööstusökonomika on toimivad tegurid juba ammu määratlenud ning need süsteemi paigutanud. Joonis 2 püüab luua ala helehallist tumehallini, milles majandustegevuse "kvaliteeti" võib ligikaudselt kujutada skaalal valgest ("ideaalne konkurent") mustani ("monopol"). Viimane on ainult ajutine seisund, kuna uued tehnoloogiad langevad küpsedes tagasi madalamale tasemele.

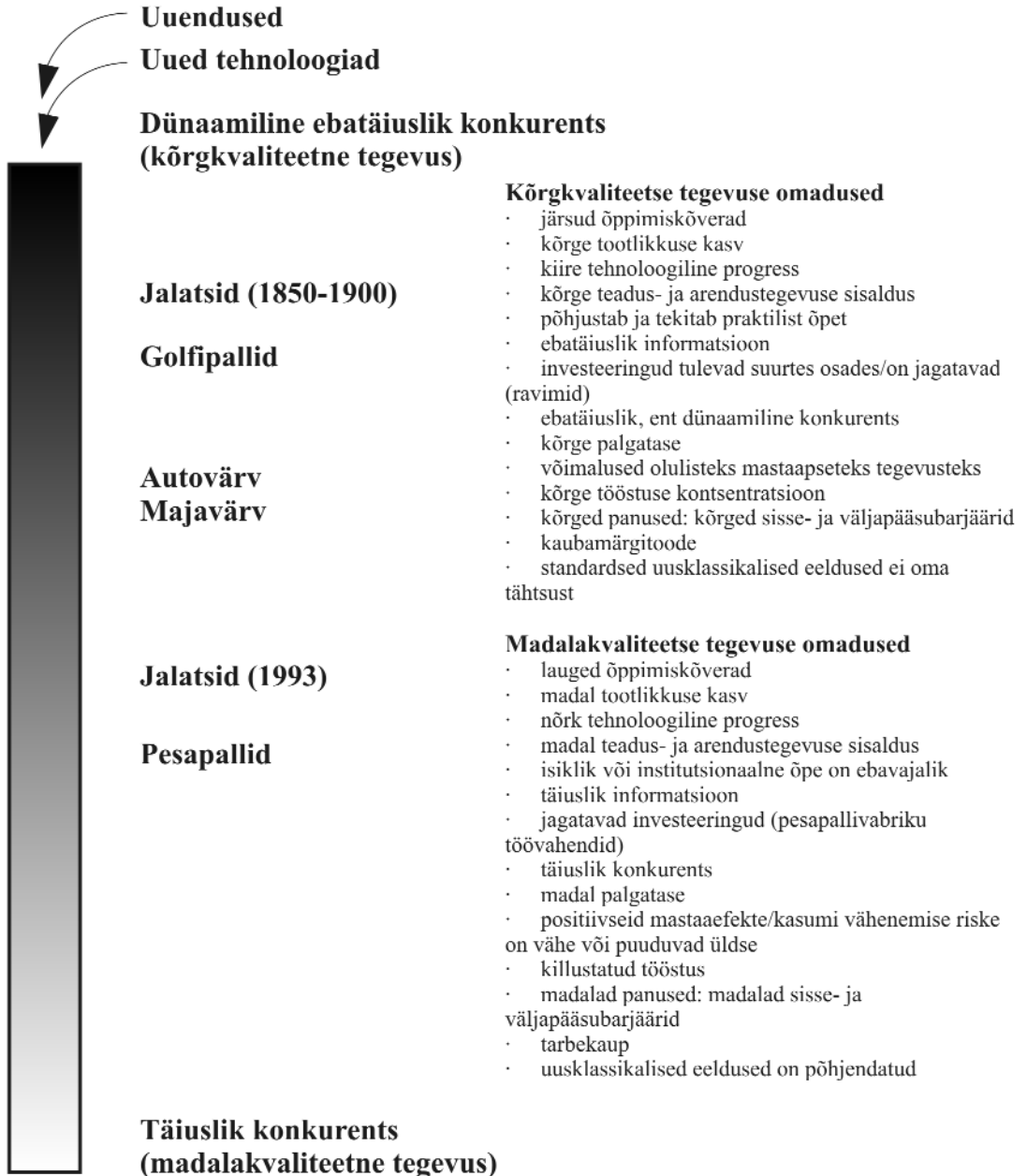
#### 4.3 Mitmekesisus, sünergiad ja positiivse tagasiside mehhanismid renessansimajanduses

Tihti võib täheldada mõnede majandustegevuste teistest kõrgemat heaolu tootluse taset. Daniel Defoe annab meile selle argumendi süsteemse laienduse kui põhjendussuuna, mis veenis Henry VII aastal 1485 troonile tulles Inglismaa tekstiilitööstust käivitama: koos tädiga Prantsusmaal elades oli tulevane Inglismaa kuningas täheldanud mitte üksnes seda, et Prantsuse tekstiilitootjad (kes said kogu oma tooraine Inglismaalt) olid palju rikkamad kui neile toorainet tarnivad inglased, vaid ka seda, et jõukus levis kogu ühiskonda: seal, kus oli tööstus, olid ka poodnikud rikkamad. Esinesid sünergilised mõjud töötleva tööstuse ja väljaspool tootmissektorit asuvate inimeste üldise heaolu vahel.

Sellist tüüpi tootmise poolt põhjustatud süsteemsele sünergiale on rajatud palju argumente. Adam Smithi *The Theory of Moral Sentiments*, mis pärineb perioodist, kui ta polnud veel Prantsuse füsiokraatidega kohtunud, näitab teda selles aspektis suhteliselt tavapärase merkantilistina. Saksa filosoofide ja riigimeeste Leibnizi ja Wolffi esitatud põhjused, miks on vaja riiki, sisaldavad rõhuasetust õppimisele, mis vallandab positiivsed süsteemsed mõjud. Põhjus, miks esineb niivõrd väike vastuolu üksikisiku huvide ja süsteemi üldise heaolu vahel, on just see, et suuremad teadmised toodavad rohkem nii individuaalset, kui kollektiivset kasumit, umbes nagu: "Saabuv (teadmiste) tõusulaine tõstab kõik paadid üles". Wolff märgib, et "Mõned inimesed koguvad teadmisi nii, nagu teised raha" ja tõstab esile kasu, mida saab ühiskond neid kaht tüüpi inimeste kokkuliitmisest.

Kõige märkimisväärsemaks majandustraktaatideks enne Adam Smithi on siinse autori arvates vaieldamatult Antonio Serra raamat aastast 1613, *Lühike traktaat põhjustest, mis võivad anda ohtralt kulda ja hõbedat kuningriikides, kus pole kaevandusi* (Serra, 1613). Pealkiri vastab meie stereotüüpidele merkantilistlikest traktaatidest, et need räägivad ainult kullast ja hõbedast (Coquelin ja Guillaumin, 1854). Tegelikult koostab Serra ülimalt keeruka mudeli, näidates ühest küljest süsteemset majanduslikku arengut ja teisest küljest alaarengut.

Serra käsitus on kõige aluseks teadmised. Pühendusleheküljel rõhutab ta, et "harimatus on kõige kurja põhjus ja alguspunkt". Edasi nimetab ta "igäühe sisemist teadmistejanu". Ta koostab oma tööplaani järgmiselt: 1. Mõista, miks mõned riigid, kuigi neil kaevandusi pole, on väga rikkad, ja 2. selle mõistmise põhjal selgitada ilmset paradoksi, et tema enese riik, Napoli Kuningriik, olles küll loodusvarade poolest rikas, oli jõudnud niivõrd põhjatu vaesuse tasemeni, et "see ei lase meil hingata ega nautida seda, mida loodus on meile andnud". Serra on esimene majandusteadlane, kes kirjeldab positiivset mastaabiefekti (Roscher, 1882; Schumpeter, 1951) ja võttes selle oma lähtepunktiks, ka positiivse tagasiside mehhanisme, mis viivad positiivsete arenguringide tekkeni riigisüsteemis.



Joonis 2. Majandustegevuste kvaliteediindeks.



Serral on kaht tüüpi tegureid, mis tagavad riigi jõukuse:

- (1) Konkreetsete (või spetsiifilised) tegurid (*accidenti propri*), mis võivad esineda ainult ühes riigis, teistes aga mitte; ja
- (2) Üldtegurid (*accidenti communi*), mis võivad esineda igas riigis.

*Konkreetsed tegurid:*

Esimeseks konkreetseks teguriks Serra süsteemis on toodete ülejääk ekspordiks. Tema fraas "kaupade ülejääk (*soprabbondanza*), mis on toodetud kuningriigis oma vajadustest ja tarbest rohkem" meenutab meile Adam Smithi tüüpi "ülejäägi turustusvõimaluse" rahvusvahelise kaubanduse teooriat, ent see on üksnes Serra pika ja keeruka põhjenduse algus. Serra selgitab, et ta liigitab selle mitte üldtegurite, vaid konkreetsete tegurite hulka seepärast, et ülejääk - või kaubanduse positiivne tasakaal - ei saa esineda kõikides riikides. Tema teiseks konkreetseks teguriks on riigi geograafiline asend (*il sito*) "teiste kuningriikide ja maailmajagude suhtes ... olles kuningriigi ulatusliku kaubavahetuse võimsaks ajendiks ning peaaegu põhjuseks". Riikide liigituses nende geograafilise asendi alusel "hoiab Veneetsia esikohta".

*Üldtegurid:*

Serra loetleb neli üldtegurit, mis toovad jõukuse ning määratleb eelkõige, milline on nende tegurite koostoime üksteise ja ülalnimetatud riigi geograafilise asendi konkreetse teguriga:

(1) *Tööstuslike ametite arv ja mitmekesisus (La quantita degli artifici ... diversi)*. Minu arvates on "elukutsete arv" põhimõtteliselt sama mõiste nagu "tööjaotus", millisel juhul ennetab Serra selle mõistega William Petty kellatehast 64 aastaga ning Adam Smithi nõelatehast 173 aastaga. Tööstuslike ametite arv riigis on selgelt erinevate majandustegurite sümptom (ja tulemus): tehnoloogiline keerukus, keerukas nõudlusskeem, väga mitmekesised oskused ja - tänu iga elukutse minimaalsele efektiivsele tootmismahule - suur turg. Serra hindab seda tegurit kõrgemalt kui "ülejäägi turustusvõimaluse" tegurit, mille ta on paigutanud konkreetsete tegurite hulka. Selle põhjuseks on asjaolu, et Serra seisukohast toimivad tööstuslikud ametid põllumajanduslikest erinevalt.

(2) *Rahvastiku kvaliteet (la qualita delle genti)*. Rahvastiku kvaliteet on kõrge, "kui inimesed on töökad või hoolsad ja leidlikud kaubanduse ülesehitamisel mitte üksnes omaenda tööstuses vaid ka väljaspool, ning /on hoolsad/ võimaluste otsimisel, mida oma tööstuses kasutada". Selle teguri osas saab kõrgeimad punktid Genua, millele järgneb Firenze ja alles kolmandana Veneetsia, mis, "olles küll elavama kaubandusega, kui kõik Itaalia linnad kokku, on siiski antud teguri osas alles kolmandal kohal". Serra seostab selgelt Genua vabariigi viljatuse (*il loro paese sterilissimo*) nende töökuse ja jõukusega.

(3) *Suure äritegevuse olemasolu (il traffico grande)*. Siin leiame Serra kirjelduse, kuidas erinevad jõukust põhjustavad tegurid koos toimivad ja üksteist tugevdavad, luues positiivseid arenguringe. Veneetsia osas "aitab teda ulatuslik tööstus: tegur, mis toob sinna arvukalt inimesi, mitte üksnes kaubanduse enese tõttu, millisel juhul oleks mõju selle teene, vaid ka nende kahe teguri kokkulangevuse tulemusena, sest üks tugevdab teist, tootjad suurendavad ärist ja geograafilisest asendist tulenevat suurt rahva ühte kohta koondumist ning ärist tulenev suur rahva

koondumine tugevdab tootjaid, samal ajal kui kirjeldatud rahva koondumine elavdab äritegevust"<sup>14</sup>. Ei saa jätta rõhutamata, et Serra kirjeldatud positiivsete arenguringide alguspunkt sisaldub tootmise positiivses mastaabiefektis.

(4) *Riigi õigusaktid (la provvisione di colui che governa)*. Siin rõhutab Serra valitsuse poliitika rolli riikliku heaolu loomisel. Ta leiab, et see on kõige raskem ülesanne, kuna ühel poliitilisel meetmel võib erinevates tööstusharudes olla väga erinev mõju: "nagu päike, mis muudab savi kõvaks, ent vaha pehmeks, nagu madal vile, mis ärritab koera, ent vaigistab hobust." (Siin võib võrdluseks tuua näiteks majanduspoliitika, mis toetab innovatsiooni uurimistegevuse rahastamise kaudu, mis tuleb küll oluliselt kasuks farmaatsiatööstusele, ent ei aita mingil moel trükitööstust, samal ajal kui kaasaegsemate seadmete ostmise rahastamispoliitika aitaks trükitööstust, ent ei avaldaks farmaatsiatööstusele mingit mõju.) Nendest raskustest hoolimata teeb Serra selgeks, et majanduspoliitika on kõige olulisem riigi jõukust soodustav tegur.

## 5. *Renessansiriigi roll viimase majandusteooria valguses*

Me väidame, et riigi osalus majanduskasvus alates renessansist ja enne 20. sajandit, - millel pole samal ajal praktiliselt mingit tähtsust uusklassikalise majandusteaduse "fataalselt lihtsas struktuuris"<sup>15</sup> - on märkimisväärses kooskõlas uute seisukohtadega komplekssete süsteemide evolutsioonilises majandusteaduses, mida esindavad näiteks W. Brian Arthur (1990) ja Paul David. Samuti on see kooskõlas uue kaubandusteooria võtmeelementidega, Paul Krugmani (1986) 1980ndate (mitte 1990ndate), Grossmani (1992) ning Helpmanni ja Krugmani (1985) teooriatega ja aruteluga strateegilisest kaubanduspoliitikast (Krugman, 1986). Selle põhjuseks on asjaolu, et renessansi majandusteadlased ei käsitlenud majandust deterministliku, ennustatava ja mehhanistlikuna.

Nagu oleme püüdnud näidata, tundsid paljud Smithi-eelsed majandusteadlased erineva keerukusastmega sünergilisi ja süsteemseid majandusmõjusid, mida kaasaegsed majandusteadlased käsivad kui positiivse mastaabiefkti suurendamisele allutatud tegevusele tüüpilisi, ning kasutasid neid konkreetse riigi sekkumise kaitsmiseks. Neid kumulatiivseid põhjuslikkusi tekitavaid mehhanisme kirjeldas märksa selgemalt Antonio Serra aastal 1613 kui Friedrich List 1840ndatel või Gunnar Myrdal 1950ndatel. Tänapäeval on positiivset mastaabiefkti rõhutavate uute teooriate kõige hämmastavamaks aspektiks see, et neid rakendatakse tehnoloogiliste süsteemide suhtes - kus tulude jaotamise küsimust ei teki - või selle suhtes, mida me nimetaksime sümmeetriliseks kaubanduseks: kaubandus riikide gruppide vahel, mis on kõik seotud kumulatiivsetele põhjuslikkustele alluvate tegevustega. Sellistel juhtudel on riigi sekkumise loogilisus lõpmatult väiksem kui asümmeetrilise kaubanduse korral, Kolmanda Maailma riikide puhul, mis on ajalooliselt kinnistatud eksportima negatiivse mastaabiefkti tingimustes toodetud tooteid ja importima positiivse mastaabiefkti tingimustes toodetud tooteid (selle argumendi töötas välja Reinert, 1980). Sümmeetrilise kaubanduse olemasolu sama arengutasemega riikide vahel, kus toimub vastastikune positiivset mastaabiefkti sisaldav tegevus, on vaba kaubanduse ja mittesekkumise argument. Charles King väitis juba aastal 1721 (King, 1721), et tööstuskaupade vahetus teiste tööstuskaupade vastu on "hea äri", mis on

---

<sup>14</sup> "...ma ancora giova la quantita dei artifici che in essa si ritrovano, il di cui accidente causa concorso grandissimo di gente, non solo per gli artefici, mentre in tal caso a quelli si attribuirebbe la causa, ma per il concorso di questi due accidenti insieme, poiche l'uno somministra forza all'altro, e il concorso grande che vi e al rispetto del traffico e della ragione del sito cresce per la quantita degli artefici, e la quantita degli artefici cresce per il concorso grande del traffico, il quale per il concorso predetto diventa maggiore."

<sup>15</sup> Väljend, mida kasutas Inglise teadusfilosoof Jacob Brunowski.

mõlemale kauplevale riigile kasulik, samal ajal, kui tooraine eksportimine ja tööstuskaupade impordimine on "halb äri".

Need uued teooriad, mis põhinevad pigem positiivsel kui negatiivsel mastaabiefektil, avavad tee protsessist sõltuvasse, looduslähedasse maailma, kus ajaloolised kumulatiivsed põhjuslikkused, positiivne tagasiside ja kinnistavad mõjud annavad mitmeid lahendusi - ka selgelt suboptimaalseid. Alfred Marshalli välismajandus, Perroux' kasvufondid, Albert Hirschmani (1958) määratletud seosed ja Michael Porteri tähelepanek, et uuendused arenevad klastritena (kobaratena) (Porter, 1990) on samuti oluliste majandusarengu süsteemsete mõjude tunnustused - kõikides nendes teooriates tugevdab ajalugu positiivse vastukaja süsteemi ja loob teekonnasõltuvust. Ka teistes viimase aja tehnoloogilist muutust käsitlevates töödes - näiteks sellistelt autoritelt nagu Christopher Freeman ja Giovanni Dosi - kirjeldatakse tehnoloogilise muutuse teekonnast sõltuvat olemust. Hämmastavalt paljud varased majandusteemadel kirjutajad on samuti selliseid süsteemseid mõjusid tähele pannud ning neid kirjeldanud.

Nende kaasaegsete teooriate oluliseks seisukohaks on, et väikestel erinevustel tööstuse varases ajaloos võib olla hiljem ülisuur mõju - nagu kaoseteooria "liblikatiiva mõju" - sellele, kas riik spetsialiseerub positiivse või negatiivse mastaabiefektiga tööstusele. See tekitab tohutu valdkonna riigipoolseks sekkumiseks ning me väidame, et just seda tüüpi sekkumist on rakendanud alates 1480ndate Inglismaast kuni 1980ndate Koreani, ja mida me nimetame Schumpeteri merkantilismiks. Joshua Gee esitab oma 1738. aasta traktaadis kaasaegsele sarnase argumendi:

Riiklik kaubandus on võimsa mõjuga ning seda tuleks tõsiselt kaaluda, kuna sellest sõltub miljonite õnn või õnnetus. Väike eksimused ettevõtmise alguses võib kasvada väga suureks. Riik võib koguda kaubanduse ja äri suuri rikkusi või kohase hoole ja tähelepanu puudumisel nendest ilma jääda.

Me väidame, et see dünaamiline maailmavaade avab lõpuks märksa suurema "inimõistuse ja -tahte" - privaatse ja kollektiivse - rolli riikide jõukuse mõjutamisel, kui et see jõukus oleks saatuse nähtamatu käe produkt. Kuna positiivne mastaabiefekt on tootmises väga tavaline, loovad need uued teooriad tahtmatult teoreetilise toe sajandipikkusele merkantilistlikule tööstusliku tootmise eelistamisele tooraine tootmise asemel. Nendes varastes teooriates oli masinate kasutamine sageli "hea äri" eelduseks. Jällegi kaitseb seda teooriat areng viimase aja teooriates, mis rõhutab masinate olulist rolli majanduskasvus (vt De Long ja Summers, 1991).

Uusklassikalise teooria ja kaasaegsete Maailmapanga poliitikate taga seisva mõtlemise suurimaks probleemiks on asjaolu, et need põhinevad tingimusteta eeldusel, et kõik majandustegevused on "sarnased". Need teooriad ei suuda arvesse võtta positiivse mastaabiefekti eksisteerimist ja puudumist ning sellest tulenevalt asümmeetrilist kaubandust - kaubandust positiivse mastaabiefektiga tegevusharude (mis loovad "autokatalüütilisi süsteeme") tooteid eksportivate ning negatiivse mastaabiefektiga tegevusharude tooteid eksportivate riikide vahel. "Uus kasvuteooria" seostab selgelt positiivse mastaabiefekti täiusliku konkurentsi, mis minu arvates põhineb põhimõttelisel väärtusaamal sellest, kuidas uued teadmised tekivad ja levivad. Sel viisil, näidates küll positiivse mastaabiefekti häid külgi, põlistab suurem osa nendest majandusteadlastest teguri-hinna ühtlustamise. Mõned üksikud artiklid uues kasvuteoorias sisaldavad maailmavaadet, millel käesolev ettekanne põhineb - s.t sisulisi erinevusi majandustegevuste vahel kui alguspunkti, mille põhjal selgitada praeguste riikide jõukust ja vaesust. Kõige märkimisväärsimaks erandiks on Robert Lucas junior - eelmise aasta Nobeli majanduspreemia laureaat -, kelle 1988. ja 1993. aasta artiklid kirjeldavad otseselt seda võimalust (Lucas, 1988; 1993).

Laenates oma terminoloogia komplekssete tehnoloogiliste süsteemide õpetuselt väidame, et need erinevused majandustegevuste vahel viisid tugeva (mitte suure) riigi majandusliku arengu "kohustuslikku läbimispunkti" (selle mõiste käsitlemiseks vt Bijker, 1995). Kui vaadata riiki kui kompleksset süsteemi - nagu firmat või tehnoloogilist süsteemi -, tekib vajadus sisendite koordineerimise järele. Tehnoloogilise süsteemi arengus - just nagu riikidegi arengus - tähistavad kohustuslikud läbimispunktid "võimuinstantse, sest need distsiplineerivad tegijate koostoiimet" (Bijker, 1995, lk 266).

Riikide arenedes - nagu ka suurte tehnoloogiliste süsteemide arenedes - esineb süsteemis "komponente", mis võivad teistest maha jääda, piirates nii nende potentsiaalset efektiivsust. Suurte tehnoloogiliste süsteemide õpetuses nimetatakse neid "pidurdavateks teguriteks" (Bijker *et al.*, 1989, lk 4). Väidame, et kõikides praegustes tööstusriikides on aktiivne riik olnud ajalooliseks "kohustuslikuks läbimispunktiks", tagades vajaliku "pidurdavate tegurite" eemaldamise funktsiooni ning koordineerides ja tagant sundides erinevaid "reageerijaid", mis koos loovad majandusliku jõukuse.

Me väidame, et roll, mida etendas Inglismaa kuningas Henry VII aegne riik alates aastast 1485, mil ta sundis ettevõtlust looma Inglismaal tekstiilitööstust, väljendab olemuselt sama arengu kohustusliku läbimispunkti mõistmist, mida võis näha ka siis, kui Korea valitsus sundis Samsungi 1980ndate aastate alguses kaubandustegevusest pooljuhtide tootmisse siirduma. Ka teised poliitilised meetmed - teatud preemiad, odav krediit, siseturu ajutine kaitse jt - on mõlemal juhul hämmastavalt sarnased. 500-aastase vahega tugineb kahe riigi tegevus samale põhjendusele: põhiolemuselt renessansi ideele, et uued teadmised on majandusliku arengu alus ning et need uued teadmised suudavad tekitada arengut selle kaudu, mida me nimetame efektiivseteks tagasisidesüsteemideks, küll mõnedes majandusharudes rohkem kui teistes. Mõlemal juhul leiti, et ressursipõhine tegevus - tootmisbaasi puudumisel - ei suuda riiki vaesusest välja aidata. Seda nimetame majanduskasvu tegevusspetsiifiliseks elemendiks; asjaolu, et ainult riigid, millel on piisavalt suur dünaamilise positiivse mastaabiefektiga tegevusharude osakaal, suudavad areneda ning et selles valguses on nähtus, mida me nimetame "arenguks" oma olemuselt "dünaamiline erikasum", mida tööjõud, kapital ja valitsused sellisest dünaamilise tagasiside süsteemist koguvad.

Tuginedes arvukatele teadaolevatele sarnastele tootmis- ja teadmispõhiste tegevusspetsiifilistele varase majandusarengu strateegiatele alates 15. sajandi lõpust - mis olid ilmselgelt nüüdseks unustatud 19. sajandi USA, Saksamaa ja Jaapani (Meiji) arengustrateegiate keskmes - väidame, et on olemas alternatiivne 500-aastane majandusteooria kaanon. Selle alternatiivse teadmispõhise kaanoni silmipaisab klassikalise ja uusklassikalise vahenduspõhise kaanoni valitsemisaeg 200-aastase vaheperioodina.

Selles süsteemis, kus kasv on tegevusspetsiifiline, on riik etendanud vajalikku aktiivse ämmaemanda rolli kõikides arenenud rahvusriikides, paljuski samal viisil, nagu ettevõtjad on etendanud algset tugeva sisendkoordinaatori ja ämmaemanda rolli kõikides suurtes korporatsioonides. Ent nii firmad kui riik saavad suureks ning autokraatliku juhi roll väheneb mõlemal juhul. Kui positiivse tagasiside süsteemid (autokatalüütilised süsteemid) on viinud riigi dünaamilise positiivse mastaabiefekti teele - olles käivitanud selle, mida komplekssete tehnoloogiliste süsteemide õpetuses nimetatakse mõnikord "ajalooliseks lumepalliefektiks" -, kahaneb riigi roll kaudsemaks, riikliku innovatsioonisüsteemi toetajaks ning uute oskuste järele nõudluse tekitajaks. Teiste sõnadega, mida lähemal on riik teadmiste genereerimise positiivsetele arenguringidele, tegutsedes maailma "teadmiste piiri" lähedal, seda rohkem peab rahvusriik sõltuma kaudsetest majanduse mõjutamise meetmetest. Suurimad "uustulnuka

eelised", võime jõuda teadaoleva tehnoloogilise piirini, on kadunud. Sel põhjusel etendab müütiline MITI (*Ministry of International Trade and Industry*, Rahvusvahelise kaubanduse ja tööstusministeerium) tänapäeval Jaapani majanduses hoopis erinevat rolli kui Teise maailmasõja järel.

Kui juba valitsevate klasside majandushuvid on liikunud ressursipõhiselt tegevuselt (mis tootmissektori puudumisel positiivse tagasiside süsteemi ei tekita)<sup>16</sup> tööstuslikku tootmisse, hõlmab positiivse tagasiside süsteem ka poliitilist süsteemi: tegevusse on kaasatud eraviisiline kasumitaotlus, mis toob kaasa ka kollektiivse kasumitaotluse - "mis on hea General Motorsi jaoks, on hea ka Ameerika Ühendriikide jaoks". Sellega väidame otseselt, et mõnedes majandusharudes eksisteerib märksa rohkem kui teistes huvitatud ühiskond ettevõtja majandushuvid ning riigi kui terviku majandushuvid vahel. Seda rõhutasid väga selgelt 19. sajandi USA majandusteadlased, eriti Henry Carey (1851), kes tegi ühtlasi selgeks, et töötleva tööstuse puudumisel selliseid mõjusid tekkida ei saa.

Selle tõttu on riigi võib-olla tähtsaimaks ajalooliseks rolliks olnud rahva majandustegevuse niisuguseks positiivse tagasisidega tegevuseks muutmine. See faktor on põhjanev ühine element 1485. aasta Inglismaa ja 1980ndate Korea vahel. See oli ka põhiargument "Ameerika tööstussüsteemis" ja "Kõrge palga strateegias", mis valitses täielikult 19. sajandi USA majanduspoliitikat. Ameerika kodusõda oli sõda Lõuna vabade kaupmeeste ja Põhja poliitikute vahel, kes väitsid, et kodumaist tööstust kaitsmata ei saa luua rahvuslikku jõukust. Kaasaegsete USA allikate lugemisel ei jää kahtlust, et "vabakaubandus, orjandus ja lahkulöömine olid ... vandeseltslased" (Logan, 1886; Curtis, 1904). Selles kontekstis võib Ladina-Ameerikat kõige paremini näha kui riikide gruppi, kus "Lõuna" - rühmitused, kellel olid majandushuvid ressursipõhises tegevuses - võitis kodusõdasid (Gootenberg, 1989; McEvoy, 1994).

Seda tüüpi argumendid - ning Henry VII ja Korea 500-aastase vahega strateegiad - on muidugi ainult dünaamilised versioonid tööstuspoliitikast, mida soovib Alfred Marshall oma teose *Principles* esimeses trükis: "Maksustada kaupade tootmist, kus on toimib negatiivne mastaabiefekt ja pühendada see tulu kaupade tootmisele, kus on selgelt positiivne mastaabiefekt" (Marshall, 1890). Me väidame, et Marshall kirjeldab siin kõige tüüpilisemat majanduspoliitikat, mida me tänapäeval põlgame kui "merkantilismi". Me leiame samasuguse mõttearenduse jällegi kui alusmehhanismi, mis põhjustab ebahühtlast majandusarengut, Frank Grahami 1923. aasta rahvusvahelise kaubanduse teoorias (Graham, 1923, lk 199-227). Kahjuks heideti koos üldise tasakaalu teooria matemaatiliseks muutmiseks kõik sellised elemendid järk-järgult majandusteooriast välja kui "tasakaaluga mitteühilduvad" või "vabale konkurentsile vastukäivad ja seetõttu käesolevast teemast väljaspool asuvad" (Viner, 1937). Sel viisil liikus majandus üha enam puhta ideoloogia rüppe - ideoloogia, mis peitus oletustesse, nagu on väitnud Joan Robinson ja teised. Riigid, kes tegelesid tootmisega juurdepääsubarjäärde taga, mille olid loonud suurimad positiivse mastaabiefekti mõjud kõige eksklusiivsema uue informatsiooni toel, olid samad, kes surusid maailmale peale mudeli, mis eeldas positiivse mastaabiefekti ja ainulaadse uue informatsiooni puudumist. Meie arvates jõuab sel moel vaesele maailmale põhjustatud pikaajaliste praktiliste tagajärgede tõsidus meile kohale alles järgmisel aastakümnel. Mida kaugemal tegutseb majandus uusklassikalise majandusteaduse eeldustest, seda suuremad on selle valitsevad majandushuvid panna teised riigid tegutsema nii, nagu see teooria oleks reaalsuse tõene kajastus<sup>17</sup>.

Me väidame, et alates Teise maailmasõja lõpust on "Külma sõja majandusteadus" sellise arengu tugevdamisele veelgi kaasa aidanud: poliitiline vajadus majandusteooria järele, mis sisaldaks

<sup>16</sup> Reinert (1996) on seda punkti üksikasjalikult kirjeldanud.

<sup>17</sup> See on kindlasti tõsi lühiajalises perspektiivis - ja 19. sajandi USA majandusteadlaste ja poliitikute sõnul oli see Inglise klassikalise majanduse põhijooneks - ent väga pikaajalises perspektiivis pole kellegi huvides, et terved maailma piirkonnad jääksid vaeseks ja maailmaturult kõrvale.

ideoloogilist kaitseliini kommunismi vastu ning üldise tasakaalu majandusteaduse edasine matemaatiseerimine tugevdasid teineteist vastastikku. Ajaloolise kokkulangevusena nõudsid mõlemad nimetatud jõud, et elemendid, mis tekitavad midagi muud peale harmoonilise ja ühtlase majanduskasvu, tuleb elimineerida. Majandusteooria arenes, nagu ütles Paul Krugman, mööda "väikseima matemaatilise vastupanu kujuteldavat joont" (Krugman, 1990). Berliini blokaadi haripunktil tõestas Paul Samuelson "teguri-hinna ühtlustamise" universaalset harmooniat, tuginedes uusklassikalise teooria standardsetele eeldustele. Makartismi haripunktil kaitses Milton Friedman nende näiliselt fakte eiravate eelduste kasutamist majandusteooria alusena. Staatilise uusklassikalise teooria matemaatiliseks muutmise ja poliitiliste nõudmiste risttuli - mõlemad vajasis ideaalseid turge - kõrvaldas majandusteooriast kõik tegurid, mis põhjustavad ebaühtlast majanduskasvu, ning sellest johtuvalt ka enamik tegureid, mis toovad kaasa riigi sekkumise vajaduse.

Järgnevalt on toodud näide vaesustasakaalust, mille võib tekitada arendava riigi ajalooline puudumine: maailma efektiivsemad Ameerika sportlastele mõeldud pesapallide tootjad asuvad Haitil: nende palk on 30 USA senti tunnis. Nende tehnoloogia on sama nagu USA tootjatel - kõik pesapallid õmmeldakse käsitsi. Ka kõik USA oskused ja kapital pole suutnud seda tootmist mehhaniseerida - see on kauge mineviku tehno-majandusliku paradigma jäänuk. Nagu Keynesi tööpuuduse tasakaal, võib ka selline vaesustasakaal kinnistada riigid suhtelisse vaese ja oskusteta olemise eelisseisundisse tööstusharudes, kus vajatakse väheseid oskusi. Seda hoolimata asjaolust, et nad on kõige efektiivsemad tootjad maailmas koos parima võimaliku tehnoloogiaga. Ajalooliselt on "arendav riik" rakendanud rahva majandusharudesse, kus vajatakse kõrgemaid oskusi, ning loonud nii platvormi, millelt edasine kasv jätkub iseenesest ja vajab märksa vähesemat sekkumist.

Sellest tulenevalt väidame, et "arendava riigi" olemasolu - rahvusriigi rakendamine positiivse mastaabiefektiga majandusharudesse - kui kohustuslik läbimispunkt on majandusliku heaolu jaoks määrava tähtsusega. Selliste vaesustasakaalude kõige huvitavam tunnusjoon on see, kuidas arengu süsteemsed aspektid tekitavad väga erinevaid palku elukutsetes, kusjuures töö ja kapitali tootlikkus on kogu maailmas suurel määral sama. Kumulatiivsed mõjud, mille juured on tänapäeval üldjuhul ekspordisektoris, levivad tööturu kaudu ka majandusharudesse, mis iseenesest ei allu positiivsele mastaabiefektile: igas riigis töötab enamik töölisi traditsioonilises teenindussektoris. Nendes harudes on tootlikkuse erinevus riigiti väga väike, nagu nägime näites Norra ja Boliivia bussijuhtidest. Majanduskasvuga kaasnevad süsteemsed mõjud - mida tekitab positiivne mastaabiefekt - toodavad seda, mida me järgmises peatükis nimetame tehnoloogilise muutuse tulude kokkuleppeliseks jaotamiseks: fordistikus masstootmise paradigmas, mis on rahvusriigikeskne, jaotuvad tehnoloogilisest muutusest saadavad tulud suures osas kõrgemate kodumaiste palkadena, mitte aga rahvusvaheliste madalamate hindadena.

## **6. Majandusteooria kaks kaanonit**

Järgmise aasta Euroopa majandusteaduse ajaloo konverents Ateenas tugineb "kaanoni rollile majandusteaduse ajaloos". Üleskutses ettekannete esitamiseks märgitakse, et enamikus teadustes on "klassika" autoriteedile esitatud väljakutse, ent mitte majandusteaduses, "kus Smithi, Ricardo, Marxi jt kanooniline järjestus moodustab endiselt valdava õpetuse ja teadusliku arutelu selgroot". Tõstatatud on ka küsimus, kas üldse eksisteerivad alternatiivsed "kaanonid".

Käesolevas ettekandes väidame, et paralleelne traditsioon - alternatiivne kaanon - on olemas. Teoreetiline konflikt tänapäeva valitseva majandusteaduse esiisade ja alternatiivse kaanoni esiisade vahel on olemas olnud alates aastate 1622-23 väitlusest Gerard De Malynesi (Malynes, 1622, 1623) ja Edward Misseldeni (Misselden, 1622, 1623) vahel, kus Malynes esindas kaubavahetuspõhist staatilist teooriat ning Misselden teadmiste- ja tootmiskeskset teooriat. Majandusliku mõtlemise ajaloos

tõlgendatakse nende väitlust kui vaidlust kaubavahetuse kontrollimehhanismide ja kaubanduse tasakaalu üle<sup>18</sup>. Ent allikate juurde tagasi minnes võib leida, et Misseldeni Malynesi vastase rünnaku peasuunaks oli viimase "mehaaniline" nägemus inimesest - Malynes oli jätnud välja inimese "kunsti" ja "hinge". Misselden tsiteerib täies pikkuses Malynesi lõiku, kus Malynes taandab kaubanduse kolmele elemendile, "täpsemalt tarbekaup, raha ja kaubavahetus" (Misselden, 1623, lk 8). Selle definitsiooni vastu protesteerides ütleb Misselden: "On kunsti vastane vaielda mehega, kes eitab kunsti põhimõtteid". Misselden põlgab Malynesi selle eest, et viimane ei näe erinevust kivi- ja palgihunniku ning maja vahel - kuna inimese tootlik jõud valmistab maja, ent tema hing on välja jäetud. Sarnaset kriitika võib suunata ka uusklassikalise majandusteaduse pihta.

Misselden esindab renessansi teravat teadlikkust tohutust avastamata maast inimkonna antud hetke vaesuse ja vähiklikkuse ning hiiglaslike võimaluste vahel. See innustas ja andis energiat. Olukord meenutab Keynesi pettumust maailma suboptimaalse olukorra üle suure depressiooni ajal. Me püüame näidata, et nii renessansi filosoofide/majandusteadlaste kui ka Keynesi jaoks oli ühiskonna suboptimaalsest olukorrast "vabastamiseks" vajalik valem see, mida Keynes nimetas "pääsemiseks teadmiste läbi" (Misselden, 1623, lk 102).

18. sajandi lõpus tekkis uut tüüpi majandusteooria, mis keskendus looduse "loomulikule harmooniale". See oli tõeline paradigmanihe Kuhni mõistes. Renessansimajanduse motiivid toota teadmisi protsessi kaudu, mida me nimetame dünaamiliseks ja teadmisi tootvaks kasumitaotluseks - või Schumpeteri merkantilismiks - olid paljudel juhtudel taandarenenud staatiliseks kasumitaotluseks. Kui renessansi optimistlik teooria keskendus "tootva inimese" piiramatule potentsiaalile, siis uus majandusteooria hakkas keskenduma "kauplevale ja tarbivale inimesele". Kaks teooriat juhindusid väga erinevatest reaalsustest - vana juhendus inimese võimest luua ja toota, uus aga kaubavahetuse maailmast, mis põhines *ordre naturel* ("loomuliku korra") mehaanikal. Vana teooria oli dünaamiline ja looduslähedane ning selle keskpunktis asus "mõte" (Logos) ja "werden" (kellekski saamine), uus teooria aga oli mehaaniline ja staatiline, mille keskpunktis paiknes "asi" ja "sein" (olemine). Vanas teoorias oli turg olemas aktiivsete inimeste teenri rollis, kes teadsid, kuhu nad lähevad, uues teoorias aga sai turg enesele palju "ettenägelikkuse" omadusi (selles punktis vt Viner, 1972), nagu näiteks *ordre naturel* avaldumine. Werner Sombart nimetab sobivalt renessansi majandusteadust aktivistlik-idealisticlikuks ning Adam Smithi järgset majandusteadust passivistlik-materialistlikuks (Sombart, 1928, lk 919).

Kui renessansi majandusteadus ei näe arengul piiranguid - nende silmis on "inimteadmiste kulgu lõpmatu" -, siis Adam Smithi süsteemis jõuavad riigid paigalseisu, millest nad ei saa "edasi liikuda", kui "kogu rikkus, mida muld ja kliima ... võimaldas nõuda", on saavutatud (Smith, 1976, lk 106). Ainult siin näeme me Adam Smithi praktilisi järeldusi ja "süvaökoloogia" liikumist jagamas sama oletust: süsteemi ei teki uusi teadmisi. Ainus loogiline järeldus teoorias, mis ei aktsepteeri uute teadmiste tootmist, on kas paigalseis (Adam Smith) või "ökoloogiline katastroof". Seda katastroofi võib ette ennustada lihtsa ekstrapolatsiooniga. Ent iga teadmiste tase sisaldab endas oma "jätakuusutlikkuse" taset. Nagu käsitletakse allpool, on "teadmised" ja "institutsioonid" Adam Smithi süsteemis silmatorkavalt ja "aktiivselt" puuduvad tegurid, s.t neid tegureid mitte üksnes ei eirata, vaid väidetakse aktiivselt, et neil puudub teemaga seos.

Kui renessansi majandusteadus keskendus tootmisele, siis uusklassikaline majandusteadus keskendus kaubavahetusele. Leibniz (1671) näeb kaubavahetuse päritolu tootmises ja tsiteerib Aristotelest: "Nam Mercator transfert tantum, Manufactura gignit" (kaubelda saab vaid nii suure kogusega, kui vabrikud toodavad). Leibnizi jaoks oli tootvate käsitöölise vaesus oluliseks argumendiks aktiivse riigi loomisel.

<sup>18</sup> Schumpeter käsitleb kahe mehe vahelist vaidlust oma raamatus *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, New York, 1954, lk 344-5. Vt ka vastavaid kohti teoses "The New Palgrave". Kõikidel juhtudel puudutavad need viited ainult raha ja kaubavahetuse mehaanikat.

"Lõppude lõpuks, kas pole kogu ühiskonna eesmärgiks käsitööline viletsusest vabastada? Talupoeg seda ei vaja, sest tema võib oma leivale kindel olla ning kaupmehel on rohkem kui küll" (Leibniz, 1992).

Uue "klassikalise" majandusteooria põhiomaduseks oli inimteadmiste rolli teadlik mitterõhutamine, mis ilmneb väga selgelt Adam Smithi hilises teoses *The Wealth of Nations*. 18. sajandi lõpu uus majandusteadus pidi tekitama Malthuse ja Ricardo "sünge teaduse" ning muutma põhjanevalt inimese seisukohta riigi rollist. Vana teooria rõhutas süstemaatilisi mõjusid, mille allikaks oli *das Ganze* - tervik kui süsteem. Uues teorias, mis algas Adam Smithiga ja saavutas haripunkti Paul Samuelsoni teguri-hinna ühtlustamisega aastal 1950, oli üksikisik ainus analüüsiühik. Ent isegi kogu üksikisikust ei saanud analüüsiühikut, vaid selleks oli üksnes üksikisiku osa nimetusega *Homo Oeconomicus*, kes tegeles kaubavahetusega. Välja polnud jäetud mitte üksnes riik, vaid ka *Homo Faber* - uuendav ja tootev inimene.

Majandusteaduses keskendub mehaaniline maailmavaade kaubavahetusele, akumulatsioonile, füüsikalistele metafooridele, tasakaalule ja optimaalsusele. Selles mehaanilises maailmavaates on inimese põhiomaduseks tema kalduvus kaupu vahetada. Majandusteaduse looduslähedane vaatepunkt keskendub leiutistele, tootmisele, evolutsioonile, bioloogilistele metafooridele ja tasakaalu puudumisele. Evolutsioonilises süsteemis, - peaaegu süsteemi nimes sisalduvalt - ei ole olemas parimat võimalikku varianti, vahest ainult igavesti liikuva kauge sihtpunktina (seda käsitleb Nelson, 1995). Sellelt looduslähedasest vaatepunktist on inimese põhiomaduseks tema kalduvus uurida, leiutada ning pidevalt teadmisi talletada ja uusi luua. Selles perspektiivis võib tänapäeva evolutsioonilist majandusteadust endiselt pidada liiga "mehhanistlikuks": "loodusteadustekadedus" asendatakse "füüsikakadedusega", kuid pideva teadliku (individuaalse ja kollektiivse) inimtegevuse roll kui evolutsioonilise muutuse peamine liikumapanev jõud endiselt puudub.

Üks põhjanev erinevus kahe maailmavaate vahel ilmneb, kui kahe eri koolkonna autorid kirjeldavad inimese erinevust loomast. Kaubavahetuskeskse arenguteooria kõige kuulsam esindaja ütleb nii:

Tööjaotus tuleneb inimloomuse kalduvusest ... üht asja teise vastu vahetada ... See on kõikide inimeste ühine omadus, mida ei leidu ühegi teise loomaliigi juures, kes ei tundu mingitest kokkulepetest midagi teadvat ... Keegi pole kunagi näinud, et koer vahetaks ausalt ja vabatahtlikult oma kondi teise koera oma vastu (Adam Smith, *The Wealth of Nations* (1976), Chicago, lk 17).

Tootmiskeskse arenguteooria vastus:

...Koprad ehitavad maju, ent nad ei tee seda teistmoodi või paremini, kui viis tuhat aastat tagasi... Inimene pole ainus loom, kes töötab; ent ta on ainus, kes oma oskusi parandab. Neid parandatud oskusi kasutab ta avastuste ja leiutiste tegemiseks... (Abraham Lincoln, 1860. aasta presidendikampaania kõne).

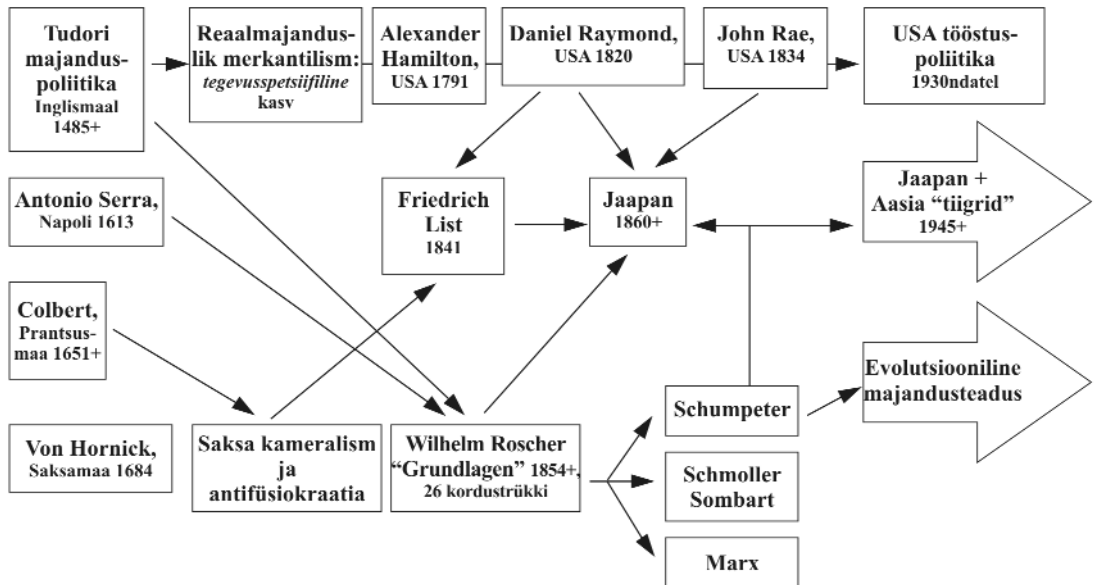
Tänapäeva valitseva majandusteaduse probleemide juured ulatuvad nendesse vastandlikesse vaadetes inimesest. Me väidame, et majandusteooria jaoks on õige aeg avastada uuesti teadmiste- ja tootmispõhine alternatiiv tänapäeva majandustavale. Selle (unustatud) tava 500-aastane ajalugu on toodud joonisel 3.

Adam Smithi 19. sajandi vaenlased USA-st küsivad, kuidas selgitab Adam Smithi teooria majanduskasvu. Kuidas oleks võimalik saada majandusruumi rohkem konte, kui õpetada koerad kaupa vahetama ja lepinguid sõlmima? Ning kuidas selgitada Adam Smithi teooria abil, miks koerad ei sõõ



tänapäeval enam konte vaid konservitoitu? Kuigi Adam Smithil on tagaplaanil olemas "üldine tendents asjade paranemise suunas", langevad need parandused inimkonnale sülle kui "taevamanna" - mitte organiseeritud teadliku jõupingutuse viljana - ning tabavad kõiki samaaegselt.

Terminit *laissez-faire* kasutatakse tänapäeval riigipoolse mittesekkumise tähistamiseks. Ent kontekstist tulenevalt, ehk kuidas ja millal seda väljendit kasutatakse, on võimalik ka teistsugune tõlgendus. Seda terminit tuntakse Prantsuse füsiokraatide vahendusel, ent selle väljamõtlejaks ei olnud nemad. Quesnay jäädvustas selle termini valitsuse mittesekkumise loosungina.



Allikas: Roscher, *Principles of Political Economy*, Callaghan, Chicago, 1882

**Joonis 3.** Majandusteooria teadmiste- ja tootmispõhine kaanon

Ent füsiokraadid võtsid vaid kasutusele väljendi, mida oli tunduvalt varem kasutanud kaupmees nimega Legendre<sup>19</sup>, kellelt Colbert 1680. aasta paiku küsis, mida saaks teha kaubanduse ja heaolu edendamiseks. Siis ütles kaupmees kuulsaks saanud sõnad: "laissez-nous faire", millele Quesnay hiljem lisas: "Ne pas trop gouverner" - ärge valitsege liiga palju - (Garnier, Cognelin ja Guillaumin, 1854, kd 2, lk 19). Siiski on oluline meele pidada, et selles osas oli Legendre käsutuses kogu Schumpeteri merkantilismi arsenal - sama hästi võis ta väljendada ka tunnet, et see oli kõik, mida võis valitsuselt oodata - et valitsuse sekkumise haripunkt oli saavutatud ning edasine sõltus ettevõtjatest.

## 7. "Ühine väärarusaam meie minevikust" - renessansi majandusteaduse langus

Es evidente que hay muchas maneras de hacer historia, casi tantas como de deshacerla (Jose Ortega y Gasset, *La Rebelion de las Masas*, 1937)<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Vt Roscher, 1882, X osa (10), lk 36.

<sup>20</sup> "Ajalootegemiseks on mitmeid viise. Peaaegu sama palju kui selle mittetegemiseks." Espasa-Calpe, Madrid, 1964, lk 163.

"Rahvus," ütles Harvardi politoloog Karl Deutsch, "on grupp inimesi, keda ühendab üldine väärarusaam oma põlvnemisest ja ühine viha naabrite vastu" (Deutsch, 1969). See ütlus kehtib ilmselt kõikide hõimude osas, kaasa arvatud akadeemilised hõimud. Sama maksim tundub olevat kohaseim, kui rakendada seda meie arusaama suhtes riigi rollist inimkonna väljatoomisel vaesusest ja võhiklikkusest. Renessansi majandusteaduse ajalugu tänapäeva õpikutes ei erine hunnide kirjutatud Rooma ajaloost.

Nii nagu Must Legend - *la leyenda negra* - on moonutanud Hispaania ajalugu, on meie vaatepunkti merkantilismile moonutanud "Midase legend" - legend, et merkantilistid olid huvitatud üksnes kullast. Kaasaegne tsiviliseeritud ühiskond moodustus renessansiajal; kõik renessansi kunstnikud ja teadlased - Galileost Michelangeloni - on meie jaoks kangelased. Renessansiinimene on seniajani väljend, millega rõhutatakse põhjalikke teadmisi paljudes valdkondades. Ja ikka räägivad meile praktiliselt kõik kaasaegsed majandusteaduse ajaloo versioonid, et kõige selle taga olev majandusteooria pühendus üksnes kulla kogumisele.

Külma sõja majandusteaduses nagu ka Ladina-Ameerika banaanivabariigi külma sõja poliitikas, olid kõige suuremas ohus need, kes ei olnud selgelt kummagi superrriigi liitlased; nende pihta anti - sõna-sõnalt - tuld mõlemalt poolt (või ei võimaldatud saada tööd ülikoolis). Külma sõja majandusteadus oli mitmel viisil utopiate lahing, kus, nagu Colin Clark kunagi ütles, "teooriat" võeti ekslikult "teaduse" pähe. See oli suhteliselt lihtsakoeline teaduslik sõda "heade" ja "pahade poiste" vahel, nagu tolleaegsetes vesternides, kus turg oli kas "hea" või "halb". See viis majandusteooria polariseerimiseni - külma sõja ning staatilise süsteemi matemaatiseerimise protsessi koosmõju surus teised ning kõige asjakohasemad aspektid välja. Keskendudes kvantifitseeritavatele teguritele kaubavahetusel põhinevates mudelites said majandusteadlastest omaenese piiratud vahendite vangid. Kuna ka majandusliku mõtlemise ajalugu hakati aegapidi läbi uusklassikaliste prillide vaatama, tõlgendati mineviku vaidlused ümber nii, et need sobiks külma sõja vormi. Ajaloolised autorid nimetati kas vabadeks kaupmeesteks (head) või proteksionistideks (pahad), samal ajal kui nii ajalooline kontekst kui ka teised, sageli väga keerukad vanemate teooriate aspektid kaotsi läksid. See on majandusliku mõtlemise ajalugu, milles me senini elame.

Selle teiseks iseloomustavaks jooneks on asjaolu, et mõned riigid lähevad kummaliselt vastuollu omaenese minevikuga. Kusagil mujal ei tule see niivõrd selgelt ilmsiks kui USA-s. USA rahatähtedel on inimeste galerii, kelle majanduspoliitikat naeruvääristaksid tänapäeval nii Maailmapank, kui ka Ameerika ülikoolide majandusõpikud - alates Benjamin Franklini seisukohast<sup>21</sup>, et "kaitse ja konkurents" oli ainus viis USA tööstust odavaks muuta (Whatley, 1774), kuni George Washingtonini, kes samadel põhjustel nõudis tingimata primitiivse Ameerikas valmistatud ülikonna kandmist esimesel presidendi ametissepühitsemisel, alates proteksionistidest Hamiltonist ja Jacksonist kuni Thomas Jeffersoni katseni keelustada USA-s Ricardo teosed ja kuni Abraham Lincolni seisukohani (eespool tsiteeritud), et jõukuse allikaks on leiutised ja uuendused. Ebamugav asjaolu, et USA kodusõja - suures ulatuses sõja Lõuna Konföderatsiooni vabade kaupmeeste ja proteksionistliku Põhja vahel - võitsid "pahad", kes esindasid põlastusväärseid merkantilistlike majandusarengu teooriaid, vaikitakse tänapäeval maha. Sellisel moel on USA majandusteooria tõeline varandus, mis on isegi tänapäeval väga asjakohane - sajandipikkune mõttetöö alates Daniel Raymondist kuni John Rae, E. Peshine Smithi ja Simon Pattenini -, rahvuslikust ühismälust ning majandusliku mõtlemise ajaloost praktiliselt kustutatud. Enamik 19. sajandi USA majandusteadlasi väljendasid vägagi selgelt, et nende

---

<sup>21</sup> Benjamin Franklin on vastavate kiitvate ääremärkuste autor (Whatley, 1774, 2. trükis). Selle raamatu pealkiri ühendab lühidalt kaks olulist punkti: et efektiivne proteksionism, mis viib dünaamilise riikliku kasumitaotlemiseni, peab tuginema vabadusele uusi ettevõtteid asutada ning konkurentsile (vastandina staatilisele kasumitaotlemisele, mis tulenes India või sõjajärgse Ladina-Ameerika proteksionismist), ning et industrialiseerimata riikides makstava reaalpalga seisukohast on tööstuslik import väga kallid. Lahenduseks oli luua USA-s tööstuslikul tootmisel põhinev konkurentsivõimeline majandus.

majanduspoliitika oli tollase USA majandusliku olukorra suhtes spetsiifiline; nad ei oleks soovinud protektsionismi USA tänaste probleemide lahendamiseks. Ühe paljudest uurimustest, mis purustas müüdi, et USA majanduspoliitika riigi esimese 100 aasta jooksul oli nõrga riigi ja *laissez-faire*'i poliitika, kirjutas Harvardi ajaloolane: *Economic Policy and Democratic Thought*<sup>22</sup>.

Meid näib endiselt rõhuvat 19. sajandi majandusteooria automaatse arengu illusioon - vaatepunkt, mida suures osas jagas ka Marx. Siiski oli sellel seisukohal tugevaid opponente ka 19. sajandil, eriti Saksamaal ja USA-s. Saksa majandusteadlane Eugen Dühring, USA majandusteadlase Henry Carey suur kaitsja Euroopas, põlastab *die Karrierer des Merkantilismus* - merkantilismi karikaturiste -, kes "rääkisid liiga sageli, nagu oleks tollaegsed äri- ja riigimehed peaaegu uskunud, et väärismetalli võib inimtoiduks kasutada"<sup>23</sup>. Selle teooria olulised süsteemsed aspektid - üldise heaolu edendamine - on enamasti tänapäeva arusaamadest välja jäetud.

Heaolu on selgelt teadliku inimtahte, mitte mingi nähtamatu saatusesõrme vili. Johann Gottfried Hoffman ütleb oma teoses *Theory of Taxation* (1840) järgmist: "Pettekujutus, et elu ja vara turvalisuse, töö tootlikkuse ning sellest tuleneva omandamis- ja nautimisvõimaluse ning isegi vaimsuse tõusu ja moraalsuse väärastamise - kõik need hüved - on inimkond saanud kingituseks, tõendab iseenesest kultuuri järgmist arengustaadiumi, milles viibib hetkel suurem osa Euroopast. Nii nagu täiskasvanu on ammu unustanud rääkimaõppimise valud, on ka rahvad oma riigi küpseks kasvamise perioodil unustanud selle, mida oli tarvis, et vabastada neid primitiivsest brutaalsest metslusest" (Hoffman, J.G., sissejuhatus teosele *Lehre von den Steuern*, Cohn, 1895, lk 60). Teine Saksa majandusteadlane, Gustav Cohn, kes sündis aastal, mil Hoffmani teooria avaldati, haarab väitest kinni ja jätkab: "Kuivõrd oluline oli tegelikult tahtmatu tunnustus, mille 18. sajand, mis ajaloolisest riigist lahti ütles ja ürgloomust taga igatses, andis päritud kultuuri õnnistusele, mida ta tänamatult nautis" (Cohn, 1895, lk 60-61). See kirjeldus - kirjutatud rohkem kui 100 aasta eest - sobib ka tänapäeva zeitgeist'iga. Ka tänapäeval on "riigist lahtiütlemine" ja "rahvusriigi lõpp" - mis põhineb Inglise klassikalisel ja uusklassikalisel majandusteadusel - segunenud "süvaökoloogia" liikumise "igatsusega ürgloomuse järele". Tegelikult tundub, et sellised antimodernistlikud liikumised levivad tehnomajanduslike paradigmade lõpuperioodil. Rousseau ja Adam Smith esindasid sellise liikumise 18. sajandi versiooni. 19. sajandi *fin de siecle* liikumine hõlmas nihilismi ning 20. sajandi lõpus näeme nihilismiga piirnevat postmodernismi. 19. sajandi lõpu *fin de siecle*'i meeoluldest kasvas välja nii *Blut und Boden* liikumine, kui 1920ndate ja 1930ndate konservatiivne revolutsioon, sillutades teed irratsionaalsele natsismile.

Uut tüüpi majandusteooria tõi kaasa väga erineva arusaama valitsuse rollist. Selleks olid head objektiivsed põhjused. Vana merkantiilne süsteem oli degenereerunud ning Adam Smithi põhiidee, et Inglise ja Prantsuse majandus vajab nüüd tugevat turgu, oli kahtlemata õige. Siiski oli Adam Smith kõikide füsiokraatidele eelnenud majandusteadlaste naeruväärastamisel sedavõrd edukas, et kogu tootmispõhine traditsioon majandusteaduses aeglaselt hääbus.

Uue majandusteooria rekonstrueerimine, mis välistas nii teadmised kui riigi, oli arenenud riikide jaoks kindlasti vähem riskantne, kui mahajäänud riikide jaoks. Adam Smithi ainsat nähtamatu käe mainimist teoses *The Wealth of Nations* võib selgelt võtta kui positiivse arenguringi kirjeldust, mis võtab endale *perpetuum mobile* - "ajaloolise lumepalli" - iseloomu kohe, kui on korralikult liikuma lükatud. Mida lähemal on rahvas inimteadmiste piirile, seda vähem peab riik otseselt sekkuma. Või nagu ütles Keynes 1923. aastal: "Mida raskemad on ajad, seda halvemini *laissez-faire* süsteem töötab." Küsimus

<sup>22</sup> Harvard University Press, Cambridge, MA, 1948. Koostatud Sotsiaalteaduste Teadusnõukogu Majandusajaloo Uuringute Komitee, juhtimisel.

<sup>23</sup> Dühring, Eugen. *Kritische Geschichte der Nationalökonomie*, 1879, tsitaat: Sombart, 1928, lk 913.

ei seisnenud seega, nagu Keynes ütles, valikus kollektivismi ja *laissez-faire* vahel, vaid valikus riigi sihipärase tegevuse ja sotsialismi vahel, mis oli iganenud ja inimloomuse vastane<sup>24</sup>. See nõuab tugevat riiki, ent mitte suurt riiki.

Midase legend on end tugevamini kindlustanud, kui kunagi varem. Igaüks, kes julgeb positiivselt kommenteerida mõnda Adam Smithi eelset majandusteooria aspekti, võib omaks pidada Werner Sombarti sõnu: "Ich sage das auf die Gefahr hin, als Neo-Merkantilist abgestempelt und in das Raritätenkabinett anderes Faches übergeführt zu werden" (Sombart, 1928, lk 925).

### **8. Riiklike ettevõtete roll selles süsteemis**

Kuigi teised selle konverentsi ettekanded käsitlevad nimetatud teemat põhjalikumalt, lisan ma mõned kommentaarid, püüdes rekonstrueerida riiklike ettevõtete rolli nüüdseks unustatud Ricardo-eelse majandusteaduse loogikas. Käesolevas peatükis järgin ma suures osas Werner Sombarti teemakäsitlust (Sombart, 1928, lk 847-57). Kahjuks on Sombarti põhjalik käsitlus kapitalistliku süsteemi kasvust peamiselt kättesaadav saksakeelsena<sup>25</sup>. Seda kättesaamatus probleemi võimendab kõige enam kahetsusväärne fakt, et sõjaeelne Saksa majandusteooria on unustusse jäetud - asjaolu, mida tänapäeval ilmselt sakslased ise soodustavad. Sellel rahval on kõik põhjused olla uhke oma majandusteoreetilise pärandi üle, ent Saksamaa püüab ilmselgelt seda tava unustada üheskoos mineviku vähemmeeldivate aspektidega. Selline kurb asjade seis, millele lisandub USA väärarusaam - mis läheneb eitamisele - nende oma 19. sajandi majandusteooriast ja majanduspoliitikast, jätab minu arvates maailma ilma ainsast olemasolevast täisverelisest ja elujõulisest alternatiivist uusklassikalisele tavale.

Sombart leiab, et ajalooaanalides kirjeldatud riigiettevõtete asutamise põhjused ei pärvi nende tähtsusele vastavat tähelepanu:

(Riigiettevõtete) tähtsust kaasaegse tööstuse loomisel pole võimalik üle hinnata. Nad ei olnud mitte üksnes tööstuse prototüüpnaite loojaks, vaid määrasid kindlaks ka uue organisatsioonivormi liikumiskiiruse ja mudeli. Just riigiettevõtted toimisid enda tekitatud nõudluse tõttu sageli kapitalistliku tööstuse arengu katalüsaatoritena. Need ettevõtted on nii olulised, et neid pole võimalik välja jätta kapitalismi arengu kirjeldusest, millele - kuigi nende kontseptuaalsed juured olid mujal - nad tuhandel moel kaasa aitasid<sup>26</sup>.

Käesoleva ettekande alguses esitatud tsitaadis selgitab noor Adam Smith, kuidas valitsuse sekkumise eesmärgiks pole aidata tarbijaid ega tootjaid, vaid teenida süsteemi, riigi, üldise heaolu huve. Sarnaselt asutati riiklikke ettevõtteid eelkõige riigi huvides. Peamised motivatsioonid olid järgmised:

---

<sup>24</sup> Tsiteeritud: Skidelsky ja Keynes (1995, lk 152).

<sup>25</sup> Väike grupp Limburgi Ülikooli professori Jürgen Backhausi juhtimisel Maastrichtis, Hollandis - "Heilbronn Grupp" - püüab taaselustada Saksa majandusteooriat ja seda ingliskeelsena kättesaadavaks muuta, tuginedes veendumusele selle kohasusest tänapäeval. Ühe nende Saksamaal Heilbronnis peetud iga-aastase konverentsi tulemusena on hiljuti inglise keeles avaldatud kolm köidet Werner Sombarti majandusteadusest (Backhaus, 1996).

<sup>26</sup> "Für die Entstehung der modernen Industrie kann man die Bedeutung dieser Gründungen nicht hoch genug einschätzen. Denn sie sind es, die vielfach als Muster, noch öfter als Schrittmacher neuer Organisationen dienen. Sie sind es, die durch ihre Nachfrage oft genug als den Kristallisationspunkt für die Entwicklung auch der kapitalistischen Industrie bilden. Ihre Erwähnung ... darf ... in einer Darstellung des Werdegangs des modernen Kapitalismus nicht fehlen, den sie aus den angegebenen Gründen in tausendfältiger Weise gefördert haben, trotzdem sie ihrem Geiste nach aus anderer Wurzel erwachsen sind" (Sombart, 1928, lk 847).

- *Administratiivsed põhjused.* Aeg-ajalt leidis riigi administratsioon, et teatud tööstusharudes oli vajaliku kontrolli teostamise ainsaks praktiliseks viisiks riigi omandus. Seda tehti kõige sagedamini finantspoliitilistel põhjustel, eriti väärismetallide kaevandamise puhul.
- *Valitseja ja õukonna vajaduste rahuldamine.* Paljude riiklike manufaktuuride asutamise näiliselt ainsaks eesmärgiks oli kuninga luksuskaupadega varustamine. Valitsejad ja valitsetavad olid uhked oma rahva oskuste taseme ja tootmismahu üle - olgu siis tegemist portselani, siidi või gobeläänide tootmisega - näiliselt paljuski samal moel, nagu tänapäeval on rahvad uhked oma sportlaste üle. Nagu juba mainitud, võimaldas riigi roll oskuste nõudluse tagajana muuta luksuskaubad masstootmisega kättesaadavamaks ka sotsiaalse redeli madalamatel pulkadel ning, mis veelgi olulisem, ehitada üles tehnilised ja juhtimisoskused, mis levisid ka muudele tegevusaladele.
- *Riigimeheliikkuse/üldise heaolu edendamine.* Nagu juba sageli mainitud, toimus riigi sekkumine tihti selle põhjendusega. Esitatud põhjusteks olid tööhõive parandamine, ekspordi suurendamine, välisriikidest sõltuvuse vähendamine jt. Sageli esineb riiklik omand kui "viimase instantsi ettevõtlus". Sama loogika alusel kasutati tööstuse edendamiseks ka kaitsetolle, kusjuures riik püüdis maksustada tööstusharusid minimaalselt, et ligi meelitada investoreid. Teatud tööstusharusid võeti kui üldise heaolu jaoks kohustuslikke, ning selle tulemuseks kujunes ilmne mudel, kus kõige mahajäänumates riikides kipuvad olema kõige kõrgemad kaitsetollid.
- *Riigikaitse põhjused.* Riigikaitse tähtsus tehnoloogilises arengus on olnud tohutu - alates varasemast ajaloost kuni Reagani tähesõdade programmi panuseni mobiilside arengusse. Peamiseks väljakutseks tänapäeva riigimeestele on mehhanismide väljatöötamine muude tehnoloogiliste saavutuste finantseerimiseks peale juhuslike sõjatööstuse kõrvalsaaduste. Siin viitame Sombarti teosele "Krieg und Kapitalismus", mida oleme tsiteerinud peatükis 3. Ilmseteks riiklikeks tööstusharudeks on siin püssirohu- ja relvatööstus, ent ka tööstusliku ja kaubandusliku arengu keskmel lähemal asuvad tööstusharud nagu rauatööstus ja laevaehitus. Ent tehnoloogiad ja logistika, mida vajati hiiglaslike armeede varustamiseks, aitasid samas kaasa oskuste, mastaabi ja tootevaliku arengule selliste kaupade riiklikul tootmisel ja turustamisel nagu leib ja rõivastus. Sõjalisel eesmärgil kasutatava loodusliku tooraine puudumine on selgelt kõige olulisem põhjus, miks keskendutakse uuringutele ja leiutistele sünteetiliste materjalide valdkonnas.

Riiklikud tööstusharud näivad olevat osa tugeva ja aktiivse riigi poolt etendatud "kohustusliku läbimispunkti" rollist. Need ettevõtted olid - nagu Sombart rõhutab - "õppimiskohad", mitte ainult tehniliste oskuste, vaid ka organiseerimis- ja sotsiaalsete võimete omandamise kohad. Need on sügavad ja tabamatud, ent sellele vaatamata vältimatud oskused majandusliku arengu protsessi jaoks. Sõjaväelisel nõudlusel näib USA-s olevat olnud samasugune positiivne mõju nagu Euroopas. Ely Whitney finantseeris revolutsioonilise "puuvillapuhasti" arendamist revolutsiooniarmeele müüdü püssidest saadud kasumiga ning kogu vahetatavate detailidega toodangu kontseptsioon - mis sillutas teed tööstuslikule masstootmisele - sai alguse püsside tootmisest USA-s. Siiski etendasid USA-s eraettevõtjad märksa suuremat rolli kui Euroopas. Kuigi oma kaubanduspoliitika ja "rahva õigele tööle suunamise" põhimõtte osas oli USA selgelt Euroopaga sarnane, näeme me erinevust ajaloolises arengus. Võime ainult spekuloida, kas selle põhjuseks oli USA oluliselt parem ettevõtlusega varustatus, mis on kriitilise tähtsusega tegur majanduslikus arengus; oli see hilisema industrialiseerimise tulemus, samal ajal kui Euroopas oli industrialiseerimise ajalooline prototüüp olemas; või olid põhjuseks ideoloogilised eelistused; või enamarenenud tööstusstruktuuri olemasolu enne suuri sõdu USA ajaloos (Esimene maailmasõda); või kõik ülalnimetatud tegurid kokku.

Kindlasti oli paljude tehnoloogiliste liikumiste alguspunktiks riiklik või parariiklik nõudlus, mida ei tekitanud mitte üksnes sõda vaid ka infrastruktuuri ehitamine, energeetika, riiklik telefonisüsteem jt. Näiteid on palju: üheks tüüpiliseks näiteks on asjaolu, et Jaapani autotööstuse juured peituvad keiserliku armee nõudluses veoautode järele (vt Odigari ja Gota, 1993). Impordi asendamine riikliku julgeoleku kaalutlustel näib olevat etendanud sajandite vältel erakordselt olulist rolli. Aja jooksul viis see tööstusstruktuuri ühtlustamiseni, luues ühise platvormi tehnoloogilistele teadmistele kõikides arenenud riikides. Sellise suhteliselt sarnase tööstusstruktuuri kui alguspunktiga - mis arenes välja nimetatud ühiselt platvormilt - toob tänapäeva spetsialiseerumise ja globaliseerumise protsess arenenud riikidele vastastikust kasu.

Vajadus riikliku julgeoleku varude järele suunas riigid positiivse mastaabiefektiga tegevusaladele isegi juhul, kui nende loomulik suhteline eelis võis algselt asetteda kusagil mujal. Riikliku julgeoleku kaalutlused aitasid luua uusi suhtelisi eeliseid oskustemahukas positiivse mastaabiefektiga kaupade tootmises. Meie probleemiks on tänapäeval siiski asjaolu, et olles selle ajaloolise idee unustanud, teeskleme, et riigid, mis pole seda kumulatiivse teadmiste varumise protsessi läbinud - riigid, mis pole sellele teadmiste tasandile jõudnud -, lõikavad globaliseerumise protsessist samaväärset kasu. Oskuste ja mastaabi osas võimaldab see ühine teadmiste tase luua baasi sümmeetrilisele rahvusvahelisele kaubandusemudelile arenenud riikides; spetsialiseerunud kaubanduse mudelile sarnase oskuste tasemega inimeste vahel, nagu näiteks juristide äritegevus arstidega. Asümmeetrilised kaubandussuhted Põhja ja Lõuna vahel meenutavad pigem oskustega juristide riigi äri oskusteta salatikorrajate riigiga - puuduvad loogilised põhjused, miks peaks nende kahe vahel esinema tegurihinna ühtlustamine, välja arvatud juhul, kui salatikorjamises toimub tehnoloogiline areng, mis hõlmab sama palju inimkapitali kui juuraõpingud. Ühise "tehnoloogiliste teadmiste ja organiseerimisvõime taseme" olemasolu või puudumises näib peituvat peamine ajalooline erinevus, mis eraldab kaht koondgruppi maailmamajanduses - rikast "Põhja" ja vaest "Lõunat".

## **9. Kasvumootorite välistamine: Adam Smith ning teadmiste, institutsioonide ja süsteemsete mõjude kadumine majandusteooriast**

Adam Smithi teose *The Wealth of Nations* avaldamise ajal aastal 1776 polnud kahtlust, et merkantilistlik süsteem oli arenenud oma renessansi juurtest - dunaamilisest ja jõukustekitavast otsingust uutest teadmistest saadava dunaamilise kasumitaotluse järele - süsteemiks, mida sageli iseloomustab staatiline kasumitaotlus. Adam Smithi diagnoos suure turuvajaduse kohta oli kahtlemata õige. Ent Adam Smith tegi midagi enamat, kui lihtsalt suurema turu ja väiksema sekkumise ettekirjutamine. Ta lõi süsteemi, mis kõrvaldas kasvumootorid varasemast maailmavaatest:

- Ta väitis tulemuslikult, et teadmistel pole mingit väärtust ei ühiskonna ega üksikisiku jaoks (vt allpool). See ebaloomulik põhjendus on säilinud tänapäeva majandusteoorias, mis näeb ette palkade ühtlustamist riikide vahel, mis vahetavad ülimalt erineva oskustasemega toodetud kaupu.
- Tema teooria kõrvaldas inimeste loodud institutsioonid. (Adam Smith) näitab üles suurt esteetilist vastumeelsust igasuguse kollektiivse tegevuse suhtes, sisemist ärritust, mis piirneb vastikustundega. Tema jaoks tekitavad "inimese loodud institutsioonid" niivõrd eranditult "absurdseid" tulemusi, et neil puudub eeldatav õiguspärasus (McCraw, 1992, lk 364).
- Tema atomistlik seisukoht kõrvaldas kõik süsteemsed mõjud ja lõi teooria ilma igasuguse ainulaadsuseta üksikisikutest, keda juhtis nende "inimloomus", mis on kõikidel inimestel ühesugune.

Adam Smithi paradoks on, et ta nägi olulist renessansitüüpi süsteemset mõju - tööjaotust - jõukuse allikana; idee, mida on kasutanud ka Serra (1613) ja väga otseselt Petty (1691). Ent Smithi muud eeldused - atomism, positiivse mastaabiefekti puudumine, institutsioonide puudumine, uute teadmiste puudumine - tõrjusid selle peamise süsteemse idee igaveseks klassikalisest ja uusklassikalisest teooriast välja. Nagu ütleb USA majandusteadlane George Stigler: "Peaaegu keegi ei kasutanud ega kasuta praegu tööjaotuse teooriat sel lihtsal põhjusel, et sellist teooriat vaevalt et ongi olemas... Puudub standardne, toimiv teooria kirjeldamaks, mida Smith väitis olevat majandusliku progressi peatõukejõud"<sup>27</sup>.

Inimteadmiste, institutsioonide ja igasuguse süsteemse üldise heaolu mõiste kadumine majandusteooriast on autori arvates peapõhjus meie suutmatusele mõista, miks jaguneb maailm kahte riikide koondgruppi - ühed jõukad ja teised vaesed. Meie seisukohalt on oluline mõista, et see, mis tõi inimkonna külmadest ja tuulistest koobastest välja ja viis majandusliku healuni, oli midagi muud kui kaubavahetuse ja "õigete hindade" avastamine - see nõudis tohutute teadmiste ja oskuste lisamist. Smithi-eelset majandusteadust läbivaks põhieelduseks oli, et erinev majandustegevus andis üldisse heolusse erineva panuse, et inimteadmiste ebaühtlased saavutused olid tihedalt seotud ebaühtlast kasvu põhjustava protsessiga. Ameteid, mis nõudsid suuremaid teadmisi, peeti riigi üldise heaolu kandjateks. Sellel taustal on huvitav uurida Adam Smithi teoseid, pidades silmas üht konkreetset küsimust: Milline on teadmiste roll Adam Smithi süsteemis?

I raamatu X peatükis selgitab Adam Smith, mis põhjustab palgaerinevusi ametite vahel - s.t rahvamajanduses. Palgad moodustavad kaasaegses tööstusriigis üle 70% RKP-st; rahvusliku sissetuleku erinevused riikide vahel tulenevad peamiselt palgaerinevustest, mitte kasumierinevustest. Lisaks väidame, et rahvusvahelises majanduses, kus tegurite mobiilsus kasvab, on vahe rahvusvahelise kaubanduse teooria ning riikliku kaubanduse teooria vahel oma tähtsust kaotamas. Ainus aspekt, mis eristab rahvusvahelise kaubanduse teooriat riikliku kaubanduse teooriast, on tegurite liikumatuse küsimus. Seetõttu on Adam Smithi vastus küsimusele, millised asjaolud "reaalselt või vähemalt inimeste kujutluses toovad väikest rahalist tulu mõnedes (tegevusharudes) ning vastukaaluks suurt teistes", väga huvitav.

Smith loetleb viis põhjust, miks mõnedele inimestele makstakse rohkem kui teistele. Loetelu on märkimisväärne selle poolest, et igas tõstatatud punktis selgitab Smith omal moel, miks inimteadmised ja -oskused ei tekita kõrgemat elustandardit kui ignorantsus, seda ei ühiskonna ega üksikisiku jaoks. Kui suuremate teadmiste ja oskustega inimestel on kõrgemad palgad - mida võis täheldada ka Adam Smithi ajal -, ei tulene see kunagi asjaolust, et oskused ja teadmised loovad väärtust, vaid ühest alljärgnevast viiest põhjustest:

(1) *Palgad varieeruvad koos töö meeldivusega.* Sel põhjusel "on kõikidest ametitest kõige põlastusväärsem riikliku timuka oma, proportsionaalselt tehtud töö hulgalet paremini tasustatud kui ükski muu töö" (Smith, 1776, lk 113). Selles punktis arutleb Adam Smith ka küsimust, miks inimese oskusi ja annet sageli väga hästi tasustatakse, püüdes selgitada seda, mida ta näeb kui kunstnike, ooperilauljate jt "pöörasteid tasusid". Nende talentide tasu tuleneb Smithi jaoks otseselt "halvast kuulsusest, mis kaasneb nende töö kui elatusvahendiga". Smithi jaoks tuleneb asjaolu, et ühiskond erakordset annet tasustab, otseselt asjaolust, et "me põlgame neid isikuid". "Kui teeme üht (s.t põlgame neid), peame tegema ka teist (s.t maksma pöörast tasu)." "Kui avalik arvamus või eelarvamus nende ametite suhtes kunagi muutub, väheneb kiiresti ka nende rahaline tulu." (Smith, 1776, lk 120). Smith väidab, et kui lõpetaksime oma näitlejate, kunstnike ja sportlaste

<sup>27</sup> Stigleri tsitaat, McCraw (1992, lk 362).

põlgamise, langeksid nende palgad põllutöölise tasemele. Tema süsteem ei võimalda rahalist tasu, millega kaasneks imetus - tema loomulikus süsteemis peab "kõrge tasuga" kaasnema "põlgus".

(2) *Palgad varieeruvad koos ameti õppimise kuludega.* Smith teeb aga väga selgeks, et "õpipoisi aja kulud muudavad tööstustöölise palgad kõrgemateks, kui põllutöölise omad" (Smith, 1776, lk 114). Seetõttu pole tööstusel eeliseid põllumajanduse ees; kuigi teenistus tööstuses "võib olla mõningal määral suurem, näib siiski, et see pole suurem summast, mis on piisav, et kompenseerida kõrgeid koolituskulusid". Teiste sõnadega, merkantilistlik tava, mille kohaselt riigid, mis ekspordivad kõrgemate oskustega ametite toodangut, on jõukamad kui riigid, mis ekspordivad väheste oskustega valmistatud toodangut, lükatakse siin otsustavalt ümber. Nii ühiskonna kui üksikisiku vaatepunktist on teadmiste lisamine tööle Smithi süsteemis selgelt nullsumma mäng.

(3) *Palgad varieeruvad koos töö püsivusega.* Sel põhjusel on mõnedel töölistel nagu kiviraidurid ja müüri-ladujad, kes "ei saa töötada pakase ja vihmaga" ning kelle teenuste jaoks pole tagatud pidevat nõudlust, kõrgem palk kui inimestel, kellel on olemas pidev töö. "Nende tööliste kõrged palgad pole seetõttu niivõrd nende oskuste tasustamine, kui võrd kompensatsioon nende töö ebakindluse eest" (Smith, 1776, lk 116). Jälle eitatakse igasugust oskuste ja teadmiste rolli.

(4) *Palgad varieeruvad koos ametil lasuva usaldusega.* Mõnedes ametites - Smith nimetab kullasseppi, arste, kohtunikke ja advokaate - on palgad kõrgemad "suure usalduse tõttu, mis töölistel lasub" (Smith, 1776, lk 117). Peame nendes inimestes kindlad olema, ütleb Smith, ning põhjus, miks me neile rohkem maksame, on asjaolu, et me ei usalda inimesi, kes pole hästi tasustatud. "Sellist usaldust ei saa turvaliselt üles näidata inimeste suhtes, kelle elutingimused on kehvad või elatustase madal. Nende tasu peab olema selline, mis annaks neile ühiskonnas positsiooni, mida usaldus nõuab" (Smith, 1776, lk 118). Adam Smithi kohaselt, kuid teiste sõnadega: me ei maksa juristidele ja arstidele nõudepesijatest rohkem mitte nende väärtuslikumate oskuste tõttu, vaid seepärast, et me peame neid inimesi usaldama ning ei saaks usaldada inimesi, kes kuuluvad ühiskonna madalamatesse klassidesse.

(5) *Palgad varieeruvad koos edu tõenäosusega.* "Kui panete oma poja kingsepa õpipoisi, siis pole kahtlust, et ta õpib kingi valmistama. Ent kui saadate ta õigusteadust õppima, on vaid üks võimalus kahekümnest, et ta saavutab kunagi sellise taseme, mis võimaldab tal oma ametiga elatist teenida." Sel põhjusel suhtub Adam Smith oskustöödesse kui loteriisse: "need, kes auhindu võidavad, saavad kõik selle, mille vähemõnnelikud on kaotanud". Kuna Smithi sõnul teenib ainult üks jurist kahekümnest oma ametiga midagi, peaks see üks jurist "saama tasu oma sedavõrd tüütu ja kalli koolituse eest, ent üle kahekümne on neid, kes selle abil kunagi midagi ei teeni" (Smith, 1776, lk 118-119). Jällegi on teadmised ühiskonna jaoks nullsumma mäng.

Vastupidiselt tänapäeva majandusteadlastele on Adam Smith järjekindel, viies oma antimerkantilistliku teooria allapoole, perekonna tasandile. Vaevalt, et tänapäeva majandusteadlased soovitaksid oma lastel hakata pigem nõudepesijaks kui minna ülikooli, kasutades argumenti, et "teguri-hinna ühtlustamine on nagunii käeulatuses". Eraelus - ent mitte riiklikul tasandil - mitte üksnes ei näe tänapäeva majandusteadlased inimkapitali väärtust, vaid aktsepteerivad ka USA majandusteadlase Daniel Raymondi kõige olulisemat seisukohta aastast 1820 (Raymond, 1820): erinevatel ametitel on erinev võime tulusalt kapitali (inim- või muud) koguda - erinevatel ametitel on erinevad "võimaluste aknad" heaolu loomiseks. Pole võimalik lisada tulusalt nõudepesija ametile sama palju inimkapitali kui juristi omale. Sel põhjusel soovitaksid majandusteadlased oma lastele ameteid, mis nõuavad ülikooliharidust, kuigi seda tehes väljendavad nad seda, mida nad - riigi tasandil - kirjeldaksid kui "ühe ameti merkantilistlikku teisele eelistamist". Adam Smith on aga selles punktis



väga järjekindel: kõiki riske arvesse võttes on ohutum lasta oma pojalt saada kingsepa õpipoisiks kui juristik (Adam Smithil ei olnud lapsi).

Tänapäeva majandusteoorias käsitletakse teadmiste erineva tootmisvõime probleemi, eeldades, et kõikidel tegevustel on sama tootmisfunktsioon, et vajalikud oskused saavutatakse automaatselt kapitali tööle lisamisega. See kirjeldab majanduskasvu loomise protsessi, mis sarnaneb vee lahustuvale kohvile lisamise protsessiga: eeldatakse, et tootlikkuse suurendamiseks vajalikud teadmised on võrdset määral juba kõikides inimtegevustes olemas.

Adam Smith väidab lisaks, et ameti valikul pole tähtsust ning heidab kõrvale oskused ja teadmised kui majandustegurid kahe eelduse alusel:

(1) Ta eeldab, et tööd teeb teatud piiritletud hulk inimesi: "Kui mingis piirkonnas on mõni töö soodsam või ebasoodsam kui teised, siis ühel juhul koguneks sinna ja teisel juhul lahkuks seal nii palju inimesi, et selle piirkonna eelised siirduks peagi teistele töödele."

(2) Ta eeldab, et oskusi võib omandada erakordselt kiiresti. Masinatesse ja instrumentidesse investeerimine võib kesta kaua, ütleb Smith, "kuid kui need on korralikult leiutatud ja arusaadavad, võtab igale noorele mehele põhjalikult selgitamine, kuidas instrumente kasutada ja masinaid ehitada kõige rohkem mõne nädala, võib-olla piisab isegi mõnest päevast. Tavalistes mehaanilistes valdkondades on mõni päev kindlasti piisav aeg."

Adam Smithi väitlus selle üle, mis põhjustab ametite palgaerinevusi, viib tõsise kriitikani Inglise õpipoisiseaduste pihta. Need pärinesid Elizabeth I ajast - teadmiste eneste kultiveerimise perioodist, mis nägi ette kuni seitsmeaastase õpipoisija. Adam Smithi arvates oli õpipoisija ülim raiskamine, kuna ta leidis, et kõike võib õppida "mõne päevaga". Vastupidiselt mõnedele hilisematele majandusteadlastele, nagu näiteks Alfred Marshall, ei olnud Adam Smith praktiline inimene - ta "näis olevat kõige ebatõenäolisem teejuht praktilisse maailma," kui kasutada Harvard Business Schooli professori Thomas McCraw' sõnu (McCraw, 1992).

Nii Adam Smithil kui ka uusklassikalises teoorias esineb mingil põhjaneval viisil vastuolu ideaalse turu mõiste ja majanduse poolt teadmiste lisamise viisi vahel. See probleem mõjutab omakorda seda, kuidas tänapäeva majandusteooria selgitab kasumit (Naples ja Aslanbeigui, 1996). Ideaalsel turul pole mingit stiimulit uusi teadmisi toota - puudub võimalus uute teadmiste vilju kasutada. Lastes uutel teadmistel "taevamannana" süsteemi siseneda, välistatakse valitsevast teooriast kasvu peamine mootor - uute teadmiste otsing, mis tekitab ebatäiuslikku konkurentsi. Sel põhjusel on arusaam, kuidas erinevad ebatäiusliku konkurentsi astmed tulenevad tootmistingimustest, kesksel kohal igasuguses majanduskasvu mõistmises. Majandusteoorias aga puudub kohane tootmisteooria ning teooria inimteadmiste rollist selles protsessis. Thorstein Veblen ütleb oma teoses "Majandusteaduse eelarvamused" järgmiselt: "Kokkuvõtteks: klassikaline majandusteadus, mis tegeleb peamiselt elu rahalise küljega, on väärtustamisprotsessi teooria" (Veblen, 1919). Tootmine on välja jäetud. Werner Sombarti sõnul: "Eksisteeriks nagu vaikiv kokkulepe, mille kohaselt ollakse veendunud, et majandusteadus, kuni seda õpivad majandusteadlased, on teadus kaupade ringlusest ja turustamisest" (Sombart, 1928).

Kas Adam Smith uskus, et nähtamatu käsi loob teguri-hinna ühtlustamise? Vaevalt. Teoses *The Theory of Moral Sentiments* selgitab Smith, kuidas nähtamatu käsi edendab tulude jaotamist. Ent kaasaegse kõrva jaoks pole tema argumendid eriti veenvad. Smith rajab oma argumendi põhimõttele, et rikkastel on piiratud tarbimismaht ning seetõttu on nad sunnitud vaestega jagama: "Ilmaasjata vaatab uhke ja tundetu mõisnik oma laiu põlde ning mõtlemata oma kaaskodanike soovidele tarbib oma kujutlustes ise ära kogu seal kasvava saagi. Lihtne ja rahvalik vanasõna, et silm on kõhust suurem, saab tema

puhul paremini tõendatud kui ealeski varem. Tema kõhu maht ei ole proportsioonis tema tohutute ihadega... Ülejäägi peab ta ära jagama ... Rikkad ... tarbivad ainult pisut rohkem kui vaesed. Neid juhib nähtamatu käsi jaotama eluks vajalikku peaaegu samamoodi, nagu oleks see jaotatud, kui maakera oleks selle kõikide elanike vahel võrdseteks osadeks jagatud..." (Smith, 1812).

## 10. Riigi kadu ja kentauri kättemaks

Üks renessansiaja kõige liigutavamaid maale on Sandro Botticelli *Pallas ja kentaur*, mis maaliti 1480ndate lõpus. Sellel teosel on Pallas - antiikne tarkusejumalanna - pehmel ja mõnevõrra armulikult silitamas pead kentauril, kes sümboliseerib inimese mineviku võhiklikkust ja vägivalda. Piinlik ilme kentauri näol on suurepärase - tal on ilmselgelt häbi oma metsiku ja rumala mineviku pärast. Sümbolism - mõistuse, tarkuse ja rahu võit - valitseb harmooniaga küllastunud õhustikus; joon, mis muudab Botticelli teosed niivõrd ainulaadseks.

Tolle aja majandusteadlased - ja Smithi-eelsed majandusteadlased üldiselt - olid ilmselt teadlikud sellest kestvast lahingust Pallase tarkuse ja rahu ning kentauri vägivaldse võhiklikkuse vahel. Kentauri kirgede ja energia suunamine produktiivsesse, mitte destruktiivsesse tegevusse oli renessansi peaaülesandeks (Hirschman, 1977). See oli küsimus, mida ei saanud jätta lahendamiseks mingile iseorganiseeruvale nähtamatule käele. Prominentne ja mõjukas Saksa majandusteadlane J. F. von Pfeiffer (1715-1787) - tulihingeline antifüsiokraat - ütleb järgmiselt: "Inimesi võib panna kõike tegema. Valitsemismeetodid kallutavad inimese hea või halva suunas. Rahvuse eelis peab olema selle liikmete eelis. See, kes need eelised teineteisest eraldab, on võhik, kes lõhub riikliku organismi (*Staatskörper*)" (von Pfeiffer, 1777).

See Pfeifferi lõik võtab kokku kaks olulist Smithi-eelse arendava riigi aspekti. "Süsteemi" iseloom teeb inimesest hea või kurja ning nagu Chandleri töödes valitseva kapitalismi kohta, on olemas teadlik ja nähtav käsi - inimese mõistus ja tahe -, mis seda süsteemi koos hoiab. Teine punkt, mida Pfeiffer nägi eelnevaga kokkukuuluvana, tunnistab valeks praeguse anglosaksi arusaama, et Smithi-eelne majandusteadus - ja eriti Saksa kameralism - allutas kollektivistlikult üksikisiku huvid riigi huvidele. Nagu noore Adam Smithi tsitaadis käesoleva ettekande alguses, välistas süsteemi üldine kasv vajaduse igasuguseks pidevaks muretsemiseks Pareto-optimaalsuse kehtivuse pärast: "Saabuv tõusulaine tõstab kõik paadid üles".

Nähtamatu käsi hakkab tööle, kui on loodud tingimused, mis viivad oma isiklikku tulu taotleva valitseva klassi kasumihuvide kooskõlla riiklike kasumihuvidega - kui, nagu Pfeiffer ütleb, see, mis on üksikisiku huvides, teenib ka kollektiivseid huve. See juhtub, kui tööjõu kriitiline mass riigis on rakendatud positiivse mastaabiefektiga tegevusaladel ning kui selle positiivse mastaabiefekti viljadel lastakse filtreeruda suures osas kõrgemate palkade näol tootvas riigis, mitte aga madalamate hindade näol välisklientide jaoks. Sel viisil pääseb ühiskonna tuumik nullsumma mängude staatilisest majandusteadusest: kus ühe üksikisiku kasum on teise kahjum. Sellised tegevusalad - mis "tõstavad kõik paadid üles" - on alguspunktiks sellele, mida tehnoloogiaajaloolased nimetavad "ajaloolise lumepalli" protsessiks, s.o positiivsetele arenguringidele. Sellistes tingimustes - positiivse mastaabiefektiga tegevusalade toimides ning kui on loodud vajalikud mehhanismid dünaamilise kasumi jaotamiseks - kehtib Alfred P. Sloanile omistatud lause hämmastaval määral: "Mis on hea General Motorsi jaoks, on hea Ameerika Ühendriikide jaoks." Lisades 1 ja 2 oleme välja toonud (Reinert, 1980) isetegunevad positiivsed ja negatiivsed arengu ja alaarengu ringid - "ajaloolise lumepalli" ja selle puudumise -, nagu käesolevas ettekandes kirjeldatud.

"Nähtamatu käe" metafoori kasutas Adam Smith sageli oma töödes astronoomiast ning teoses *The Theory of Moral Sentiments*. Seda mainitakse vaid üks kord teoses *The Wealth of Nations* ning seda

kontekstis, mis, kui lugeda seda käesoleva ettekande eelmiste peatükkide perspektiivis, näitab tema teadlikkust just sellisest ajaloolise lumepalli protsessist. Kõnealune peatükk (IV raamatu II peatükk) algab kirjeldusega, kuidas kaitsetollid on loonud Suurbritannias arvukalt tööstusharusid. Seejärel kirjeldab Smith tsentripetaalset süsteemi, kus kaupmehed - kuna nad eelistavad kaubelda kodule lähemal - toovad oma kapitali sinna. See väide on tegelikult positiivse arenguringi alguse kirjeldus. Just see kapitalistide komme, riski/kauguse tõttu, toetada pigem kodumaist kui võõrtööstust - eeldusel, et selline tööstus on olemas - on alguspunktiks nähtamatu käe tulusale tööle Smithi süsteemis. Kui lugeda kogu peatükk läbi, võib väita, et Smith kasutab "nähtamatut kätt" ajaloolise lumepalli kontekstis. Ent kõige olulisem on mees pidada, et selle süsteemi alguspunktiks on - Smithi jutu järgi - asjaolu, et kõik Suurbritannia tööstusharud löi merkantilistlik protektsionism.

Ajaloolise lumepalli negatiivne vaste (esitatud lisas 2) tekitab vaesust, vägivalda ja vähiklikkust. 1490ndatel elas Botticelli - kes oli ka romaania kirjanik - läbi renessansi tagasilöögi Savonarola vägivaldse revolutsiooni näol Medicite vastu Firenzes, kui tema kirjutatud raamatud põletati. Kahekümnenda sajandi lõpus elame samuti läbi kentauri - inimese rumala ja vägivaldse mineviku - tagasitulekut: Somaalias ja Libeerias on riik kui tsiviliseeriv vahend, kõigil praktilistel põhjustel, lakanud eksisteerimast. Ruandas ja Burundis toimub hõimusõdades vastastikune genotsiid. Sarnane "mõistuseeta süsteem" valmistab muret Keynesile Esimese maailmasõja ajal: "Kui mõistus sureb, sünnivad koletised." Kahtlemata tekitab osaliselt neid protsesse negatiivne mastaabiefekt põllumajanduses elanikkonnalt tuleva surve tingimustes, kui negatiivse mastaabiefektiga sektorist väljaspool tööhõive puudub. Sel juhul näib usklassikalise majandusteaduse suutmatuse eristada negatiivse ja positiivse mastaabiefektiga tegevusalasid olevat tihedalt seotud rahvusvahelise kogukonna suutmatusega olukorda parandada.

See tsivilisatsiooni taandareng näitab, et kultuurikiht (mida me nimetame tsiviliseeritud ühiskonnaks) on õhuke ega suuda taltsutada primitiivset kentauri. Tänapäeval ähvardab üha suuremat arvu riike "somaliseerumine" - tagasipöördumine nende võimu juurde, keda rahvusvaheline ajakirjandus nimetab kirjeldavalt "sõjapealikeks". Sama skeem ohustab osa endistest kommunistlikest riikidest. Venemaal paneb meid hämmelduma fakt, et kurikuulsalt ebaefektiivne plaanimajandus suutis toota RKP inimese kohta, mis oli oluliselt kõrgem tulemusest, milleni on jõudnud tänapäeva "vaba" turg. Ilmselt ei saa me enam kaua seda uue teaduse, "üleminekuteooria" kaudu selgitada. See kinnitab 19. sajandi USA ja Saksamaa valitsenud majandusteaduse ideed: omada suhteliselt ebaefektiivset tööstussektorit - mida järk-järgult tugevdatakse, et olla valmis siirdumiseks suuremale turule - on lõpmatult parem, kui tööstussektorit üldse mitte omada.

Pole kahtlust, et renessansi majandusteadlased oleksid koostanud endiste kommunistlike riikide üleminekuajaks täiesti erineva strateegia sellest, mida on rakendatud 1990ndatel: eelkõige oleksid nad moodustanud kohase õigussüsteemi ja rakendanud pikaajalisi mehhanisme, et säästa ja täiustada töötleva tööstuse harusid. Riikide deindustrialiseerimine võrdub enamiku positiivse mastaabiefektiga tegevusharude, mis suurendavad üldist heaolu kogu süsteemis ega loo ainult isoleeritud heaolutaskuid, kõrvaldamisega. Riikide taandamine ainult ressursipõhiste tegevusaladele (mis alluvad negatiivsele mastaabiefektile) ja tavapärasele teenindussektorile võrdub nende "tagasipaikamisega kiviaega". Tänapäeva majanduspoliitika laseb liiga sageli riigi välisimpordile "avatuse" ideoloogilisel kriteeriumil valitseda ja maha suruda mure positiivse mastaabiefektiga tegevusalade tööshoidmise pärast. See mitte üksnes ei vähenda riigi RKP-d ja ülemaailmset heaolu; selline poliitika tekitab ka teatud loomupõhist vaesust, mis on peamine oht globaalsele jätkusuutlikkusele. Inimesed ja riigid, kes ei saa oma positsiooni tõttu teenida elatist oma teadmistega, võivad kergesti jõuda punkti, kus neil pole ellujäämiseks muid alternatiive kui teenida elatist loodust vägistades.

Ning need taandarenevad riigid on "turumajanduslikud". On raske süüdistada asjade käigus valitsuse liigset sekkumist või seda, et ta "on määranud valed hinnad". Cohni selgitus 19. sajandist, et me oleme

unustanud, et ühiskonnad peavad läbima renessansitüüpi riigi ehitamise protsessi, on endiselt õige. Me väidame, et tugev riik - mis viib rahva positiivse mastaabiefektiga tegevusaladele - on olnud ajalooliselt kohustuslik läbimispunkt iga riigi arengus. Kui see on nii, siis mil määral toetab maailma majanduslik kord, mis tugineb ebaajaloolisele ja atomistlikule uusklassikalisele majandusteooriale - koos selle teesiga kasutusest, vastakusest ja riskist - seda "barbariseerumist", mille tunnustajateks me oleme? Meie seisukohalt päris palju. Me näeme praegust *zeitgeist*i kui produkti, mille on tekitanud mõned väga fundamentaalsed mõjud - "peotäis metafoore", kui kasutada McCloskey väljendit. Me oleme endiselt Adam Smithi (omal ajal õigustatud) merkantilismi vastu suunatud kriitikajäänuste ohvrid, kriitika, mis oli kaotanud suure osa oma algsest sisust ja degenerereerunud pigem monopolide kaitsjaks, kui teadmiste loojaks ja kaitsjaks. Meie ideed on endiselt takerdunud skeemi, mille on kujundanud 100-aastane võitlus kommunismiga, kui kommunismi utopia võitles teguri-hinna ühtlustamise utopiaga - võitlus, mis viis kõikide alternatiivsete majandusteooriate kõrvaleheitmiseni Teise maailmasõja järel.

Adam Smithi primitiivse usu aussetõstmine - usu saatuse nähtamatusse käesse, mitte inimese mõistuslikku tahtesse - on meie arvates kõige kahetsusväärsema sündmuste kombinatsiooni tulemus: eeldused, mida vajati, et muuta Adam Smith vankumatuks teoreetiliseks bastioniks kommunismi vastu, langesid täiel määral kokku eeldustega, mida vajati, et teisendada majandusteadus matemaatikaks. Maailmas, kus üha suurenev ebavõrdsus rikaste ja vaeste vahel arvatakse tulenevat ebatäiuslikest teadmistest, ebatäiuslikust konkurentsist ja positiivsest mastaabiefektist, on täiusliku konkurentsi eeldus tugevalt kinnistunud. Rikaste riikide heaolu on selgelt dünaamilise "tööstusrendi" produkt, mida lühiajalises perspektiivis uusklassikalised regulatsioonipoliitikad ei kahjusta. Ent samad regulatsioonipoliitikad suhteliselt mahajäänud majanduses suretavad ka selle vähese, mida nendes riikides arenenud majandusharudest järel on - selle kaudu, mida me oleme mujal nimetanud Vaneki efektiks - ja hävitavad heaolu.

Maailmapank ja IMF kalduvad kasutama "majanduse avatuse" kriteeriumit edu põhikriteeriumina. On selge, et suurte oskustega arenenud riik on paremas seisus avatud kui suletud majanduses. Siin on lemmiknäiteks Tšiili edu avatud majandusena - pärast sajandipikkust loomulikkust ja riigi rahastatud kaitset, mis toimis ka Pinocheti ajal. Selle kohta oleksid Friedrich List ja 19. sajandi USA majandusteadlased üksmeelselt öelnud: muidugi, et Tšiili arenenud majandus - eriti tema naabritega võrreldes - oli küps maailmamajandusse edasi siirduma. Ent "avatus" kui edu kriteerium on mõttetu ilma viiteta riigi ekspordis sisalduvate oskuste tasemele.

"Kui ritv on liiga palju ühele poole paindunud, ütleb vanasõna, siis selle sirgekssaamiseks tuleb seda samavõrra teisele poole painutada," ütleb Adam Smith (Prantsuse füsiokraatidest rääkides). See vanasõnaline maksim näib kehtivat üldise suhtumise puhul riiki pärast plaaniparadigma langust: kuna turumajandus oli selgelt "vale" ja on surnud, siis võime jätkuvalt eeldada, et turud peavad olema täiuslikud ja atomistlikud. Sellises raamistikus on keeruline leida riigile kohta majandusarengu edendamisel. Tänapäeval pole selge, kuidas saaks taastada mõistlikku tasakaalu. On väga pikk maa teoreetiliste "mängumudelite" ilmumisest, mis näitasid positiivse mastaabiefekti tähtsust - nagu tänapäeval näeme - kuni Maailmapanga turgu sekkumiseni selliste tegevusalade süstemaatilise ergutamise ja kaitsmise kaudu Kolmandas Maailmas. Ideoloogilisi barjääre näib olevat raske ületada. Kui teadusel pole õigus, jaotub koormus ebaühtlaselt. Sajandite vältel, kui aadrilaskmine oli meditsiinis kõikeravivaks vahendiks, jäid kõige nõrgemaks need, kelle tervis kõige rohkem halvenes. Sarnaselt on maailma majanduskorras, mis tugineb inimese loodud institutsioonideta atomistlikule majandusteooriale, täiuslikule konkurentsile ja positiivse mastaabiefekti puudumisele: kui "sekkumise kaotamine" ja "avatus" impordile on universaalseteks ravivahenditeks jäävad vaeseimad riigid jällegi kannatajaks pooleks.

Seisame taas silmitsi lahinguga, mis saab olema vähemalt sama pikk ja kompromissitu nagu Keynesi võitlus monetaarse ortodoksiaga. Paljud maailma riigid on lõksus "alaarengu tasakaalus", mis ei erine

sõdadevahelise perioodi "tööpuuduse tasakaalust". Et saada maailm "tööpuuduse tasakaalust" välja, pidi Keynes hävitama kullastandardit kaitsva lohe. Hilinenult said majandusteadlased koos Keynesiga aru, et rahva heaolu saab rahaliste stiimulitega positiivselt mõjutada: kasutuse, vastakuse ja riski tees oli osutunud valeks.

Milline valem aitaks suurel osal maailma rahvastikust sellest "vaesuse tasakaalust" välja saada? E. A. G. Robinson meenutab "maailma rumaluste põletavat tajumist", mis kannustas Keynesi kui oma aja majandusliku situatsiooni kirjeldajat<sup>28</sup>. Keynesi, eespoolmainitud lohe hävitaja järgi on retsept pikaajalise mõju saavutamiseks tohutute teoreetiliste lahkarvamuste valguses "vihane ja järeleandmatu tõerääkimine", mis toimib "võib-olla aeglaselt, ent kindlalt"<sup>29</sup>. Seekord toimub lahing majandusteaduse "mustas kastis", näitamaks, et musta kasti sisu - tegevuste "kvaliteet" ja mitmekesisus, millega rahvas on hõivatud - on vahest kõige määravama tähtsusega rahvaste elustandardi suhtes. Lisaks sellele on suhtelisel erapooletu tulude jaotamine vältimatu tegur, ent tulude jaotamine ilma, et rahvas tegeleks õigete tegevustega, on kasutu ettevõtmine. Nagu eespool mainitud, tuleb majandusarengut võtta kui "reageerijate" kogumi produkti, mis peavad kõik olema olema, et vallandada soovitud reaktsiooni, mis viib "autokatalüütiliste" - isetugevnevate - süsteemideni. Lohe, mis tuleb hävitada, on lohe, kes kaitses täiusliku informatsiooni, täiusliku konkurentsi ja püsiva tulumäära eeldusi - eelduste kogumit, millest tuleb lahti saada *en bloc* -, mida pole eraldi hoolikalt uuritud ja seejärel teooriasse tagasi asetatud, nagu tehakse uues kasvuteoorias.

Tulemus kinnitab minu arvates Daniel Raymondi 1820. aasta ettekannet USA majandusest, ajakohastatuna globaalse majanduse suhtes: tegurid, mis määravad erinevused riikide elatustasemete vahel, on olemuselt samad, mis määravad elatustaseme erinevused riigi sees: teadmiste ja oskuste tase, mis tekitab järjestikusi ajutise oligopoolse võimu avaldusi, mis põhineb dünaamilisel ebatäiuslikul konkurentsil. Siiski on juhtivate sektorite levivad mõjud sellised, et suurema enamuse riigi palgatöölise elatustaseme, kes tegutsevad tavalises teenindussektoris (juuksurid, bussijuhid jt) - kelle efektiivsus on rikastes ja vaestes riikides praktiliselt sama - määrab ära ekspordisektori oskuste tase. Boliivia juuksur ja bussijuht on sama efektiivsed kui nende Norra või Saksamaa kolleegid, ent maailmamajanduse süsteemsed mõjud on sellised, et nende reaalpalk moodustab üksnes murdosa nende Esimese Maailma kolleegide omast. Sellise tulemuse on põhjustanud tehnoloogilise muutuse tulude kokkuleppeline jaotus - asjaolu, et need tulud võetakse suures osas tootvates riikides kõrgemate reaalpalkadena välja, selle asemel, et jaotada neid klassikalisel viisil, madalamate hindadena maailmaturul.

Sel põhjusel pole maailmatulu õiglasemat jaotust võimalik saavutada lihtsalt tulu kui sellise jaotamisega, see lõpeb vältimatult tervetele riikidele töötö abiraha maksimisega. Paremat maailmatulu jaotust saab saavutada ainult juhul, kui jaotada oskusmahukate "kõrgekvaliteetsete" majandusharude tootmist - nende majandusharude, mis loovad süsteemse tagasiside süsteemi kohalikul tööturul - vaestele riikidele. See on ka tegevusspetsiifiline õppetund, mis on saadud Aasia Tiigritelt. See on dünaamiline vaatlus staatilisest "Pareto-optimaalsusest" kaugemale - kui suurendada "mahajääjatest" riikide oskusi tootmise jaotamise teel, siis nad ostavad Esimesest Maailmast rohkem, mitte vähem. Selle väite esitasid 19. sajandi "Ameerika tööstussüsteemi" kaitsjad oma väitlustes Inglise majandusteadlastega: USA imporditarve suureneks industrialiseerimise tulemusena ning eelkõige laieneks see nõudlus oskusmahukamatele kaupadele. Neil oli õigus ning see tõestas nende seisukohta, et vastastikku optimaalseid lahendusi - mida Henry Carey nimetas huvide kooskõlaks - võib

<sup>28</sup> Tsiteeritud: Skidelsky ja Keynes, 1995, lk 652.

<sup>29</sup> Tsiteeritud: Skidelsky ja Keynes, 1995, lk 21.

asümmeetrilise majandusarengu korral leida ainult riigi nähtava käe abil, mis paneb teadliku majanduspoliitika tuginema teooriatele, mis on ebaühtlase majanduskasvu põhjused omaks võtnud.

Edukad riigipoolsed sekkumised on loonud dünaamilise ebatäiusliku konkurentsi - dünaamilise ja kollektiivse riikliku kasumitaotlemise protsessi -, mis suurendab tohutult majanduspiruka osa. Riik on andnud ajutist abi ning selle kasutamist selgelt ohjes hoidnud. Ebaedukad riigipoolsed sekkumised võivad esmapilgul edukatega sarnastena näida, näiteks seetõttu, et ka nemad kaitsevad riiklikku töötlevat tööstust. Ent vähemedukad riigipoolsed sekkumised - nagu Indias ja paljudes Ladin-Ameerika riikides - on suhteliselt püsiva kaitsega ilma kindlate juhtnöörideta tekitanud staatilise kasumitaotluse, mis viib "pealiskaudse" industrialiseerimiseni, ebaefektiivsete monopolideni, millel on piruka suurendamiseks liiga piiratud potentsiaal. Nende ebaefektiivsusest hoolimata tuleb siiski mees pidada, et suhteliselt ebaefektiivne tööstussektor saavutab märksa kõrgema RKP, kui üldse puuduv tööstussektor - see on üks endiste kommunistlike riikide "üleminekuteaduse" õppetunde. Ebaefektiivsete riikide deindustrialiseerimine pole hea variant, kui vähegi inimeste heaolust hoolida. See dilemma on väga sarnane olukorrale, mille ees seisis Saksamaa 1830ndatel aastatel; üle 30 väikeriigi, millel kõigil olid äärmuslikud kaitsetollid. Saksamaa lahenduse esimeseks sammuks oli kõrvaldada 30 Saksa riigi vahelised kaitsetollid ning see tekitas tohtu konkurentsi ligikaudu sarnase oskustasemega riikide vahel. Selles sümmeetrilises äriskeemis jätkas riik oskuste ülesehitamist, hakates lõpuks avatult maailmaturul konkureerima. Sel viisil täidab riik oma kõige olulisemat ajaloolist funktsiooni - panna rahvas kindlalt tööle positiivse mastaabiefektiga majandusharudes ja moodustada dünaamiline riiklik süsteem, kus uuendused on riikliku tööstuse konkurentsimeetodi oluliseks kõrvalproduktiks.

## Bibliograafia

- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York, NY.
- Arthur, W.B. (1990), "Positive feedbacks in the economy", *Scientific American*, February, pp. 80-5.
- Backhaus, J. (Ed.) (1996), *Werner Sombart - Social Scientist*, Metropolis Verlag, Marburg.
- Bacon, F. (n.d. (1930s?)), "New Atlantis", in Andrews, C.M. (Ed.), *Famous Utopias*, Tudor Publishing, New York, NY, p. 272.
- Barro, R.J. and Sala-i-Martin, X. (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York, NY, p. xvi.
- Baumol, W. (1952), *Welfare Economics and the Theory of the State*, Longmans, Green, London, pp. 153-4.
- Bijker, W. (1995), *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Towards a Theory of Sociotechnical Change*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Bijker, W., Hughes, T.P. and Pinch, T. (Eds) (1989), *The Social Construction of Technological Systems*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Botero, G. (1590), *Delle Cause della Grandezza delle Città*, Vicenzio Pellagalo, Rome.
- Bücher, K. (1918-19), *Die Entstehung der Volkswirtschaft* (i.e. "The Emergence of National Economies"), Laupp, Tübingen, 2 Vols.
- Canina, A. (1937), *Il Pensiero Finanziario di Niccolò Machiavelli*, Zanichelli, Bologna, p. 168.
- Carey, H. (1851), *Harmony of Interests*, Skinner, Philadelphia.
- Chandler, A. (1977), *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Chandler, A. (1990), *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

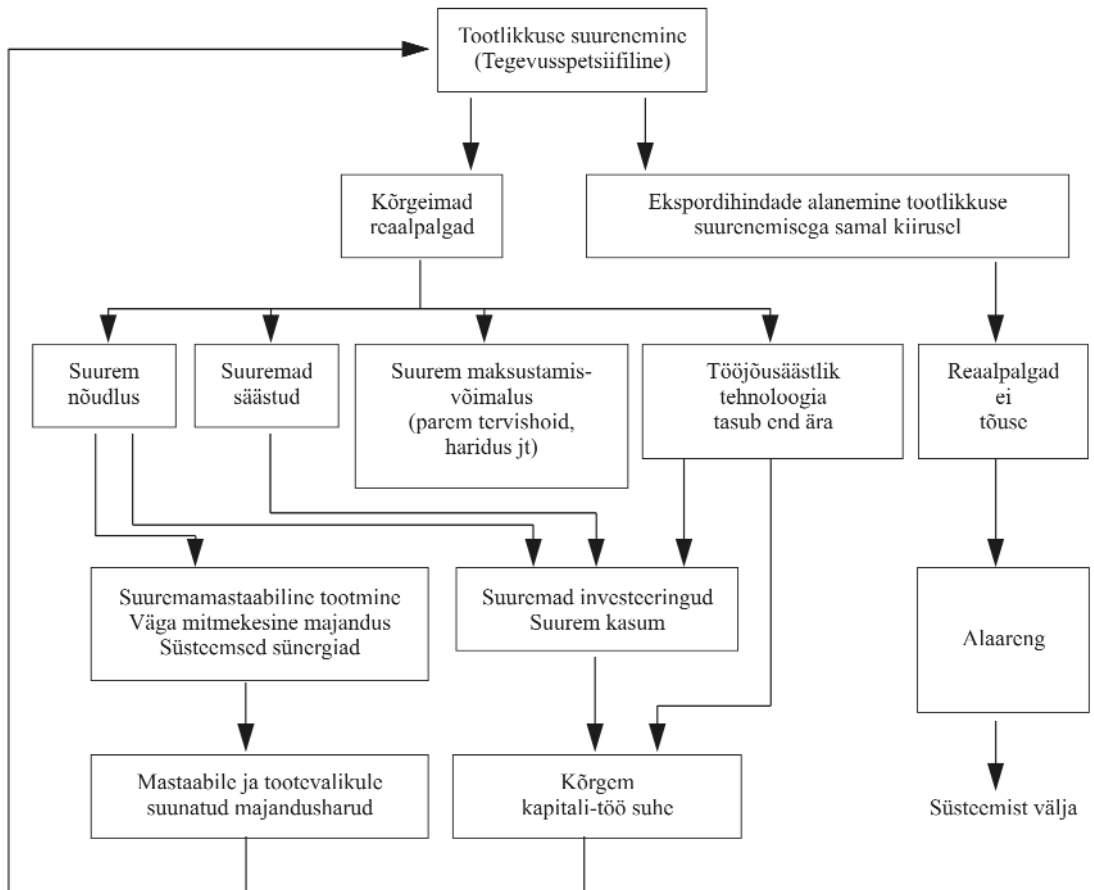
- Clément, P. (Ed.) (1861-1872), *Lettres, Instructions et Mémoires de Colbert*, Paris, Imprimerie Impériale/Imprimerie Nationale, 7 Vols. in 10 + 1 Volume "Errata Général et Table Analytique."
- Cohn, G. (1895), *The Science of Finance*, translated by Thorstein Veblen, Economic Studies of the University of Chicago, No. 1, University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Coquelin and Guillaumin (1854), *Dictionnaire de l'Économie Politique*, Guillaumin & Hachette, Paris, p. 610.
- Crother, J.G. (1960), *Francis Bacon, The First Statesman of Science*, Cresset Press, London, p. 17.
- Curtis, F. (1904), *The Republican Party. A History of its Fifty Years' Existence and a Record of its Measures and Leaders 1854-1904*, Vol. 1, 2 Vols, Putnam, New York, NY.
- De Long, B. and Summers, L. (1991), "Equipment investment and economic growth", in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, May, pp. 445-502.
- Deutsch, K. (1969), *Nationalism and its Alternatives*, Knopf, New York, NY, p. 3.
- Einaudi, L. (1942), "Del concetto dello 'stato fattore di produzione', e delle sue relazioni col teorema del risparmio dall'imposta", Estratto dal *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, CEDAM, Padova.
- Fukuyama (1995), *Trust*, Free Press, New York, NY.
- Fuz, J.K. (1952), *Welfare Economics in English Utopias from Francis Bacon to Adam Smith*, Martinus Nijhoff, The Hague, p. 1.
- Gootenberg, P. (1989), *Between Silver and Guano, Commercial Policy and the State in Post-independence Peru*, Princeton University Press, Princeton.
- Graham, F. (1923), "Some aspects of protection further considered", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 37, pp. 199-227.
- Grossman, G.M. (Ed.) (1992), *Imperfect Competition and International Trade*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Helpmann, E. and Krugman, P. (1985), *Market Structure and Foreign Trade*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Hely-Hutchinson, J. (1779), *The Commercial Restraints of Ireland Considered*, William Hallhead, Dublin.
- Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
- Hirschman, A.O. (1977), *The Passions and the Interests*, Princeton University Press, Princeton.
- Hirschman, A.O. (1991), *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- King, C. (1721), *The British Merchant or Commerce Preserv'd*, John Darby, London, 3 Vols, Vol. 1, p. 3.
- Krugman, P. (Ed.) (1986), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Krugman, P. (1990), *Rethinking International Trade*, MIT Press, Cambridge, MA, p. 4.
- Lawson, T. (1989), "Abstraction, tendencies and stylised facts: a realist approach to economic analysis", in Lawson, T., Gabriel Palma, J. and Sender, J. (Eds), *Kaldor's Political Economy*, Academic Press, London.
- Lazonick, W. (1991), *Business Organization and the Myth of the Market*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Leibniz, G.W. (1992), "Society and economy" (1617), reprinted in *Fidelio*, Vol. 1 No. 3, Fall, p. 54.
- Logan, J.A. (1886), *The Great Conspiracy, its Origin and History*, Hart, New York, NY, p. 30.
- Lucas, R. Jr (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, pp. 3-42.
- Lucas, R. Jr (1993), "Making a miracle", *Econometrica*, Vol. 61, pp. 251-72.
- Lundvall, B.-Å. (Ed.) (1992), *National Systems of Innovation*, Pinter, London.

- Lundvall, B.-Å. (1994), *The Learning Economy - Challenges to Economic Theory and Policy*, paper presented at the EAEPE-Conference, Copenhagen, October.
- McCraw, T. (1992), "The trouble with Adam Smith", *The American Scholar*, Vol. 61 No. 3, Summer, p. 364.
- McEvoy, C. (1994), *Un proyecto nacional en el siglo XIX, Manuel Prado y su visión del Perú*, Universidad Católica, Lima.
- Malynes, G. (1622), *The Maintenance of Free Trade, According to the Three Essentiall (sic) Parts . . . Commodities, Moneys and Exchange of Moneys*, William Sheffard, London.
- Malynes, G. (1623), *The Center of the Circle of Commerce, or A Refutation of a Treatise, lately published by E.M.*, Nicholas Bourne, London.
- Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*, Macmillan, London, p. 452.
- Mervin, L. (1981), *Vitamin C*, Thorsons Publishers, Willingborough, pp. 14-15.
- Misselden, E. (1622), *Free Trade and the Meanes (sic) to Make Trade Flourish*, Simon Waterson, London.
- Misselden, E. (1623), *The Circle of Commerce or the Ballance (sic) of Trade*, Nicholas Bourne, London.
- Müller, A. (1809), *Elemente der Staatskunst*, Vol. 5, Sander, Berlin.
- Müller, K., Schepers, H. and Totok, W. (Eds) (1973), *Studia Leibniziana Supplementa*, Vol XII, Band 1, Franz Steiner Verlag, Wiesbaden, p. 234.
- Namslau, G. (1932), "Rechtfertigung des Staates bei Christian Wolff", in Kraus, H. (Ed.), *Internationale Rechtliche Abhandlungen*, Dr. W. Rothschild, Berlin, p. 96.
- Naples, M. and Aslanbeigui, N. (1996), "What does determine the profit rate? The neo-classical theories presented in introductory textbooks", in *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 20, pp. 53-71.
- Nelson, R. (Ed.) (1993), *National Innovation Systems*, Oxford University Press, New York, NY.
- Nelson, R. (1995), "Recent evolutionary theorizing about economic change", *The Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIII No. 1, March, pp. 58-9.
- Odigari, H. and Gota, A. (1993), "The Japanese innovation system: past, present and future", in Nelson, R.R. (Ed.), *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, NY.
- Pierce, C.S. (1867), Hartshorne, C. and Weiss, P. (Eds) *Collected Papers of Charles Sanders Pierce*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Polanyi, K. (1957), *The Great Transformation, the Political and Economic Origins of our Time* (1944), Beacon Press, Boston, MA.
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London.
- Raymond, D. (1820), *Principles of Political Economy*, Fielding Lucas, Baltimore, MD.
- Reinert, E. (1980), *International Trade and the Economic Mechanisms of Underdevelopment*, University Microfilm, Ann Arbor, MI.
- Reinert, E.S. (1994), "Catching-up from way behind, a Third World view perspective on first world history", in Fagerberg, J. et al., *The Dynamics of Technology, Trade, and Growth*, Edward Elgar, London.
- Reinert, E.S. (1995), "Competitiveness and its predecessors - a 500-year cross-national perspective", *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 6, pp. 23-42.
- Reinert, E. (1996), "Raw materials in the history of economic policy; or, why list (the Protectionist) and Cobden (the Free Trader) both agreed on free trade in corn", paper presented at the conference on the Repeal of the Corn Laws, Manchester, March.



- Reinert, E. and Daastél, A. (1995), "Exploring the Genesis of economic innovations: the religious gestalt-switch and the duty to invent as preconditions for economic growth", Norwegian Institute of Foreign Affairs (NUPI), Working Paper No. 540, December.
- Roscher, W. (1882), *Principles of Political Economy*, Callaghan, Chicago, IL.
- Schumpeter (1951), *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, New York, pp. 258-9.
- Serra, A. (1613), *Breve trattato delle cause che possono far abbondare li regni d'oro e argento dove non sono miniere*, Lazzaro Scoriggio, Naples.
- Skindelsky, R. and Keynes, J.M. (1995), *The Economist as Saviour 1920-1937*, Vol. 2, Penguin, Harmondsworth.
- Smith, A. (1976), *The Wealth of Nations* (1776), University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Smith, A. (1812), *The Theory of Moral Sentiments*, in *The Collected Works of Adam Smith*, Cadell and Davies, London, Vol. 1, p. 317-18.
- Sombart, W. (1913a), "Krieg und Kapitalismus", *Studien der Entwicklungsgeschichte des modernen Kapitalismus*, Duncker und Humblot, Mu"nchen and Leipzig.
- Sombart, W. (1913b), "Luxus und Kapitalismus", *Studien der Entwicklungsgeschichte des modernen Kapitalismus*, Duncker und Humblot, München and Leipzig.
- Sombart, W. (1928), *Der moderne Kapitalismus, Vol. 2: Das europä ische Wirtschaftsleben im Zeitalter des Frü hkapitalismus*, Duncker & Humblot, Mu"nchen and Leipzig, p. 917.
- Veblen, T. (1919), "The preconceptions of economic science", in *The Place of Science in Modern Civilisation and other Essays*, Huebsch, New York, NY, p. 144.
- Villner, K. (1986), *Blod, Kryddor och Sott*, Carlsson Bokförlag, Stockholm, pp. 110-13.
- Viner, J. (1937), *Studies in the Theory of International Trade*, Harper, New York, NY, p. 473.
- Viner, J. (1972), *The Role of Providence in the Social Order. An Essay in Intellectual History*, American Philosophical Society, Philadelphia.
- von Humbolt, W. (1996), *The Sphere and Duties of Government* (1854, German original in 1852), Thoemmes Press, Bristol, pp. 19, 22.
- von Pfeiffer, J.F. (1777), *Lehrbegrif sämtlicher ökonomischer und Cameralwissenschaften*, Schwan, Mannheim, Vol. 3 Tome 1 (Des dritten Bandes erster Teil), p. 2.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Whatley, G. (1774), *Principles of Trade. Freedom (sic) and Protection are its best Suport(sic): Industry, the only Means to render Manufactures cheap*, Brotherton and Sewill, London.
- Wiebe, B., Hughes, T.P. and Pinch, T. (Eds) (1989), *The Social Construction of Technological Systems*, MIT Press, Cambridge, MA.
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, New York, NY.

## Lisa 1

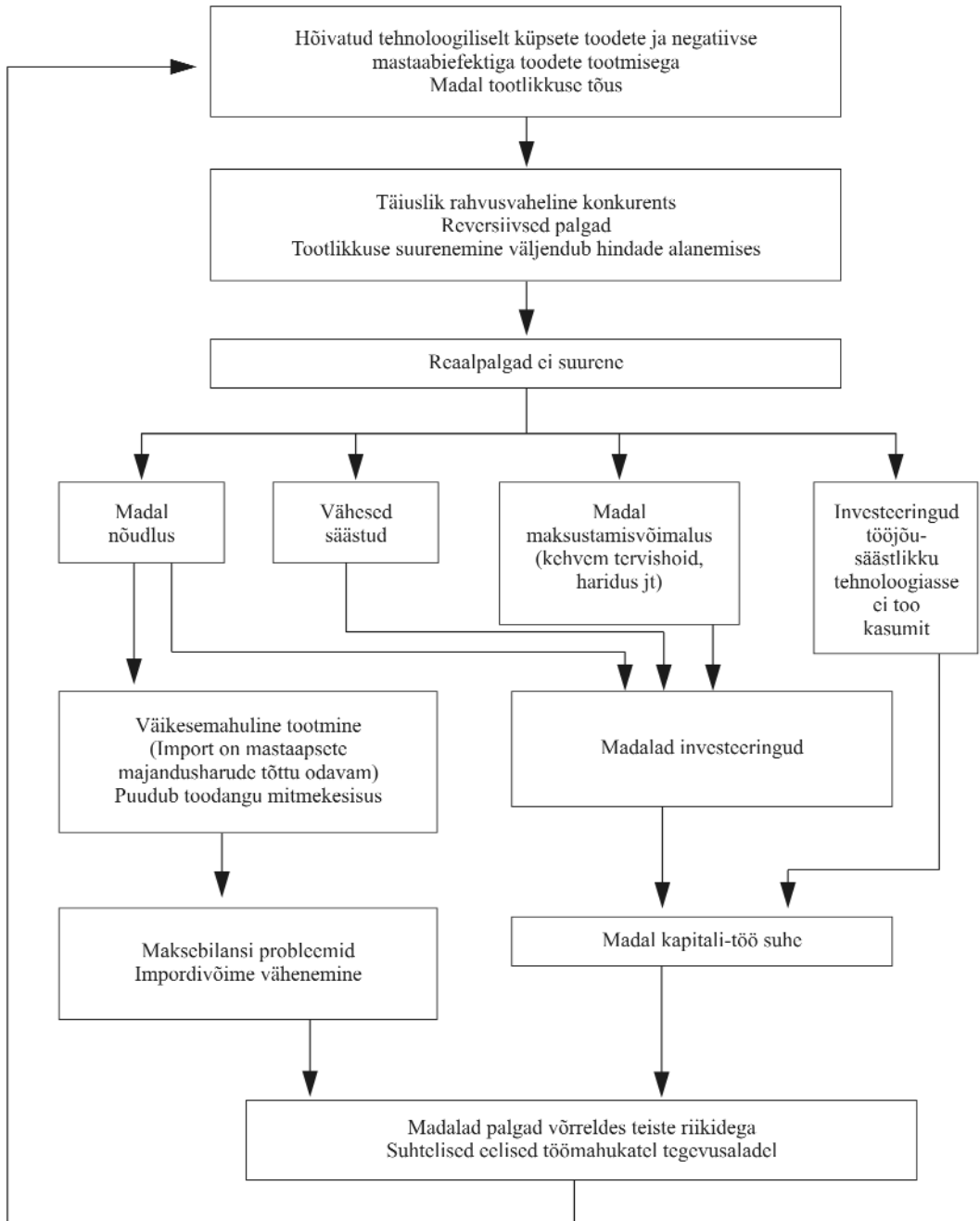


**Märkus:** Suletud süsteemis saab konstantse tööhõive juures RKP elaniku kohta kasvada ainult "positiivse arenguringi" kaudu. Ent süsteemi saab suvalises punktis katkestada, nt kui suurem nõudlus on suunatud ainult väliskaupadele, siis ring katkeb.

**Allikas:** Reinert (1980, lk 39).

**Joonis A1.** Majandusarengu positiivne arenguring

## Lisa 2



**Märkus:** Süsteemi ei ole mõtet rünnata üheski punktis, nt suurendades investeeringuid, kui palgad on endiselt madalad ja nõudlus puudub. Selle näiteks on kehv kapitalirakendus ja tootmisvõimsuse ülejääk Ladina-Ameerika ettevõtetes.

**Allikas:** Reinert (1980, lk 41)

**Joonis A2.** Majandusliku alaarengu "defektne" ring

# Bürokraatia ja kasv: riikidevaheline analüüs weberlike riigistruktuuride mõjust majanduskasvule\*

PETER EVANS, JAMES E. RAUCH\*

*Bürokraatlike valitsusstruktuuride roll majanduskasvule kaasaaitamisel on kuulunud sotsioloogide huvisfäär juba alates Max Weberi klassikalistest teostest peaaegu sada aastat tagasi. Kasutades värskeid ja algupäraseid andmeid, uurime riigi kesksete majandusasutuste tunnusjooni ning 35 arengumaast koosneva valimi majanduskasvu ajavahemikul 1970-1990. Weberlikkuse skaala kujutab endast lihtsat mõõdupuud, mis näitab, millisel määral kesksed majandusasutused kasutavad meritokraatlikku värbamispoliitikat ning pakuvad ennustatava ja pikaajalise tasuva karjääri tegemise võimalusi. Jõuame järeldusele, et need weberlikud omadused aitavad oluliselt parandada väljavaateid majanduskasvule. Seda isegi siis, kui võtta arvesse algne SKP tase inimese kohta ja algne inimkapitali tase. Meie tulemused viitavad sellele, et weberlikkus tuleks kaasata ühe tegurina üldistesse majanduskasvu mudelitesse. Samuti viitavad meie järeldused vajadusele, et poliitiliste suundade kujundajad pööraksid suuremat tähelepanu bürokraatiate paremaksmuutmisele ning sotsiaalteadlased viiksid läbi rohkem uurimusi, mis käsitleksid riikide bürokraatiate korralduses esinevaid variatsioone.*

Riigi tasandil toimuvate majandusmuutuste selgitamine on klassikaline sotsioloogiaga seonduv küsimus ja ka majandusanalüüsi keskne teema. Sellele probleemile on võimalik läheneda mitmel viisil, kuid üks suuremaid väljakutseid on analüüsida, milline roll on avaliku sektori institutsioonidel majanduskasvu soodustamisel (või pidurdamisel).

Kasv sõltub valitsemise viisist. Seetõttu on ka haldusstruktuuride ja majandustoodangu muutuva taseme seotuse väljaselgitamine jätkuvalt oluline nii teoreetikutele kui ka praktikutele. 1997. aastal tõstatas Maailmapank selle teema uuesti oma maailma arengu aruandes (*World Development Report*), mis kandis pealkirja "Riik muutub maailmas". Nii teemavalik kui ka aruande sisu tähistasid tähelepanuväärset muutust arusaamas, milline on riigi roll arengu kujundamisel. Mõne riigi

---

\* Originaal: Peter Evans, James E. Rauch "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, Vol 64, Number 5, 1999. Artikkel on tõlgitud ja välja antud *American Sociological Association*'i loal. Eestikeelse tõlke ja selle vastavuse eest originaalile vastutab Riigikantselei.

\* **Peter Evans** on sotsioloogia osakonna professor ja õppetooli hoidja California ülikoolis Berkeley's. Viimastel aastatel on ta avaldanud järgmised raamatud: "*State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development*" (kogumiku toimetaja), "*Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*", "*Livable Cities?: The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*" (kogumiku toimetaja).

**James E. Rauch** on majandusteaduste professor California ülikoolis San Diegos ja National Bureau of Economic Research'i teadustöötaja. Ta on kirjutanud (koos Gerald M. Meieriga) raamatu "*Leading Issues in Economic Development*" ning olnud (koos Robert C. Feenstraga) ajakirja *Journal of International Economics* eriväljaande "*Symposium on Business and Social Networks in International Trade*" toimetaja. Samuti on ta toimetanud (koos Alessandra Casellaga) raamatu "*Networks and Markets*".

bürokratliku aparadi teistest suurema tõhususe selgitamine tundub nüüd olevat olulisem kui lihtsalt liigse riikliku sekkumise hukkamõistmine. Sellise lähenemise järgimine aga eeldab erineva halduskorraldusega organisatsioonide tõhususe võrdlemisel püstitatud klassikaliste väidete veelkordset uurimist. Selle teema sotsioloogiline analüüsimine kujutab endast head võimalust anda oma panus riikidevaheliste majanduskasvumäärade erinevuste mõistmisse.

Nende klassikaliste käsitluste seas, mis oleks vaja kokku viia mõnede süstemaatiliste ja võrdlevate andmetega, on tõenäoliselt kõige olulisem Weberi bürokraatiaanalüüs. Sajandi alguses väitis Weber ([1904-1911] 1968) oma peateoses "Majandus ja ühiskond", et bürokraatia on põhjapanev väärtus, mis on üks kapitalistliku kasvu institutsionaalne alustala. Hilisem võrdlev ajalooline analüüs (nt Polanyi, [1944] 1957) jätkas weberlikku käsitlusviisi, kuid arvas, et "bürokraatia on kasvu tekitamise vahend", pidi alati alla vanduma varasemale ja ideoloogiliselt võimsamale, smithilikule lähenemisele, mille järgi organisatsioonilise vormist olenemata muutub valitsus kasvu vaenlaseks niipea, kui ta püüab minna kaugemale omandiõiguse kaitsmisest.<sup>1</sup>

Neoklassikaline poliitökonoomia ning ratsionaalse valiku uurimine 1970. ja 1980. aastatel andis smithilikule lähenemisele uue analüütilise kindluse (vrd Buchanan, Tollison ja Tullock, 1980; Colclough ja Manor, 1991; Collander, 1984; Krueger, 1974). Juhtumiuuringud "tasu küsivatest" ja "rõõvellikest" riikidest pakkusid neile analüütilistele väidetele ka sama võimsa empiirilise kinnituse (nt Bates, 1981; Klitgaard, 1988). Kahjuks ununes riikliku sekkumisega kaasnevate ohtude vältimise hoos küsimus, millist tüüpi riigistruktuurid aitaksid kõige tõenäolisemalt kaasa majanduskasvule.

Kuid 1990. aastatel hakkasid majandusteadlased (üllataval kombel mitte küll sotsioloogid) tegelema riikidevaheliste andmetega, mis tõid esile vajaduse täpsemalt uurida, kuidas riigid on organiseeritud. Nende järeldustes demonstreeriti, et mitmed valitsemiskvaliteedi näitajad on tihedalt seotud majanduskasvuga (Knack ja Keefer, 1995; Mauro, 1995). Üha kasvav sellealase kirjanduse hulk osutab, et varasemad neoklassikalised arusaamad valitsuse tegevusest olid liiga lihtsustavad. Siiski ei jõutud veel hea valitsemise põhimõtete kirjeldamiseni, mis võis tuleneda sotsioloogide kõrvalejäämisest kogu arutelust.

Tänapäevastes empiirilistes uuringutes kasumitaotluse ja korrupsiooni kohta kasutatakse terminit *bürokraatia* tihti pigem selle igapäevases halvustavas kui weberlikus tähenduses, mille järgi on bürokraatia eriliste struktuursete tunnusjoontega haldusorganisatsioonide kogum. Weber ei käsitlenud bürokraatiat mitte riigiametnike ühtse kollektiivina, vaid erilise organisatsioonilise struktuurina, mis vastandus varasematele valitsemise päritavatele ja prebendaalsetele vormidele.

Weberlik lähenemine ei eita turuinstiitutsioonide tugevdamise positiivset mõju, vaid kinnitab seda, et turupõhise institutsionaalse korralduse täiendamiseks on vajalikud bürokratliku ülesehitusega avalikud organisatsioonid, mis kasutavad otsuste langetamisel neile omaseid protseduure.<sup>2</sup> Täpsemalt öeldes väitis Weber, et avaliku sektori organisatsioonid, milles kehtivad meritokraatlik värbamispoliitika ning ennustatava ja pikaajaliselt tasuva karjääri tegemise võimalused, on kapitalistliku kasvu edendamisel tõhusamad kui muul viisil korraldatud riigiasutused. Seda hüpoteesi ei tohi kõrvale heita vaid seetõttu, et end bürokraatideks nimetavad inimesed nõuavad oma tegevuse eest tasu või et korrumppeerunud valitsused pidurdavad majanduskasvu. Weberliku riigi hüpoteesi

<sup>1</sup> Smithiliku all peame silmas tüüpilist *laissez-faire*-lähenemist valitsuse rollile, mida tavaliselt omistatakse Adam Smithile. Tema vaated olid tegelikult keerukamad, näiteks pidas ta oluliseks teatud ühiste kaupade riiklikku tagamist.

<sup>2</sup> Weberliku lähenemise põhiidee on vähemalt osaliselt uuesti kaasatud Williamsoni (1985) uus-institutsionalistlikesse väidetesse selle kohta, et keerukate tootmissüsteemide puhul on tõenäoliselt vajalik (olulisel määral mitteturupõhiste) valitsusstruktuuride segunemine traditsioonilistega turumehhanismidega. Kuid williamsonliku lähenemise rakendamine on üldiselt piirdunud eraettevõtetevaheliste suhete uurimisega ning seda kasutatakse harva riikide bürokraatiad käsitlevates uuringutes.

kontrollimine tähendab vastamist järgmisele küsimusele: "Kas majanduskasvu määrad on kõrgemad nendes riikides, mille haldusaparaat on lähedasem bürookraatlikule korraldusviisile?". Millegipärast ei ole majandusarengu uurijad suutnud anda sellele pealtnäha lihtsale küsimusele süstemaatilist ja empiirilist vastust. Käesolev uurimus püüab sellele küsimusele vastamisega algust teha.

Kasutades algupärast andmekogumit, uurime selliste struktuursete tunnusoonte, millele Weber algselt omistas olulist tähtsust bürookraatia iseloomustamisel, mõju majanduskasvule. Meie weberlikkuse skaala võimaldab lihtsal viisil mõõta seda, millisel määral kehtivad kesketes riigiasutustes meritokraatlik värbamispoliitika ning ennustatava ja pikaajaliselt tasuva karjääri tegemise võimalused.

### **Viimaste aastate kirjandus**

Kirjandus, mis käsitleb riikide bürookraatiate rolli majanduskasvu edendamisel või pidurdamisel, ulatub konkreetsete riikide üksikuid asutusi käsitlevatest detailsetest juhtumianalüüsidest riikidevaheliste uuringuteni, kus kasutatakse paljude riikide kohta käivaid statistilisi lähendeid. Traditsiooniliselt on juhtumianalüüsi korraldanud peamiselt politoloogid (nt Stepan, 1978; Waterbury, 1983), samal ajal kui sotsioloogid on keskendunud riikidevahelistele uuringutele (nt Delacroix ja Ragin, 1981; Rubinson, 1977; Snyder ja Kick, 1979). Viimastel aastatel on majandusteadlaste kasvav huvi riikidevaheliste uuringute vastu märgatavalt suurendanud riikidevaheliste statistiliste uurimuste arvu. Peamine majandusteadlaste huvi taasärataja on olnud endogeense kasvu teooria tekkimine, pakkudes vormilis-teoreetilist tuge väitele, et institutsionaalsed tegurid võivad kasvumäärasid oluliselt mõjutada (vrd Lucas, 1988; vt ka nt Romer, 1986, 1990, 1994).

Endogeense kasvu teooria pani aluse majandusteadlaste korraldatud mitmekesistele riikidevahelistele uuringutele, milles analüüsiti erinevate majandusväliste tunnuste mõju riikide majanduskasvu määraadele (vt Crowley jt, 1998). Ühes selle suuna esimestest ja mõjukaimatest uurimustest rõhutas Barro (1991) valitsuse negatiivset rolli, viidates negatiivsele mõjule, mida valitsussektori tarbimine (osakaal SKP-st) osutab kasvumääraadele.

Millele aga ei pööratud tõsist tähelepanu ei varasemas sotsioloogilises kirjanduses ega ka viimaste aastate riikidevahelisi majandusuurimusi käsitlevas kirjanduses, oli küsimus, kuidas variatsioonid riikliku korralduse vormis võivad mõjutada majanduse dünaamikat. Varases sotsioloogilises kirjanduses kasutati selliseid kaheldava väärtusega mõisteid nagu *riigi tugevus* - riigi tulused ja kulused käsitleti kui riigi tugevuse lähendeid (nt Rubinson, 1977). Uue endogeense kasvu teooria riikidevahelistes regressioonimudelites rakendati veelgi vähem sobivaid lähendeid, nagu poliitiliste mõrvade või revolutsioonide aastase hulga kasutamine poliitilise stabiilsuse lähendina (Barro, 1991).

Majandusteadlased ega (imelikul kombel) ka sotsioloogid ei keskendunud riikidevahelistes uuringutes organisatsioonilistele erinevustele. Sellele vaatamata tekkis bürookraatlikele struktuuridele tõsist tähelepanu pöörav kirjandus, mis oli otseselt seotud weberliku hüpoteesiga. See kirjandus oli üles ehitatud üksikute riikide detailsetele juhtumianalüüsidele ning keskendus peamiselt ühele piirkonnale. Teedrajava tähtsuse omandas Johnsoni (1982) klassikaline uurimus Jaapani rahvusvahelise kaubanduse ja tööstusministeeriumi rollist riigi industrialiseerimise edukate aastate jooksul. Johnsoni käsitus oli hämmastaval määral kooskõlas Weberi lähenemisega. Sellele järgnesid uurimused Korea (Amsden, 1989) ja Taiwani (Wade, 1990) kohta, mis lisasid kõnealusele lähenemisele veelgi kindlust<sup>3</sup>. Kuna nendes uurimustes kirjeldatud Ida-Aasia "tiigrid" olid 1970. ja 1980. aastate jooksul kogu maailmas majanduslikult kõige edukamad riigid, pakkusid nad weberlikule hüpoteesile esmapilgul

---

<sup>3</sup> Samal ajal tekkis kirjanduses lisasuund, mis keskendus Saharast lõunas asuvate Aafrika riikide peamisele kasvutakistusele - puudustele riiklikes institutsioonides (vrd Bates, 1989; Callaghy, 1989; Easterly ja Levine, 1997; World Bank, 1994, 1997).

tugevat toetust. 1990. aastate alguses näis, et selle vaatenurga võttis omaks isegi Maailmapank (1993), kes oma aruandes "*The East Asian Miracle*" rõhutas Ida-Aasia bürokraatia positiivset rolli kogu piirkonna uskumatult edukas industrialiseerimises (vt ka Campos ja Root, 1996; Cheng, Haggard ja Kang, 1995; Koh, 1995; Quah, 1993). Siiski toetus kogu lähenemine peamiselt juhtumianalüüsidele. Endiselt oli vastamata küsimus, kas weberliku riigi hüpoteesi paikapidavust on võimalik kinnitada ka laiemate süstemaatiliste andmekogumitega.

1990. aastatel lisandusid juhtumianalüüse käsitlevale kirjandusele katsed ühendada riikide bürokraatiates esinevaid variatsioone majanduslike tulemustega, tehes seda riikidevaheliste näitajate kvantitatiivse analüüsi kaudu. Juhtiva rolli organisatsioonilise lähenemise arendamisel võtsid endale pigem majandusteadlased kui sotsioloogid. Uutesse uurimustesse kaasati kättesaadavad ärilised hinnangud variatsioonide kohta riikide valitsemises, millele ärimehed olid toetunud juba mõnda aega.<sup>4</sup> Nende hinnangute metodoloogiline paikapidavus ja usaldusväärsus olid siiski vaieldavad. Reitinguagentuurid pakkusid vähe selgitusi selle kohta, kuidas nende andmed on tuletatud või miks neid tuleks pidada usaldusväärseteks. Näis, et andmed põhinesid peamiselt konsultantide hinnangutel, kuid konsultantide valikuprintsiipe tavaliselt ei selgitatud ning metodoloogiline külg ei olnud kõige olulisem.<sup>5</sup> Nende hinnangute paikapidavus majanduskasvu sõltumatu tegurina oli samuti teatud määral kaheldav. Hinnangute komponendid moodustasid selge hea-halva skaala: rohkem või vähem korrumpeerunud, palju või vähe paberiasjaajamist, parem või halvem bürokraatia "kvaliteet" jne. Kuna hindajad teadsid hinnatavate riikide majandustulemusi, oli tõenäoline, et tekib paremate tulemustega riikidele heade ja kehvade tulemustega riikidele halbade hinnangute andmise kalduvusest põhjustatud "sisseehitatud" korrelatsioon hinnangute ja majanduskasvu vahel.

Vaatamata oma puudustele, pakkusid need hinnangud võimaluse võrrelda mitmete riikide bürokraatiad ning nende põhjal sai kinnitust riikide bürokraatiates esinevate variatsioonide olulisel majanduskasvu erinevuste selgitamisel. Kasutades *Business Internationali* hinnanguid korruptsiooni ja paberiasjaajamise kohta, leidis Mauro (1995), et muutused nendes hinnangutes olid olulisel määral seotud suurenenud investeringute tasemega, mis omakorda on üks silmnähtavamaid ja võimsamaid majanduskasvu ennustajaid. Knack ja Keefer (1995) kasutasid *International Country Risk Guide'i* (ICRG) ja *Business and Environmental Risk Intelligence'i* (BERI) hinnanguid ning ka nemad jõudsid järeldusele, et need hinnangud on otseselt seotud muudatustega sissetuleku kasvus inimese kohta.<sup>6</sup>

Riikide bürokraatiates esinevate variatsioonide kohta käivate andmete kasutamine annab viimastel aastatel korraldatud uuringutele selge eelise, võrreldes varasemate käsitlustega, mis pidid toetuma ligikaudsetele näitajatele, nagu valitsussektori koondkulud, või ebamäärastele muutujatele, nagu poliitiliste mõrvade arv. Asjaolu, et viimaste aastate uuringutes kinnitatakse pidevalt bürokraatia tulemuslikkuse ja majanduskasvu seotust, annab hoogu juurde bürokraatia tulemuslikkuse allikate kindlaksmääramisele. Kuid kättesaadavad näitajad seavad piirangud ka sellele uuele uuringute põlvkonnale. Et veenvalt kinnitada weberliku riigi hüpoteesi empiirilist paikapidavust, tuleb alustada bürokraatlike struktuuride riikidevaheliste erinevuste tutvustamisest, mida püüdsimegi käesolevas uurimuses teha.

<sup>4</sup> Selliste hinnangute kõige silmapaistavamate näidete hulka kuuluvad International Country Risk Guide (ICRG), Business and Environmental Risk Intelligence (BERI) ja Business International (BI).

<sup>5</sup> Investorite seisukohast, kes soovivad konkreetse piirkonna tulevaste raha tagasiteenimise võimaluste kohta saada parimat kehtivat hinnangut, on reitinguagentuuride andmete kõige väärtuslikum külg nende ajastamine. Näiteks ICRG annab iga kuu välja reitinguid 130 riigi kohta kogu maailmas, lähtudes erinevatest poliit- ja majandusnäitajatest. Ükski akadeemiline uurimus ei suudaks pakkuda niivõrd värsket teavet.

<sup>6</sup> La Porta jt (1999) käsitlevad suurepäraselt valitsusasutuste kvaliteeti, kuid nad keskenduvad pigem kvaliteedi ja tulemuslikkuse näitajatele kui nende mõjule majanduskasvu saavutamisel.

## Bürokraatlike struktuuride ja kasvu seotus

Tänapäevane bürokraatlike struktuuride võrdlev analüüs peab Weberist kaugenema, kuid tema poolt välja toodud põhijooned on siiski lihtne ja sobiv lähtepunkt võrdlevatele uuringutele. Vastandades bürokraatia varasematele organisatsioonilistele vormidele, pani Weber rõhku mitmetele omadustele, mida on võimalik suhteliselt objektiivselt hinnata. Meie pöörame tähelepanu neist kahele. Esimene omadus on meritokraatliku värbamispoliitika olulisus, mis ideaalsel kujul põhineks hariduse ja eksamite kombineerimisel (Gerth ja Mills, 1958:241; Parsons, 1964:333, 339). Teiseks omaduseks on ennustatava karjääriredeli olemasolu, mis töötab olla bürokraatiasse tööle võetud inimestele pikas perspektiivis tasuv nii materiaalses kui ka immateriaalses mõttes (Gerth ja Mills, 1958:200-203; Parsons, 1964:334-35; Stinchcombe, 1974).

Kuid oleksime võinud välja valida ka mõned hoopis teised weberlikud organisatsioonilised omadused.<sup>7</sup> Üks eelis meritokraatliku värbamispoliitika ja tasuva/ennustatava karjääriredeli puhul on see, et neid omadusi on suhteliselt kerge ümber tõlgendada lihtsateks näitajateks, mida saab erinevates riikides mõõta. Seega lihtsustab neile omadustele keskendumine empiirilist testimist. Samuti on võimalik esile tuua tõenäolised teoreetilised seosed nende omaduste ja organisatsioonide paranenud suutlikkuse vahel pakkuda neid kollektiivseid kaupu, mis kujutavad endast riigi potentsiaalset panust majanduskasvu edendamisse.

Meritokraatlik värbamispoliitika mitte ainult ei suurenda tõenäosust, et värvatul on vähemalt minimaalne kompetentsitase, vaid aitab kaasa ka korporatiivse kokkukuuluvuse ja ühtsuse tekkimisele, millel omakorda võib olla oluline mõju teenistujate motivatsioonile. Bürokradid, kes tunnevad, et nad on ühesuguste võimetega ja et nad on tööl omasuguste seas, võtavad ühised normid ja eesmärgid omaks tõenäolisemalt kui need inimesed, kes teavad, et nad võeti tööle tänu konkreetsele sugulasele või toetajale. Samuti peaks ühise identiteedi omamine kolleegide ja organisatsiooni endaga muutma organisatsiooniliste eesmärkide saavutamist õõnestava korruptiivse tegevuse seismisel raskemaks ja suurendama järelevalve tõhusust.

Pikemas perspektiivis võib pikaajalise tasuva karjääri tegemise võimaluste pakkumine suurendada ka kompetentsust, kuid hoolimata mõjust kompetentsusele suurendavad sellised karjäärivõimalused korporatiivset kokkukuuluvust. Samamoodi vähendavad väljavaated ennustatavale ja pikaajaliselt tasuvale karjäärile individuaalsest korruptiivsest tegevusest saadava kiire kasu suhtelist atraktiivsust. See on pikaajalise tasuva karjääri puhul üks silmapaistvamaid aspekte, kuna tasuvus põhineb konkurentsivõimelistel palkadel. Samuti on selge, et tulemuslikkuse ja organisatsioonilistest normidest kinnipidamise põhjal eeldatavate edutamiste seeriat hõlmav karjäär vähendab soovi tegeleda korruptiivse tegevusega, seda eriti juhul, kui selline tegevus õõnestab organisatsioonilisi eesmärke. Organisatsiooniliste normide eiramise kulud on otseses proportsionaalses seoses organisatsiooni kuulumise eeldatava pika kestusega ja eeldatava liikmelisuse kestvuse tasuvusega.<sup>8</sup> Kokkuvõttes peaksid meritokraatlik värbamispoliitika ja ennustatavad karjäärivõimalused aitama kaasa bürokraatide motiveerimisele viisil, mis suurendab nende poolt juhitud organisatsioonide suutlikkust tõhusalt liikuda pikaajaliste eesmärkide saavutamise suunas.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Kuna meie poolt välja valitud konkreetsed omadused moodustavad vaid osa Weberi kirjeldatud omaduste kogumist, siis võiks weberliku bürokraatia teiste omaduste rõhutamisega saada teistsuguseid tulemusi. Näiteks reeglite allutatud otsuste langetamise protseduurid, mis selgelt kuuluvad bürokraatia mudeli juurde, võivad osutada kahe teraga mõõgaks, suurendades ennustatavust ja efektiivsust teatud hetkeni, kuid edasisel kasutamisel muudavad organisatsiooni jäigaks ja iganenuks. Sama argument kehtib ka sellise idee suhtes, et iga riigiaparaadi osa pädevused peaksid olema rangelt määratletud ja kattumatud.

<sup>8</sup> Stinchcombe (1974:134-35, 147-48) keskendub pigem tööstus- kui haldusbürokraatiatele, kuid ta analüüsib karjääri rolli individuaalse motivatsiooni tekitamisel äärmiselt asjakohaselt.

<sup>9</sup> Meritokraatlik värbamispoliitika ja karjäärivõimalused ei ole ainsad struktuursed omadused, mille kohta võib väita, et nad suurendavad riikide bürokraatiade organisatsioonilist tulemuslikkust. Evans (1995) väidab teoses "Embedded Autonomy", et riikide bürokraatiade kogu potentsiaalset panust kapitali suurendamisse on võimalik realiseerida vaid siis, kui weberlikest omadustest tulenev korporatiivne kokkukuuluvus on seotud tihedate ja süstemaatiliste sidemete kaudu ettevõtjate klassiga. Teisiti arvavad aga "uue haldusjuhtimise" (*New Public Management, NPM*) teoreetikud, kes rõhutavad sellise turgu jälgitava mehhanismi tähtsust nagu tulemustasu (vt Barzelay, 1997; Hood ja Jackson, 1991; Milgrom ja Roberts, 1992; Olsen ja Peters, 1996).



Kui nõustuda väitega, et nimetatud struktuursed omadused aitavad kaasa kompetentsema, eesmärgikindlama ja kokkukuuluvama bürokraatia loomisele, muutub võimalikuks hulk konkreetseid põhjuslike seostega arengusuundi, mis viiksid majanduskasvu määrade tõusule. Ennustatava ja tasuva karjääri tegemine on seotud pikema ajaperspektiiviga, mis peaks suurendama bürokraatia kalduvust toetada pigem avaliku sektori poolt infrastruktuuri tehtavaid investeeringuid kui tarbimiskulude suurendamist. Kuna avaliku sektori poolt infrastruktuuri tehtavatel investeeringutel teenitav tulu sõltub peamiselt nende süsteemsusest, peaks bürokraatia kokkukuuluvus suurendama nende tõhusust. Samuti peaks individuaalsele kasule suunatud (st korruptiivsete) tegevuste vähenemine alandama ka erasektori varjatud maksustamist, mis on põhjustatud eelnimetatud tegevustest.

Samaväärne või veelgi suurem tähtsus võib olla seoste laiendamisel. Suurem osa arengumaade juhtumianalüüse käsitlevast kirjandusest keskendub peamiselt sellele, milline on riigi bürokraatia roll erainvesteeringute suurendamisel (nt Amsden, 1989; Evans, 1995; Johnson, 1982; Wade, 1991; World Bank, 1993). Loomulikult püüavad ratsionaalsed ja riske kartvad ettevõtjad vältida pikaajaliste investeeringute tegemist tehastesse ja varustusse, kui nad puutuvad kokku korruptiivse ja ennustamatult käituva bürokraatiaga, mis tõenäoliselt ei toeta neid avaliku sektori poolt tehtavate investeeringutega. Samuti muudab investeerimise vähem riskantseks ühine arvamus, et riigi bürokraatia on usaldusväärne, ennustatava käitumisega, vähemalt minimaalsel tasemel kompetentne ja pühendunud pikaajalistele investeeringutele.

Kompetentne bürokraatia aitab üksikettevõtjatel üle saada kooskõlastamisprobleemidest, mis võivad osutada uute tegevuste algatamisel ületamatuks takistuseks. Samuti suudab kompetentne bürokraatia muuta informatsiooni avalikuks kaubaks viisil, mis suurendab investeeringute tegemise tõenäosust ja tõhusust (vt nt Rodrik, 1995). Näiteks kui väikeriigi ettevõtjad püüavad laieneda teistele maailma turgudele, siis võivad ühised jõupingutused andmete kogumiseks välisturgude kohta ja kohalike tootjate seas standardite jõustamiseks anda neile olulisi eeliseid. Bürokraatia, millest peetakse lugu, võib eksportijate vahel ühise tegevusega seotud probleemide lahendamisel tegutseda ausa vahendajana. Sellise lähenemise edasiarendamisel oleks veelgi tõhusam see, kui bürokraatia ise koguks teavet ning nõustaks kohalikke ettevõtteid ja ergutaks neid paremini hakkama saama kiiresti muutuvatel maailmaturgudel.<sup>10</sup>

Kompetentse ja kokkuhoidva bürokraatia ning majanduskasvu ühendamise erinevate viiside kindlaksmääramine oleks huvitav ja tasuv ülesanne, kuid see ei ole meie praegune eesmärk. Meie eesmärk on bürokraatlike struktuuride ja majanduskasvu vahelise põhilise ühendusmehhanismi väljaselgitamine, innustades sellega nendevahelise seotuse võimalike lisamehhanismide uurimist.<sup>11</sup>

Veel kord korrates meie eesmärki, soovime hinnata bürokraatlike struktuuride konkreetse kogumi mõju ega püüagi kindlaks määrata kõiki bürokraatliku struktuuri omadusi, mis võivad parandada majanduse tulemuslikkust. Valisime omaduste seast välja meritokraatliku värbamispoliitika ja karjääri tegemise võimalused, kuna kirjanduses on nende poolt esitatud tugevaid argumente. Samuti on nad empiirilisel kindlaks määratavad ja teoreetiliselt usutatavad struktuursed näitajad, mille abil on hea alustada erinevate bürokraatlike struktuuride majanduslikke mõjusid käsitlevate uute uurimuste väärtuslikkuse demonstreerimist.

<sup>10</sup> Keesing (1988) leiab, et põhiliselt selline roll oligi nelja Aasia "tiigri" kaubandust edendavatel bürokraatiatel. Vt ka Rodriku (1995).

<sup>11</sup> Loomulikult on olemas ka teist lähenemist käsitlev kirjandus, mis pooldab riigi bürokraatia kesksemat rolli riiklike investeerimis- ja kasvusuundade kujundamisel. Selline lähenemine hõlmab nii valitsuste võimet ettevõtjate distsiplineerimise kaudu sundida neid suuremat osa oma kasumist investeerima (vrd Amsden, 1989) kui ka avalike institutsioonide võimet valikuliste toetuste ja välise konkurentsi eest kaitsmise abil stimuleerida riskantsemaid, kuid lõppkokkuvõttes tasuvaid investeerimisvorme (vrd Amsden, 1989; Ernst ja O'Connor, 1992; Evans, 1995; Wade, 1990). Kuigi selliste vahendite kasutamine on võimalik, eeldavad nad bürokraatialt minimaalsest tasemest silmnähtavalt kõrgemat kompetentsust. Nimetatud väidete rakendamisel muutub bürokraatlike struktuuride tähtsuse küsimus veelgi olulisemaks, kuid weberliku hüpoteesi teoreetiline usutatavus ei sõltu kasvu tekitamisel avalike institutsioonide tugevamat rolli pooldavatest väidetest.

Meie kasutatav strateegia bürokratlise struktuuride ja majanduskasvu kokkuviimisel erineb silmnähtavalt Weberi omast. Weber oli huvitatud organisatsiooniliste vormide ajaloolistest pikaajalistest muutustest. Meie empiiriline tees on aga lihtne. Ennustame, et riikides, kus bürokratlilike struktuure iseloomustavad weberlikud omadused, toimub 1970. ja 1990. aasta vahelisel 20 aasta pikkusel perioodil kiirem majanduskasv kui nendes riikides, kus nimetatud omadused on kaasatud vähemal määral.

### **Andmed**

Riikide bürokratlise struktuuride olulise kogumi kohta käivate võrreldavate näitajate puudumine on peamine takistus bürokratlise struktuuride variatsioonide mõju hindamisel majanduskasvule. Otsustasime, et selle takistuse ületamiseks kogume ise uued ja algupärased andmed. Meie koostatud weberliku riigi andmekogum<sup>12</sup> põhineb ekspertide antud võrreldavatel hinnangutel 35 riigi bürokratlise struktuuride kohta. Andmed koguti kokku peaaegu kolm aastat kestnud vaevarikka töö käigus (1993-1996).

Alustasime valimi moodustamist Chenery (1980) esitatud 30 poolindustrialiseeritud riigiga ning lisasime neile veel viis vaesemat riiki. Lähtusime Chenery valimist kolmel põhjusel. Esiteks ei oleks me oma arvestuste kohaselt olemasolevate vahenditega saanud koguda andmeid rohkem kui 35 riigi kohta, seega oli Chenery valim sobiva suurusega. Teiseks olime huvitatud pigem arengumaadevaheliste kasvuerinevuste kui arengumaade ja arenenud tööstusriikide vaheliste erinevuste mõistmisest. Tahtsime kaasata riike, kus uuritava ajavahemiku jooksul lahendataks endisel tööstuse ümberkujundamise probleemi. Chenery valim sisaldas head arengumaade valikut. Kolmandaks, tahtsime saada suuri variatsioone weberlikkuse vallas. Kuigi weberlikkuse kui sellise kohta ei olnud süstemaatilised andmed kättesaadavad, teadsime, et arengumaade vahel esines bürokratiade tulemuslikkuse tunnuste osas palju suuremaid variatsioone kui industrialiseerunud riikide vahel. Viimase kaalutluse tõttu kaasasime ka paar lisariiki, mis olid liiga vaesed selleks, et nad saaksid kuuluda Chenery valimisse. Andmed bürokratiade tulemuslikkuse kohta näitasid selgelt, et vaesemate riikide väljajätmine tooks kaasa bürokratliliku tulemuslikkuse jaotuskaalal madalamate väärtuste alaesindatuse, mis omakorda võiks põhjustada ka weberlikkusega seonduvate madalamate väärtuste alaesindatuse (vt Rauch ja Evans, 1999:8-9, joonised 1b ja 1c). Lisanduvate vaeste riikide valimise soovi suurendas vajadus Kariibi, Lõuna-Aasia ja Saharast lõuna pool asuvate Aafrika piirkondade suurema esindatuse järele ning samuti meie veendumus, et nende riikide bürokratiad tundvate ekspertide arv on piisav selleks, et leiaksime iga riigi kohta vähemalt kolm eksperti.<sup>13</sup> 35 riigist moodustatud valim esindab arengumaade kõiki olulisemaid piirkondi maailmas ja ka lõunapoolsemat Euroopa osa Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioonist (OECD). Samuti on valimisse kuuluvate riikide kasvutulemused 1970. ja 1980. aastate jooksul väga erinevad, alates Koreast ja Singapurist (järjekindel aastane kasv üle 6% inimese kohta) ning lõpetades Zairega (langus üle 2%). Ühtlasi on valimisse kuuluvad riigid erinevad bürokratliliku tulemuslikkuse vallas ka vastavalt äriliste reitinguagentuuride näitajatele (vt Rauch ja Evans, 1999:8-9, joonised 1b ja 1c).

Bürokratliliku struktuuri mitmete omaduste mõõtmiseks kõikides valimisse kuuluvates riikides oli vaja teha koostööd paljude ekspertidega, kellest igaühel olid eriteadmised ühe konkreetse riigi bürokratiaga kohta. Vastuste kogumine nõudis suurt tööd, kuid ekspertide kaasatootamise tase oli üllatavalt kõrge ja heameelt valmistav. Selle kõige tulemusel õnnestus meil saada vastused 126 eksperdilt. 35 uuritavast riigist oli 32 riigi kohta vähemalt kolm eksperti ja ülejäänud kolme riigi (Maroko, Tai ja

---

<sup>12</sup> Weberliku andmekogumi käsitlus pärineb suures osas Talbotilt (1997).

<sup>13</sup> Chenery valimile lisatud viis riiki olid Haiti, Nigeeria, Pakistan, Sri Lanka ja Zaire. Teiste Chenery algse valimi analüüside kohta vt Feder (1983) ja Esfahani (1991).

Uruguay) kohta kaks eksperti. Ekspertidid leiti konkreetse riigi bürokraatiat käsitlevate uurimuste poolest tuntud teadlaste, vastavalt reputatsioonile oma riigi haldusstruktuurist head ülevaadet omavate kohalike ametnike ja multilateraalsetes organisatsioonides meid huvitanud valdkonnaga tegelevate professionaalide seast. Tervikuna on valimisse kuuluvad eksperdid olnud olulise osa valimiriikide bürokraatiate kohta avaldatud kirjanduse autorid.<sup>14</sup>

Ekspertide hinnangute struktureerimiseks kasutati valikvastustega küsimustikku.<sup>15</sup> Valikvastustega küsimustele vastamisel paluti ekspertidel kõigepealt välja tuua kesksed riigiasutused, mis mängivad majanduspoliitika väljatöötamisel kõige tähtsamat rolli, ning seejärel vastata neid asutusi käsitlevatele küsimustele.<sup>16</sup> Arvasime, et keskestest majandusasutustest moodustuv struktuur mõjutab tõenäoliselt ka majanduskasvu. Kuna üksikuid riike käsitlevad juhtumianalüüsid olid tavaliselt välja toonud olulised asutustevahelised erinevused, näis kõige olulisematele asutustele keskendunud näitajate mõõtmine olevat asjakohane. Üldjuhul järgnesid küsimustele kesksete majandusasutuste kohta riigi bürokraatiat käsitlevad küsimused.<sup>17</sup>

Riikide ekspertidel ei palutud hinnata bürokraatiate tulemuslikkust ega kvaliteeti. Selle asemel keskenduti küsimustikus bürokraatiate spetsiifilistele kirjeldatavatele tunnusoontele, mida on võimalik objektiivselt hinnata. Seejärel moodustasime nende kirjeldatavate tunnusoonte kombineerimise teel ühe lihtsa mõõdistiku, mis näitas weberlikku bürokraatlikku struktuuri, mis toetub meritokraatlikule värbamispoliitikale ning ennustatava ja tasuva karjääri tegemise võimalustele.

Kuna bürokraatlikud struktuurid on kurikuulsad oma vastupanu poolest muutustele, näis vastuvõetavana eeldus, et meie leitud erinevused bürokraatlike struktuuride vahel iseloomustasid asjassepuutuvat olukorda ajavahemiku alguses (ja olid arvatavasti teinud seda juba ka mõnda aega enne 1970. aastat) ning seega eelnesid ajaliselt aastatel 1970-1990 toimunud kasvule. Selle eelduse kontrollimiseks ei palutud ekspertidel mitte ainult anda kogu ajavahemikku käsitlevaid vastuseid, vaid ka märkida ära kõik selle jooksul aset leidnud olulised muutused. Vaatamata mõnele märkusele bürokraatide aja jooksul halvenenud olukorra (eriti suhteliste palkade) kohta, sai nende kommentaaride põhjal teha ühese järelduse, et nende kirjeldatud bürokraatlikud struktuurid olid olemas enne 1970.-1990. aastate majanduskasvu.<sup>18</sup>

Weberlikkuse skaalaks nimetatava mõõdistiku loomiseks kasutasime kümnet küsimust. (Skaala ja küsimuste loetelu kohta vt lisa A.) Esimene küsimus tõi esile asjakohaste asutuste tähtsuse majanduspoliitika loomisel. Kaks järgmist küsimust (küsimused 2 ja 9 lisas A) mõõtsid eksamite tähtsust riigiteenistujate värbamisel keskestesse majandusasutustesse ja eksamite üldisemat tähtsust.<sup>19</sup> Kolm küsimust käsitlesid karjääriga seonduvaid teemasid: kas riigiteenistujad jäävad tõenäoliselt pärast värbamist riigiteenistusse tööle (küsimused 3 ja 5) ning kas riigiteenistusse jäämine vihjab mingisugusel moel võimalusele hierarhias ülespoole liikuda (küsimus 4). Veel neli küsimust käsitlesid karjääri tasuvuse teemat, seda nii palga kui ka prestiiži seisukohast (küsimused 6, 7, 8 ja 10). Nende põhjal loodud weberlikkuse skaala kujutab endast sisutihedat ja olulisel määral usutatavat mõõdistikku, mis mõõdab meie uurimuses tähelepanu keskmes olevaid bürokraatlikke omadusi.

<sup>14</sup> Erinevat tüüpi ekspertide riikidevahelist jaotumist käsitleva üksikasjalikuma arutelu kohta vt Talbot (1997, tabel 2).

<sup>15</sup> Kõiki eksperte julgustati andma lisakommentaare ja -materjale ning enamik ka tegi seda. Need lisamaterjalid vaadati läbi valikvastustega küsimustiku kodeerimise käigus, kuid need ei leia käesolevas uurimuses eraldi analüüsimist.

<sup>16</sup> Täpsemalt öeldes paluti ekspertidel "loetleda neli kõige tähtsamat asutust riigi keskses bürokraatias, järjestatuna vastavalt nende võimele kujundada üldist majanduspoliitikat".

<sup>17</sup> Kogu küsimustiku kohta vt Rauch ja Evans (1999, lisa A). Küsimustiku kodeerimise kohta vt Talbot (1997, lisa A).

<sup>18</sup> Kuigi bürokraatlikud struktuurid olid uuritava ajavahemiku jooksul üldiselt stabiilsed, näitasid ekspertide kommentaarid, et 1990. aastate alguses võisid aset leida muutused, mille käigus vastusena multilateraalsete asutuste poolt tekitatud survele restruktureeriti mitmeid bürokraatiasid.

<sup>19</sup> Küsimus 9 on tegelikult ühendküsimus, mis moodustati algupärase küsimustiku küsimustele 17 ja 18 antud vastuste kombineerimise teel.

Et selgitada välja, milline seos (kui selline seos üldse olemas on) valitseb nimetatud omaduste ja majanduskasvu vahel ajavahemikul 1970-1990, määratlesime kättesaadavate standardsete andmekogumite näitajate põhjal sõltuva tunnuse, milleks oli SKP kasv inimese kohta ajavahemikul 1970-1990, ja tunnused, mille mõju oli arvesse võetud (algne sissetuleku tase ja olemasolev inimkapital). (Sõltuva tunnuse ja arvestatud mõjuga tunnuste määratluste ja andmeallikate kohta vt lisa B.) Summersi ja Hestoni (1991) andmekogu Penn World Tables 1994. aasta versioon 5.5 oli nende näitajate allikas, mis käsitles 1965., 1970. ja 1990. aasta reaalselt SKP-d inimese kohta. Olemasoleva inimkapitali muutujana kasutasime ajakohastatud versiooni Barro ja Lee (1993) näitajast üle 25-aastase elanikkonna seas hariduse omandamisele kulutatud aastate keskmise arvu kohta.

## **Analüüs**

Meie eesmärk on välja selgitada, kas weberlikkus mõjutab majanduskasvu viisil, mis on sõltumatu teiste klassikaliselt majandusarenguga seostatavate tunnuste mõjust. Weberlikkuse skaalal saadud punktid ja reaalse SKP kogukasv inimese kohta ajavahemikul 1970-1990 on tugevas ja olulises korrelatsioonis ( $r = 0,67$ ;  $p < 0,001$ ), kuid siiski võib väita, et weberlikkus on vaid üldise arengutaseme või olemasolevate inimkapitali varude hulka näitav muutuja. (35 valimisse kuuluva riigi punktide kohta weberlikkuse skaalal vt lisa C.) Sellist argumenti ei saa niisama kõrvale heita. Teame, et kaugemale arenenud bürokraatiid võib tõenäolisemalt leida arenenud riikidest (Rauch ja Evans, 1999:8, joonis 1a; vt ka World Bank, 1997). Teame ka seda, et üldiselt kõrge arengutasemega kokkuviidavat kõrget inimkapitali taset seostatakse tugevalt majanduskasvuga. Tegelikult aga ei olnud arengumaade valimis peaaegu võimalik seostada weberlikkusele lähenemist ja algset sissetuleku taset inimese kohta ( $r = 0,05$ ). Vähemalt selle arengumaade valimi puhul on keeruline väita, et varasem kasv või kõrge sissetuleku tase on isenesest olulised tegurid riikide muutmisel weberlikumaks. Kui sõnastada see väide veidi optimistlikumalt, siis näib, et madal sissetulekute tase inimese kohta ei kujuta endast tingimata takistust kompetentsema ja kokkukuuluvama bürokraatia loomisel. Siiski on olemas väike (mitte aga oluline) korrelatsioon weberlikkuse skaala ja olemasoleva inimkapitali taseme vahel ( $r \sim 0,25$ ,  $p = 0,15$ ) ning inimkapitalil on omakorda oluline positiivne mõju edasisele kasvule.

Seega on meie esimene põhiline järeldus, et ka siis, kui arvestada mõjudega, mida avaldavad algne SKP tase inimese kohta ja olemasolev inimkapitali tase, jääb weberlikkuse skaalal saadud punktide ja majanduskasvu seos endiselt tugevaks ja oluliseks. Nagu on näidatud allpool esitatud regressioonivõrrandites, on weberlikkuse skaalal jätkuvalt võimas ja oluline mõju majanduskasvule. See tähendab, et weberlikkus ei ole pelgalt olemasoleva arengutaseme või inimkapitali mõjude ebasobiv muutuja.

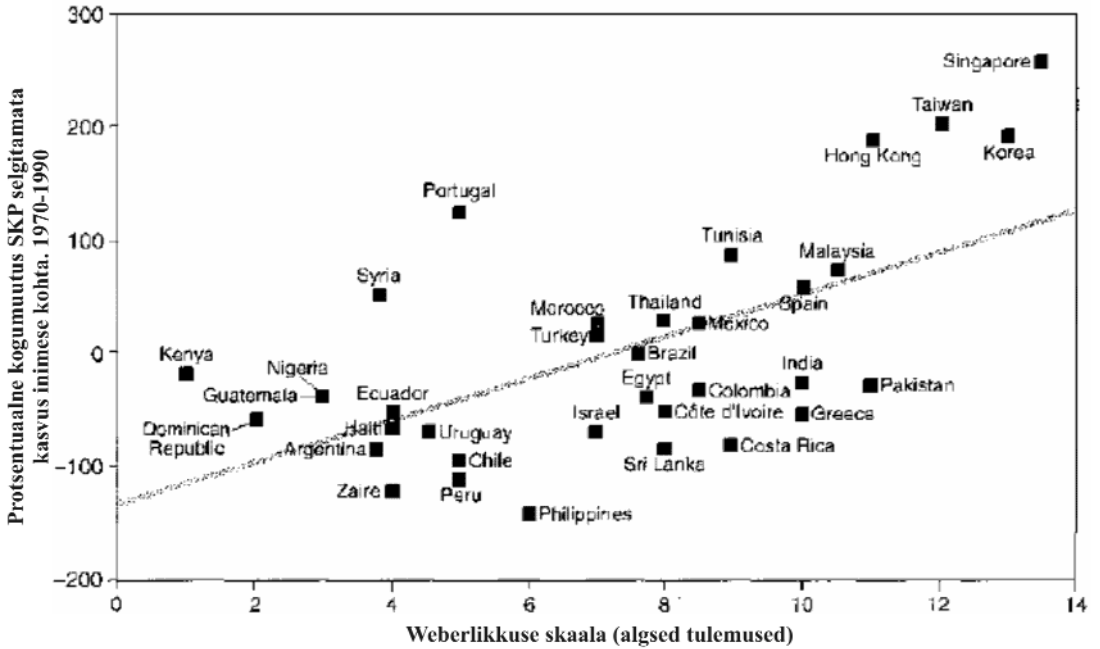
Põhivõrrand standardiseerimata kujul on järgmine:

$$\begin{aligned} & \text{Protsentuaalne muutus SKP-s inimese kohta, 1970-1990} = \\ & -44,54-0,02 \text{ (reaalne SKP inimese kohta, 1965)} \\ & +15,77 \text{ (haridusele kulutatud aastate keskmine arv, 1965)} \\ & +16,05 \text{ (weberlikkuse skaalal saadud punktid)} \end{aligned} \quad (1)$$

Standardiseeritud võrrand on järgmine:

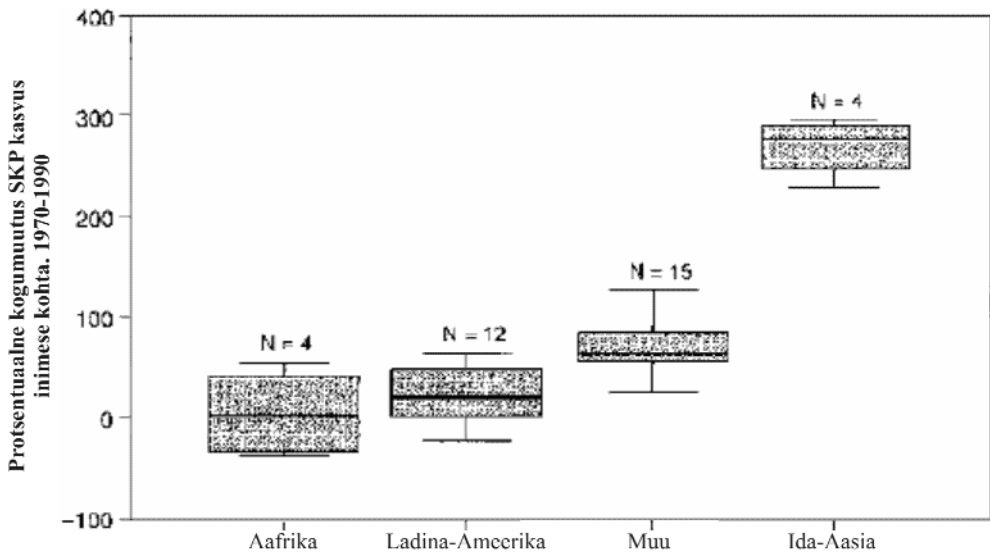
$$\begin{aligned} & \text{Protsentuaalne muutus SKP-s inimese kohta, 1970-1990} = \\ & -0,317 \text{ (reaalne SKP inimese kohta, 1965)} \\ & +0,307 \text{ (haridusele kulutatud aastate keskmine arv, 1965)} \\ & +0,615 \text{ (weberlikkuse skaalal saadud punktid)} \end{aligned} \quad (2)$$

Joonisel 1 on esitatud hajuvusdiagramm majanduskasvu regressioonsõltuvusest weberlikkuse skaalal, mille puhul võeti arvesse algne SKP tase inimese kohta ja olemasolev inimkapitali tase. Joonisel hakkab muude aspektide kõrval eriti silma asjaolu, et weberlike omaduste piirkondlik jaotumine on suurel määral vastavuses majanduskasvu tulemuslikkuse piirkondlike erinevustega.



**Joonis 1.** Hajuvusdiagramm, mis seostab weberlikkuse skaalal saadud punktid ja SKP selgitamata kasvu inimese kohta ajavahemikul 1970-1990

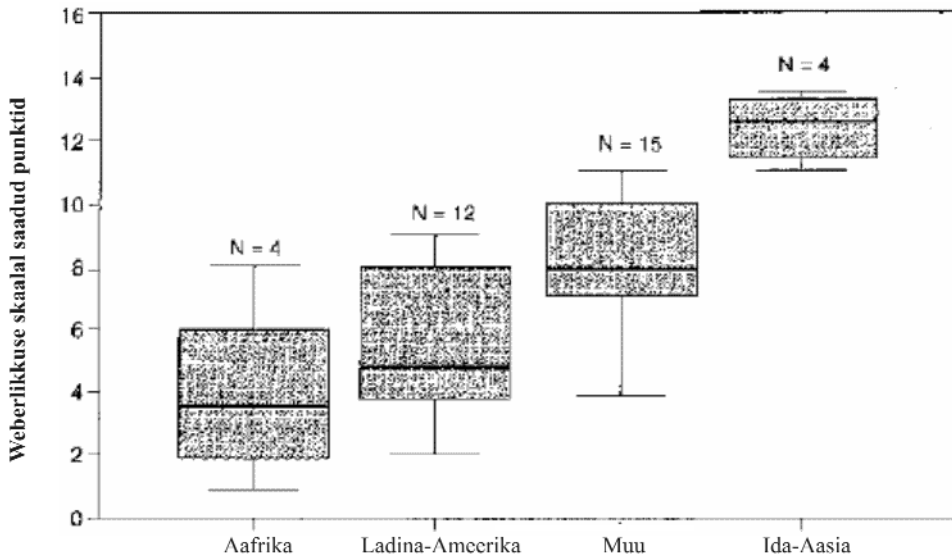
*Märkus:* Selgitamata kasv on kasv, mida ei selgita SKP tase 1965. aastal ega hariduse omandamisele kulutatud aastate arv 1965. aastal.



**Joonis 2.** Karpdiagramm käsitleb SKP kasvu inimese kohta piirkondade kaupa ajavahemikul 1970-1990

Piirkondlikud SKP kasvu ja weberlikkuse erinevused on kokku võetud joonistel 2 ja 3. Joonisel 2 on kujutatud kõigi nelja piirkondliku riigigrupi SKP kasvu vahemik, kvartiilisene vahemik ja mediaan. Kui järjestada need neli piirkonda olemasoleva kirjanduse põhjal tehtud eelduste järgi, moodustavad nad peaaegu täiusliku regressioonisirge, kus Saharast lõuna pool asuvad Aafrika riigid on kõige all ja neli Ida-Aasia "tiigrit" on tipus. Ladina-Ameerika piirkonna kasvutulemused jäävad selgelt alla kõikidele piirkondadele peale Saharast lõuna pool asuvate Aafrika riikide ning seda peamiselt põhjusel, et uuritava ajavahemiku jooksul domineeris Ladina-Ameerikas 1980. aastate "kadunud kümnend".

Joonisel 3 on kujutatud piirkondlike erinevusi weberlikkuse skaalal saadud punktide vahel. Sellega illustreeritakse graafiliselt piirkondlike kasvuerinevuste ja bürokratlike struktuuride piirkondlike erinevuste vastavust. Samaselt sellele, kuidas Saharast lõunas asuvad Aafrika riigid määrasid ära kasvu kujutava skaala alumised väärtused, olid sama piirkonna riikide bürokratiad ka kõige vähem weberlikud. Samamoodi ühendavad neli Ida-Aasia "tiigrit" endas vähemalt uuritava ajavahemiku jooksul nii kõrge kasvutaseme kui ka bürokratiate weberlikud jooned. Weberlikkuse skaala näib tabavat just Ida-Aasia majanduste "kõrge tulemuslikkuse" kõige olulisemat institutsionaalset elementi, tuues ühtlasi esile need institutsionaalsed puudused, mis võivad aidata selgitada Aafrika madalaid kasvumäärasid.



**Joonis 3.** Karpdiagramm weberlikkuse skaalal saadud punktide jaotumisest piirkondade kaupa

**Tabel 1.** Standardiseeritud regressioonikordajad, mis seostavad reaalse SKP kasvu inimese kohta ajavahemikul 1970-1990 ja valitud sõltumatud tunnused: 35 arengumaad

Sõltumatu tunnus	Mudel 1	Mudel 2	Mudel 3	Mudel 4
Punktid weberlikkuse skaalal	0,615** (4,649)	0,537** (3,700)	0,599** (4,268)	0,247* (2,418)
SKP inimese kohta, 1965	-0,317 (-1,749)	-0,270 (-1,472)	-0,324 (-1,753)	-0,150 (-1,251)
Haridusele kulutatud aastad, 1965	0,307 (1,645)	0,319 (-1,725)	0,290 (1,487)	0,090 (0,724)

Ladina-Ameerika	-	-0,180 (-1,242)	-	-
Aafrika	-	-	-0,056 (-0,367)	-
Ida-Aasia	-	-	-	0,696** (6,638)
Riikide arv	35	35	35	35
Kohandatud R <sup>2</sup>	0,460	0,469	0,444	0,774

Märkus: Sulgudes arvud on t-väärtused.

\* p < 0,05

\*\* p < 0,01 (kahepoolsed testid)

Tabelis 1 on esitatud regressioonide kogum, mille puhul joonisega 1 illustreeritud põhiregressioonile on lisatud piirkondlikud üksikväärtuse indikaatoritunnused (e. libatunnused, *dummy variables*). Weberlikkuse skaala mõju näib endiselt olevat tugev. Saharast lõunas asuvate Aafrika riikide ja Ladina-Ameerika riikide üksikväärtuse indikaatoritunnuste sissetoomine vähendab weberlikkuse skaala kordajat vaid vähesel määral (mudelid 2 ja 3). Veelgi tähtsam on aga see, et säilib oluline "bürookraatliku struktuuri mõju" isegi siis, kui kaasata Ida-Aasia (nelja "tiigri") üksikväärtuse indikaatoritunnus (mudel 4).<sup>20</sup>

**Tabel 2.** Standardiseeritud regressioonikordajad, mis seostavad reaalse SKP kasvu inimese kohta ajavahemikul 1970-1990 ja valitud sõltumatud tunnused: 35 arengumaad

Sõltumatu tunnus	Mudel 5	Mudel 6	Mudel 7	Mudel 8
Punktid weberlikkuse skaalal	-	-	0,490** (3,647)	0,482** (3,104)
SKP inimese kohta, 1965	-0,644** (-3,171)	-0,778** (-3,642)	-0,458* (-2,554)	-0,498* (-2,402)
Haridusele kulutatud aastad, 1965	0,401 (1,988)	0,420* (2,068)	0,258 (1,470)	0,211 (1,115)
Keskmine aastane sisemaiste investeeringute osakaal, 1965-1970	0,580** (3,498)	0,434* (2,463)	0,360* (2,362)	0,298 (1,861)
Keskmine aastane valitsussektori tarbimiskulude osakaal, 1970-1985	-	-0,334 (-2,024)	-	-0,179 (-1,169)
Keskmine revolutsioonide arv aastas, 1970-1985	-	-0,136 (-0,950)	-	-0,003 (-0,023)
Riikide arv	35	34a	35	34a
Kohandatud R <sup>2</sup>	0,343	0,373	0,529	0,521

Märkus: Sulgudes arvud on t-väärtused.

a Elevandiluuranniku valitsussektori tarbimise kohta puuduvad andmed ning riik on mudelist välja jäetud.

\* p < 0,05

\*\* p < 0,01 (kahepoolsed testid)

<sup>20</sup> Weberlikkuse skaala mõju on tugev ka siis, kui kasutada piirkondlike libatunnuste (üksikväärtuste indikaatoritunnuste) erinevaid määratlusi (kaks Ida-Aasia libatunnuse varianti, mille puhul on hõlmatud kuus või seitse riiki) ja Aafrika libatunnuse laiemat varianti (hõlmab ka kolme Põhja-Aafrika riiki). Tegelikult on weberlikkuse skaala mõju kõige võimsam, kui kasutada Ida-Aasia kõige laiemat määratlust. Alles siis, kui Ida-Aasia libatunnust kasutada koos Saharast lõunas asuvate Aafrika riikide või Ladina-Ameerika riikide libatunnusega, langeb weberlikkuse skaala mõju alla statistilise olulisuse nivoo. Samuti ei ole weberlikkuse skaala mõju tugev, kui kasutada kolme piirkondlikku libatunnust korraga, kuid kuna nende kolme libatunnuse kombineerimisel on kaasatud 35 riigist vähemalt 18, siis kujutab see endast ka äärmiselt ranget testi.

Kas weberlikkuse mõju on endiselt oluline ka selliste regressioonimudelite korral, milles kasutatakse teisi standardsete kasvumudelite tunnuseid? Levine ja Renelt (1992) koostasid ülevaate 41 uurimusest, kus majanduskasvu selgitamisel kasutati riikidevahelisi regressioonimudeleid. Nad järeldasid, et kuigi "rohkem kui 50 tunnuse puhul on näidatud olulist korreleerumist majanduskasvuga vähemalt ühes regressioonimudelil" (Levine ja Renelt, 1992:924), on tegelikult tõeliselt suure mõjuga tunnuste arv väike. Nad töid välja kolm kasvuga kõige tugevamini seotud põhitud: algne SKP tase inimese kohta, investeringud ja inimkapital (Levine ja Renelt, 1992:947, tabel 1). Tabeli 2 mudel 5 näitab, et nende tunnuste kasutamisel saadud tulemused antud valimi, ajavahemiku ja tunnuste määratluste puhul on kooskõlas varasemate uurimustega, välja arvatud inimkapitali (hariduse omandamisele kulutatud aastate arv) olulisuse nivoost allapoole jääv mõju (kahepoolse testi kasutamisel). Algne investeringute tase on kasvu ennustamisel kõige olulisem ning algne SKP tase inimese kohta on jätkuvalt negatiivses seoses kasvuga.

Kui weberlikkuse skaala lisada põhivõrrandile (mudel 7), muutub skaala kõige võimsamaks kasvu ennustajaks, kusjuures kohandatud  $R^2$  suureneb olulisel määral. Tabeli 2 mudel 6 näitab kahe lisatunnuse, valitsussektori tarbimise ja revolutsioonide mõju, mille kohta Barro (1991) arvas, et neil on oluline negatiivne mõju kasvule. Kui lisada need tunnused Levine'i ja Renelti põhitud kogumile (mudel 5), ei osutu mudeli 6 kordajad olulisteks ning tulemuseks on vaid triviaalne kohandatud  $R^2$  suurenemine.<sup>21</sup> Mudelis 8 on weberlikkuse skaala lisatud mudelile 6. Tulemused on sarnased mudeli 7 tulemustega: taas osutub kõige olulisemaks kasvu ennustajaks weberlikkuse skaala ning samuti suureneb kohandatud  $R^2$  olulisel määral.<sup>22</sup> Kokkuvõttes viitavad saadud tulemused sellele, et kui koguda andmeid suurema arvu riikide kohta, võib weberlikkus osutada väärtuslikuks lisandiks olemasolevale riikidevahelisi kasvumudeleid käsitlevale kirjandusele.

**Tabel 3.** Standardiseeritud regressioonikordajad, mis seostavad keskmise aastase sisemaiste investeringute osakaalu ajavahemikul 1970-1990 ja valitud sõltumatud tunnused: 35 arengumaad

Sõltumatu tunnus	Mudel 9	Mudel 10	Mudel 11	Mudel 12	Mudel 13
Punktid weberlikkuse (3,508) skaalal	0,489**	0,477**	0,456**	0,348*	0,370*
SKP inimese kohta, 1965	-0,179 (-0,936)	-0,172 (-0,867)	-0,194 (-1,003)	-0,115 (-0,603)	-0,354 (-1,609)
Haridusele kulutatud aastad, 1965	0,443* (2,255)	0,445* (2,225)	0,407 (1,994)	0,360 (1,814)	0,436* (2,128)

<sup>21</sup> Kooskõlas Barro (1991) tulemustega on valitsussektori tarbimise kordaja negatiivne. Kuid meie tulemused näitavad, et see on oluline vaid siis, kui  $p < 0,10$ . Valitsussektori tarbimisel on oluline negatiivne seos majanduskasvuga, kui regressioonimudelil investeringud välja jätta (st kui kaasata ainult algne SKP tase ja inimkapital). Revolutsioonitunnuse kordaja ei ole kunagi oluline (kuigi sellel on jätkuvalt negatiivne mõju).

<sup>22</sup> Eeldatavasti on võimalik, et valitsussektori tarbimise, weberlikkuse skaalal saadud punktide ja majanduskasvu vahel on interaktiivne seos, mille kehtivuse korral suurenenud weberlikkus vähendaks või pööraks vastassuunaliseks valitsussektori tarbimise negatiivse mõju majanduskasvule. Me proovisime sellise interaktiivse näitaja (weberlikkuse skaala x valitsussektori tarbimine) kasutamist mitmete regressioonimudelite puhul, kuid ei leidnud, et sellel oleks olulist mõju. Siiski tuleb ära märkida asjaolu, et kõnealuse valimi põhjal on weberlikkus ja valitsussektori tarbimine tugevas negatiivses korrelatsioonis ( $r = -0,35$ ,  $p < 0,05$ ), mis on kooskõlas juhtumianalüüsi käsitlevas kirjanduses esitatud vaadetega, et arengumaad ei ole tavaliselt suurte eelarvetega riigid.



Keskmine aastane - valitsussektori tarbimiskulude osakaal, 1970-1985	-	-	-	-0,314 (-1,931)
Keskmine revo- lutsioonide arv aastas, 1970-1985	-	-	-	-0,136 (-0,951)
Ladina-Ameerika -	-0,026 (-0,169)	-	-	-
Aafrika -	-	-0,119 (-0,747)	-	-
Ida-Aasia -	-	-	0,267 (1,599)	-
Riikide arv	35	35	35	35
Kohandatud R <sup>2</sup>	0,400	0,381	0,392	0,429
				34 <sup>a</sup> 0,434

*Märkus:* Sulgudes arvud on *t*-väärtused.

<sup>a</sup> Elevandiluuranniku valitsussektori tarbimise kohta puuduvad andmed ning riik on mudelist välja jäetud.

\*  $p < 0,05$       \*\*  $p < 0,01$  (kahepoolsed testid)

Arvestades olulise ja tugeva seosega investeeringute taseme ja majanduskasvu vahel, mis on välja toodud standardseid riikidevahelisi uuringuid käsitlevas kirjanduses, ning asjaoluga, et riikidevahelisi kasvumudeleid käsitlevates sotsioloogilistes uurimustes on rõhutatud investeeringute olulist rolli (vrd Firebaugh, 1992:125), näib lisaks sellele, et uurida weberlikkuse mõju kasvumääradele, asjakohasena pöörata tähelepanu ka selle mõjule investeeringute tasemele.<sup>23</sup> Tabelis 3 on näidatud weberlikkuse skaalal saadud punktide jätkuv positiivne mõju ajavahemiku lõpu investeeringute tasemele. See taaskinnitab arengumaade juhtumianalüüse käsitlevas kirjanduses üldiselt võetud seisukohta, millele vastavalt rõhutatakse erainvesteeringute taseme tõstmisel riigi rolli kui põhilist riikide kasutuses olevat vahendit kasvumäärade suurendamiseks (Evans, 1995).<sup>24</sup>

## Arutelu

Meie esitatud tõendid lisavad usutavust väitele, et niisugused riikide bürokraatiad, mida iseloomustavad meritokraatlik värbamispoliitika ning ennustatava ja tasuva karjääri tegemise võimalused, on seotud kõrgemate kasvumääradega. Kuna andmed seostuvad peamiselt keskmiste majandusastutustega, tuleb sellest ka järeldada, et kogu bürokraatia ei pea olema nimetatud viisil struktureeritud, et kasvule positiivset mõju avaldada. Weberlike struktuuride olemasolu bürokraatia strateegilises keskmes võib osutada piisavaks.

<sup>23</sup> Sarnaselt Firebaugh'ga kasutas ka Barro (1991:426, tabel 3) investeeringuid sõltuva tunnusena. Kuid ta ei kasutanud investeeringuid selgitava tunnusena oma põhilise kasvu regressioonimudelil (Barro, 1991:410-13, tabel 1) eeldatavasti endogeensusega seotud kaalutluste tõttu. Meie püüdsime majanduskasvu regressioonimudelites endogeensuse probleemi vältida sel teel, et kasutasime ainult eelnevat investeeringute taset.

<sup>24</sup> Uurisime ka weberlikkuse ja avaliku sektori investeeringute taseme vahelist seost, arvestades sellega, et interaktiivse näitaja kaasamine võiks esile tuua avaliku sektori investeeringute olulise positiivse mõju majanduskasvule, mis leiab aset weberlikkuse kõrge taseme korral. Leidsime, et selline mõju puudub.

Weberlikkus pakub lühidat ja analüütiliselt rahuldavat kokkuvõtet täheldatud erinevustest piirkondlikes majanduskasvutulemustes. Järeldused toetavad Ida-Aasia suure kasvu selliseid selgitusi, mis rõhutavad kompetentsete ja kokkukuuluvate bürokraatiate panust, ning nad kujutavad endast sisutihedaid, objektiivseid ja korratavaid tulemusi, mis vahetavad välja sobimatult laialivalguva ja teoorial mittepõhineva tõlgenduse Ida-Aasia efektist. Kõnealused järeldused on kooskõlas ka Aafrika madala kasvu selgitustega, mis keskenduvad valitsemisprobleemidele. Üldiselt viitavad järeldused sellele, et olemasolevat riikidevahelisi kasvu-uuringuid käsitlevat kirjandust on võimalik olulisel määral täiendada, kui koguda süstemaatilisel andmeid suurema hulga maade riigistruktuuride kohta. Weberlikkus võib kujutada endast sotsioloogilist lisapanust sellele tugeva kasvu ennustajate väiksele kogumile, mille on majandusteadlased viimaste aastate riikidevaheliste uuringute käigus kindlaks teinud.

Tulemuste paljutöötavale olemusele vaatamata rõhutame, et käesolev uurimus on alles algus. Selgeks on saanud mitmed suunad edasiseks tööks. Andmete kogumine suurema hulga riikide bürokraatlike struktuuride kohta on esimene samm käesolevas uurimuses välja toodud seoste tugevuse kontrollimiseks.<sup>25</sup> Meie esitatud esimeste katsete edukus kinnitab seda, et ulatuslikumate ja paremate andmete kogumine riikidevaheliste erinevuste kohta bürokraatiate struktuursetes omadustes võib anda selliseid tulemusi, mis teevad tehtud pingutused küllaga tasa.

Ambitsioonikam eesmärk on aga kogutavate andmete ajalise katvuse pikendamine, hõlmates ka 1990. aastatel toimunud muutusi bürokraatlike valitsussektorite omadustes. Selle ülesande lahendamine aitab oluliselt mõista Ida-Aasia praeguste majandusprobleemide põhjuseid. Varasemates juhtumianalüüsides on rõhutatud, et Ida-Aasia bürokraatiate weberlikkuse säilitamine võib osutuda keeruliseks (Amsden, 1989; Evans, 1995). Viimasel ajal on aga väidetud, et bürokraatliku valitsussektori ühtsuse vähenemine on mänginud olulist rolli Ida-Aasia finantsüsteemide olukorra halvenemises (nt Chang, Park ja Yoo, 1998).

Lõpuks oleks veel äärmiselt huvitav uurida seost weberlikkuse ja teiste selliste poliitiliste, sotsiaalsete ja majanduslike tunnuste vahel, mille puhul on näidatud nende seost majanduskasvuga. Kaks näidet sellistest tunnustest on poliitiline riigikord (Alvarez jt, 1996) ja riikidevahelistes regressioonimudelites üldiselt kasutatavad poliitiliste otsuste tagajärjed (nt musta turu osa, eelarve ülejääk, hinnamoonutused).<sup>26</sup>

Kuigi palju on veel teha, läbib kogu meie töö uurivat külge üks ümberlükkamatu lõppjärelendus: weberliku riigi hüpotees väärrib suuremat empiirilist ja analüütilist tähelepanu nii sotsioloogidelt kui ka teistelt sotsiaalteadlastelt.

*Märkus: Kirjad tuleks soovi korral saata järgmisel aadressil: Peter Evans, Department of Sociology, 410 Barrows Hall, University of California, Berkeley, CA 94720 (pevans@socrates.berkeley.edu). Käesolev artikkel kasvas välja Peter Evansi ja James Rauchi juhitud projektist "Bürokraatlik struktuur ja majandustulemused". Erinevates etappides rahastasid projekti Russell Sage Foundation, Center for Institutional Reform and the Informal Sector ning Maailmapanga (World Bank) poliitikauuringute osakond. Täname erinevate riikide 126 eksperti nende valmisoleku eest jagada oma teadmisi ja professionaalseid oskusi. Käesolevas artiklis esitatud tulemused töötasid välja Linus Huang ja John Talbot, keda juhendasid Peter Evans ja James Rauch. Andmete analüüsimise esimestel etappidel pakkusid hindamatut abi Patrick Heller ja Mark Ritchie. Täname käsikirja kohta tehtud märkuste eest Ken Bollenit, Neil Fligsteini, Trond Peterseni ja Erik Olin Wrighti. Käsikirja toimetamisel oli hindamatu roll Christy Getzil. Täname kommentaaride eest ka kahte anonüümset retsenseerijat ja ASR-i toimetajat.*

---

<sup>25</sup> United Nations University juures on praegu planeerimisjärgus projekt, millega laiendatakse andmete katvust 15 või 20 Saharast lõunas asuva Aafrika riigi võrra. Siiani on aga enamik pingutusi äratada rahastavates asutustes huvi andmetega seonduva vajaliku infrastruktuuri loomise toetamise vastu lõppenud pettumust valmistavate tulemustega.

<sup>26</sup> Veel ühes artiklis (Rauch ja Evans, ilmunas) uurime weberlikkuse ja mõnede tavapäraselt kasutatavate bürokraatlikku tulemuslikkust mõõtvate tunnuste vahelist seost.

## Lisa A. Weberlikkuse skaala

Weberlikkuse skaala põhineb algupärase küsimustiku kümnel küsimusel. Need küsimused (koos valikvastuste lühendatud variantidega) on esitatud allpool. Kogu küsimustik ja skaala loomiseks kasutatud kodeerimismeetodid on kättesaadavad aadressil <weber.ucsd.edu/~jrauch/webstate>.

Kümnele küsimusele (välja arvatud küsimusele 9) antud üksikud vastused koondati, et luua andmekogumid riikide kohta, mille puhul iga riigi punktid kujutasid endast vastava riigi kõikide ekspertide poolt igale küsimusele antud vastuste keskmist. (Riikide tulemused küsimuse 9 puhul põhinesid uurijate hinnangutel, mis käsitlesid vastava riigi ekspertide antud vastuseid kahele küsimusele riigiteenistusse astumiseks tehtavate eksamite algatamise ja valikulisuse kohta.) Kõigi kümne küsimuse vastuseks olevad riikide keskmised väärtused kodeeriti ümber kaheks või kolmeks kategooriaks, et saavutada riikide võimalikult ühtlane jaotumine kategooriate vahel. Seejärel moodustati kümne küsimuse kombineerimise põhjal skaala.

*1. Milline järgmistest väidetest sobib kõige paremini kirjeldama nende asutuste rolli majanduspoliitika väljatöötamisel?*

- (1) Paljud uued majanduspoliitilised kavad pärinevad nendest asutustest.
- (2) Mõned uued majanduspoliitilised kavad pärinevad nendest asutustest.
- (3) Need asutused algatavad harva uusi poliitilisi kavu.

*2. Andke ligikaudne hinnang, milline osa nende asutuste kõrgematest ametnikest saab riigiteenistusse tööle pärast ametlike eksamite sooritamist?*

- (1) Alla 30%
- (2) 30-60%
- (3) 60-90%
- (4) Üle 90%

*3. Mitu aastat oma karjäärist veedab tavaline kõrgema astme ametnik üldiselt ühes neist asutustest?*

- (1) 1-5 aastat
- (2) 5-10 aastat
- (3) 10-20 aastat
- (4) Kogu karjääri

*4. Millised on eeldatavad edutamiseväljavaated inimesel, kes asub ühte neist asutustest tööle pärast kõrgema astme riigiteenistuseksami sooritamist oma karjääri algaastail? Kuidas Te iseloomustaksite võimalusi tõusta asutusesisesel ametiredelil ülespoole, eeldades, et esmase värbamise järgse ametikoha ja asutuse juhi vahel on vähemalt pool tosinat astet või taset? [NB! Kehtida võib mitu vastusevarianti.]*

- (1) Enamasti liigutakse ülespoole ühe või kahe astme võrra.
- (2) Enamasti liigutakse ülespoole kolme või nelja astme võrra.
- (3) Liigutakse ülespoole mitme astme võrra, kuni jõutakse astmele, mis asub vahetult allpool tippjuhtkonda, kes on määratud poliitilistest kaalutlustest lähtuvalt.
- (4) Vähemalt üksikudel juhtudel liigutakse ülespoole, kuni jõutakse kõige kõrgemale astmele.

*5. Kui levinud on nende asutuste kõrgemate ametnike puhul karjäärist olulise osa jooksul töötamine erasektoris, tegutsedes vaheldumisi nii era- kui ka avalikus sektoris?*

- (1) Tavaline
- (2) Sagedane, kuid mitte reeglipärane.
- (3) Ebatavaline
- (4) Seda ei juhtu peaaegu kunagi.

*6. Millised on Teie hinnangul nende asutuste kõrgemate ametnike palgad (koos lisatasudega, mis ei hõlma altkäemakse ega muid ebaseaduslikke sissetulekuid), võrreldes selliste erasektori juhtidega, kelle väljaõpe ja kohustused on üldjoontes samaväärsed?*

- (1) Vähem kui 50%
- (2) 50-80%
- (3) 80-90%
- (4) Samaväärsed
- (5) Kõrgemad

## WEBERLIK BÜROKRAATIA JA MAJANDUSKASV

7. Milline oleks nimetatud suhe, kui võtta arvesse ka altkäemaksud ja muud ebaseaduslikud lisatasud?

- (1) Vähem kui 50% (2) 50-80% (3) 80-90%  
(4) Samaväärsed (5) Kõrgemad

8. Kuidas muutusid nendes asutustes makstavad seaduslikud palgad asjassepuutuval ajavahemikul (1970-1990) võrreldes erasektori palkadega?

- (1) Vähenesid olulisel määral.  
(2) Vähenesid vähesel määral.  
(3) Püsisid samal tasemel.  
(4) Tõusid.

9. Esitatud tunnus loodi iga riigi kõikide ekspertide vastuste kombineerimise kaudu, toetudes hinnangutele, mis käsitlesid riigiteenistuse eksamite rolli bürokraatiasse sisenemisel.

- (0) Riigiteenistusse astumiseks kas ei sooritata eksameid või on need ebaolulise tähtsusega.  
(1) Ekspertide vastustest lähtuvalt on eksamite roll segane.  
(2) Riigiteenistuseksamitel on bürokraatiasse sisenemisel suur tähtsus.

10. Kas riigi kõige prestiižsema(te) ülikooli(de) lõpetajad peavad karjääri avalikus sektoris

- (1) parimaks variandiks,  
(2, 3) oleneb olukorrast,  
(4) paremuselt teiseks variandiks?

## Lisa B. Tunnuste määratlused ja andmeallikad

Tunnus	Määratlus	Allikas
Protsentuaalne SKP kogukasv inimese kohta, 1970-1990	Reaalse SKP protsentuaalne kogukasv inimese kohta ajavahemikul 1970-1990.	Penn World Tables (versioon 5.5) (vt Summers ja Heston, 1991)
Siseriiklike investeeringute maht, 1985-1990	Reaalse siseriikliku investeeringute mahu (era- ja avaliku sektori investeeringud) ja reaalse SKP aastaste suhete keskmine ajavahemikul 1965-1970.	Penn World Tables (versioon 5.5) Ajakohastatud andmed pärinevad Barrolti ja Leelt (1993)
Siseriiklike investeeringute maht, 1965-1970	Reaalse siseriikliku investeeringute mahu (era- ja avaliku sektori investeeringud) ja reaalse SKP aastaste suhete keskmine ajavahemikul 1965-1970.	Penn World Tables (versioon 5.5) Ajakohastatud andmed pärinevad Barrolti ja Leelt (1993)
Haridusele kulutatud aastate keskmine arv, 1965a	Hariduse omandamisele kulutatud aastate keskmine arv kogu üle 25-aastase rahvastiku seas, 1965. a	Ajakohastatud andmed pärinevad Barrolti ja Leelt (1993)
Valitsussektori tarbimine, 1970-1985	Reaalsete valitsussektori tarbimisele tehtavate kaitse- ja haridusalaste netokulutuste ja reaalse SKP aastaste suhete keskmine ajavahemikul 1970-1985.	Ajakohastatud andmed pärinevad Barrolti ja Leelt (1993)

Keskmine revolutsioonide arv, 1970-1985	Keskmine revolutsioonide arv aastas ajavahemikul 1970-1985.	Ajakohastatud andmed pärinevad Barrolt ja Leelt (1993)
Aafrika	Üksikväärtuse indikaatoritunnus Saharast lõunas asuvate Aafrika riikide jaoks: Elevantiluurannik, Keenia, Nigeeria ja Zaire.	
Ida-Aasia	Üksikväärtuse indikaatoritunnus nelja Ida-Aasia "tiigri" jaoks: Hongkong, Korea, Singapur ja Taiwan.	
Ladina-Ameerika	Üksikväärtuse indikaatoritunnus Ladina-Ameerika riikide jaoks: Argentiina, Brasiilia, Tšiili, Kolumbia, Costa Rica, Dominikaani Vabariik, Ecuador, Guatemala, Haiti, Mehhiko, Peruu ja Uruguai.	

<sup>a</sup> Haridusele kulutatud aastate keskmise arvu kohta 1965. aastal puuduvad Egiptuse, Elevantiluuranniku, Maroko ja Nigeeria andmed. Nende nelja riigi puhul lähtuti hinnangutest, mis põhinesid Nehru, Swansoni ja Ashutoshi (1995) andmetel hariduse üldise omandamise kohta. Pearsoni korrelatsioonikordaja nende kahe tunnuse vahel oli 0,80 ( $p < 0,001$ ).

### Lisa C. 35 arengumaa punktid weberlikkuse skaalal

Riik	Punktid weberlikkuse skaalal	Riik	Punktid weberlikkuse skaalal
Argentiina	3,80	Malaisia	10,50
Brasiilia	7,60	Maroko	7,00
Costa Rica	9,00	Mehhiko	8,50
Dominikaani Vabariik	2,00	Nigeeria	3,00
Ecuador	4,00	Pakistan	11,00
Egiptus	7,80	Peruu	5,00
Elevantiluurannik	8,00	Portugal	5,00
Filipiinid	6,00	Singapur	13,50
Guatemala	3,00	Sri Lanka	8,00
Haiti	4,00	Süüria	3,80
Hispaania	10,00	Zaire	4,00
Hongkong	11,00	Tai	8,00
Iisrael	7,00	Taiwan	12,00
India	10,00	Tšiili	5,00
Keenia	1,00	Tuneesia	9,00
Kolumbia	8,50	Türgi	7,00
Korea	13,00	Uruguai	4,50
Kreeka	10,00		

## Bibliograafia

Alvarez, Mike, Josè Antonio Cheibub, Fernando Limongi ja Adam Przeworski. 1996. "Classifying Political Regimes." *Studies in Comparative International Development* 31(2):3-36.

Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Barro, Robert J. 1991. "Economic Growth in a Cross-Section of Countries." *Quarterly Journal of Economics* 106:407-44.

Barro, Robert ja Jong-wha Lee. 1993. "International Comparisons of Educational Attainment." *Journal of Monetary Economics* 32:363-94.

Barzelay, Michael. 1997. "Results Oriented Government: Theories and Research on the New Public Management." Esitatud foorumil "Aaron Wildavsky Forum for Public Policy" 3.-4. aprillini California ülikoolis, Berkeley's, CA.

Bates, Robert H. 1981. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, CA: University of California Press.

-----, 1989. *Beyond the Miracle of the Market: The Institutional Foundations of Agrarian Development in Kenya*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Buchanan, James M., Robert D. Tollison ja Gordon Tullock, toim. 1980. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, TX: Texas A&M University Press.

Callaghy, Thomas. 1989. "Lost between State and Market: The Politics of Economic Adjustment in Gambia, Zambia, and Nigeria." Lk-d 257-319 teoses *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Economic Adjustment in the Third World*, toimetanud J. M. Nelson. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Campos, Jose Egardo ja Hilton L. Root. 1996. *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, DC: Brookings Institution.

Chang, Ha-Joon, Hong Jae Park ja Chul Gyue Yoo. 1998. "Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalization, Industrial Policy, and Corporate Governance." Faculty of Economics and Politics, Cambridge University, Cambridge, England. Avaldamata käsikiri.

Cheng, Tun-jen, Stephan Haggard ja David Kang. 1995. "Institutions, Economic Policy and Growth in Korea and Taiwan." Esitatud seminaril "UNCTAD Seminar on Development of East and South-East Asia and a New Development Strategy - The Role of Government" 30.-31. oktoobrini, Genfis, Šveitsis.

Chenery, Hollis B. 1980. "The Semi-Industrialized Countries." Washington, DC: The World Bank. Avaldamata käsikiri.

Colclough, Christopher ja James Manor, toim. 1991. *States or Markets: Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*. Oxford, England: Clarendon.

Collander, David, toim. 1984. *Neoclassical Political Economy: An Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge, MA: Ballinger.

Crowley, Angela, James Rauch, Susanne Seagrave ja David Smith. 1998. "Quantitative Cross-National Studies of Economic Development: A Comparison of the Economics and Sociology Literatures." *Studies in Comparative International Development* 33(2):30-57.

Delacroix, Jacques ja Charles Ragin. 1981. "Structural Blockage: A Cross-national Study of Economic Dependency, State Efficacy, and Underdevelopment." *American Journal of Sociology* 86:1311-47.

Easterly, William ja Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 112:1203-50.

Ernst, Dieter ja David O'Connor. 1992. *Competing in the Electronics Industry: The Experience of Newly Industrializing Countries*. An OECD Development Centre Study. Paris, France: OECD.

Esfahani, Hadi S. 1991. "Exports, Imports, and Economic Growth in Semi Industrialized Countries." *Journal of Development Economics* 35:93-116.

- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Feder, Gershon. 1983. "On Exports and Economic Growth." *Journal of Development Economics* 12(1-2):59-73.
- Firebaugh, Glenn. 1992. "Growth Effects of Foreign and Domestic Investment." *American Journal of Sociology* 98:105-30.
- Gerth, Hans ja C. W. Mills. 1958. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Hood, Christopher ja Michael Jackson. 1991. *Administrative Argument*. Hanover, Adershot, England: Dartmouth.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Keesing, Donald B. 1988. "The Four Successful Exceptions: Official Export Promotion and Support for Export Marketing in Korea, Hong Kong, Singapore, and Taiwan, China." Occasional Paper #2, UNDP-World Bank Trade Expansion Program, Washington, DC.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Knack, Stephen ja Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 7(3):207-27.
- Koh, Gillian. 1995. "A Sociological Analysis of the Singapore Administrative Elite: The Bureaucracy in an Evolving Developmentalist State." Doktoridissertatsioon, sotsioloogilised uuringud, Sheffieldi ülikool, Sheffield, Inglismaa.
- Krueger, Anne O. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review* 64:291-303.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer ja Robert Vishny. 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(1):222-79.
- Levine, Ross ja David Renelt. 1992. "A Sensitivity analysis of Cross-Country Growth Regressions." *American Economic Review* 82:942-63.
- Lucas, Robert. 1988. "On the Mechanics of Economic Development." *Journal of Monetary Economics* 22(1):3-42.
- Maur, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110:681-712.
- Milgrom, Paul ja John Roberts. 1992. *Economics, Organization, and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Nehru, Vikram, Eric Swanson ja Ashutosh Dubey. 1995. "A New Database on Human Capital Stock in Developing and Industrial Countries: Sources, Methodology, and Results." *Journal of Development Economics* 46:379-401.
- Olsen Johan P. ja B. Guy Peters, toim. 1996. *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oxford, England: Scandinavian University Press.
- Parsons, Talcott. 1964. *Max Weber: The Theory of Economic and Social Organization*. New York: Free Press.
- Polanyi, Karl. [1944] 1957. *The Great Transformation*. Boston, MA: Beacon Press.
- Quah, Jonathan. 1993. "The Rediscovery of the Market and Public Administration: Some Lessons from the Singapore Experience." *Australian Journal of Public Administration* 52:320-28.
- Rauch, James ja Peter Evans. 1999. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." Discussion Paper No. 99-06, Department of Economics, University of California, San Diego, CA.
- Rauch, James ja Peter Evans. Ilmumas. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." *Journal of Public Economics*.
- Rodrik, Dani. 1995. "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich." *Economic Policy* (aprill)(20):55-97.
- Romer, Paul. 1986. "Increasing Returns and Long Run Growth." *Journal of Political Economy* 94(5):1002-37.
- . 1990. "Endogenous Technological Change." *Journal of Political Economy* 98(oktoober, nr 5):71-102.

- . 1994. "The Origins of Endogenous Growth." *Journal of Economic Perspectives* 8(1)\_3-22.
- Rubinson, Richard. 1977. "Dependence, Government Revenue and Economic Growth, 1955-1970." *Studies in Comparative International Development* 12:3-28.
- Snyder, David ja Edward Kick. 1979. "Structural Position in the World System and Economic Growth, 1955-1970: A Multiple Network Analysis of Transnational Interactions." *American Journal of Sociology* 84:1096-1126.
- Stepan, Alfred. 1978. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stinchcombe, Arthur. 1974. *Creating Efficient Industrial Administrations*. New York: Academic Press.
- Summers, Robert ja Alan Heston. 1991. "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons. 1950-1988." *Quarterly Journal of Economics* 106(2):327-68. Ajakohastatud 1994. aasta versioon 5.5 (<http://www.nber.org>).
- Talbot, John. 1997. "A Description of the Weberian State Comparative Data Set." Project document, Bureaucratic Structure and Economic Performance Project, Department of Sociology, University of California, Berkeley, CA.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Waterbury, John. 1983. *The Egypt of Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weber, Max. [1904-1911] 1968. *Economy and Society*. Toimetajad Guenter Roth ja Claus Wittich. New York: Bedminster.
- Williamson, Oliver. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. A World Bank Policy Research Report*. New York: Oxford University Press.
- . 1994. *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*. New York: Oxford University Press.
- . 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.



# Toimiv riik: mõtisklus ideest, mille aeg on saabunud, aga mida ei ole ellu viidud\*

ALLEN SCHICK\*

Rahvusriik eksisteerib tänapäeval teatud ülesannete täitmiseks - oma rahvale rahalise abi, avalike teenuste ja teiste hüvede pakkumiseks. See, kui hästi valitsus toimib, mõjutab kodanike majanduslikku ja sotsiaalset heaolu, valijate meelsust, poliitikute ja valitsusbürokraatide tegevuskavasid ja käitumist ning suhteid valitsuse ja valitsetavate vahel. Teenuste pakkumine ja kviitungite väljakirjutamine ei ole kaasaegse riigi ainukesed ülesanded, sest traditsiooniliselt kuulub riigi kohustuste hulka ka näiteks rahva kaitsmine välisohu eest ning rahva tervise, riigisisese turvalisuse ja korra säilitamine. Kuigi traditsioonilised ülesanded on olulised, on siiski selge, et tänapäeval on enamiku rahvusriikide kodanike mõttemaailmas ja valitsuste finantsarvestustes neid tähtsusetult ületanud lai valik avalikke teenuseid, mida veel mitu põlvkonda tagasi ei pakutud.

Valitsus mitte ainult ei tee rohkem kui varem, vaid täidab paljusid ülesandeid varasemast erineval viisil. Üheks käesolevat artiklit läbivaks teemaks on asjaolu, et tulemuslikult toimiv riik on oma olemuselt üleminekuperioodis olev riik, mis kohaneb muutuvate tingimuste ja võimalustega. Toimivus ei ole staatiline väärtus, vaid see nõuab pidevat tagasisidet kõige kohta alates olukordadest ja tulemustest kuni poliitikate ja tegevusteni välja. Kuigi toimivat riiki on palju ümber kujundatud, on siiski jäänud oluliseks selle inimesi ühendav roll - sümbolite ja tegevuse kaudu riigi ühise rahvusliku identiteedi kujundamine. Kuna teenuste osutamine on muutunud märkimisväärselt olulisemaks, on ühtsus asendunud mitmekesisusega, sest erinevad kodanikud vajavad erinevaid teenuseid. Tulemuslikult toimiv riik peab teenima inimesi isegi siis, kui seda tuleb teha igähe puhul erineval viisil.

Sellise loogilise arutelu tulemusena on mõned rahvusriigi kaasajastajad hakanud kujundama paindlikumaid avaliku halduse vorme, mille eesmärgiks on tõhustada riigi funktsioonide täitmist ning anda avaliku sektori juhtidele suurem kaalutusõigus tegevuskavade rakendamisel ja riigi vahendite kasutamisel. Kui võetakse omaks arusaam, et üks suurus ei sobi kõigile, on lihtne järeldada, et ühtsed reeglid ja ühtne tegevuskord takistavad tulemuslikku toimivust, sest need piiravad juhtide võimalusi anda endast parim kavandatud tulemuste saavutamiseks. Eelnev arutluskäik on ajendanud mitmeid keskvalitsusi ümber korraldama avalikku haldust, kuid nii mõnedki neist on otsinud võimalusi uute ülesannete täitmiseks olemasoleva halduskorralduse raames. Seega, kuigi tulemuslik toimivus on rahvusriikide ühiseks eesmärgiks, on valitsused selle saavutamiseks valinud erinevad teed. Neid erinevusi nimetatakse tavaliselt vanaks avalikuks halduseks, vastandina uuele avalikule haldusele, aga veelgi olulisem erinevus tuleneb riigi enda staatusest. Mõnes riigis on tulemusliku toimivuse tähtsustamine viinud selleni, et avalike teenuste osutamisel jäädakse lootma muudele variantidele peale riigi. Mujal aga kuulub enamiku avalike teenuste osutamise monopol endiselt riigile. Kõige

\* Originaal: Allen Schick, "The Performance State: Reflection on an Idea Whose Time has Come but Whose Implementation Has Not", *OECD Journal on Budgeting*, Vol 3, Number 2, 2003. Artikkel on tõlgitud ja välja antud OECD loal. Eestikeelse tõlke ja selle vastavuse eest originaalile vastutab Riigikantselei.

\* Allen Schick on Ameerika Ühendriikides Washingtoni D.C. Brookings Institution'i riigiteaduste külalislektor ja Marylandi Ülikooli avaliku halduse teaduskonna professor.

tähtsamad alternatiivid hõlmavad vahendite ja volituste üleandmist valitsuselt kohalikele või piirkondlikele asutustele, toetumist avalike teenuste kavandamisel ja pakkumisel mittetulundusühendustele, rahvusvaheliste organisatsioonide kasutamist halduspoliitikate kujundamisel ja elluviimisel ning mitmesuguste turust lähtuvate võimaluste kasutamist. Toimiva riigi puhul osutub normist kõrvalekaldumiseks olukord, kus valitsuse toimivuse parandamiseks alustatud uuendused kulmineeruvad mõnikord selliste abinõudega, mis ei ole riigiga seotud või kahjustavad riiki.

Toimivuse saavutamiseks on vaja teha suuri pingutusi. Kui riik seda ei suuda, muutuvad riigi legitiimsus ja pädevus küsitavaks ning poliitikakujundajad ja huvigrupid võivad hakata otsima asendamisvõimalusi, mille abil on lootust saavutada soovitud tulemusi. Teisisõnu, toimivas riigis on tulemuslik toimimine tähtsam kui riik. Kaasaegne riik on oluline ainult siis, kui ta suudab täita oma ülesandeid. Arvestades, et riigil on endiselt õigus nõuda riigitruudust ja maksutulu, püütakse toimimise parandamiseks välja töötatud reformidega esmalt õigustada riiki. Kui sel viisil ei õnnestu tulemusi saavutada, võib soosida muid võimalusi peale riigi.

Eelnevas lõigus on esitatud selle kirjutise võtmejärelendus, milleni jõudmiseks vajalik arutelu hõlmab artikli kolme erinevat osa. Esimeses osas uuritakse tulemusliku toimimise ideed, selle tähendust ja levimise põhjuseid. Teises käsitletakse erinevaid toimiva riigi saavutamise viise ning osundatakse sellele, et isegi kui seda ideed on tunnustatud, leidub avalike teenuste osutamise tagamiseks mitmeid ja mõnikord isegi vastuolulisi teid. Kolmandas osas jõuab autor oma arutelu tagasi riigi ja viimasel ajal populaarsust võitnud alternatiivsete võimaluste juurde. Artikli lõpetab arutelu toimiva riigi mõjust keskvalitsuste tegevusele ja eelarvetele.

## **1. Tulemusliku toimivuse idee**

Toimivus on petlikult lihtne idee. Lihtne tänu sellele, et olulisi mõisteid ja eesmärgi on kerge sõnastada, petlik aga seetõttu, et niisuguseid ideid on valitsusel raske rakendada. Põhimõtte seisneb selles, et valitsus peaks pakkuma sobivaid teenuseid ja rakendama tõhusaid tegevuskavasid. Toimivust käsitlevas kirjanduses, mille maht üha suureneb, seostatakse tõhusust üldiselt väljunditega - valitsuse pakutavate hüviste ja osutatavate teenustega - ning mõjusust lõpptulemustega - valitsuse kavade mõjuga ühiskonnale.

Tõhususel on nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid omadusi, mis hõlmavad teenuste mahtu ja hinda, vastuste andmise aega ja vigade määra, teenuste kättesaadavust ja viisakust nende osutamisel ning kodaniku/kliendi rahulolu. Mõjusus tähendab, et kavad on kooskõlas valitsuse prioriteetide ja eesmärkidega ning avaldavat oodatud või soovitud mõju.

Üldiselt ollakse seisukohal, et lõpptulemused on toimivuse kõige tähtsamad näitajad. Samas tunnustatakse, et andmed tulemuste kohta ei ole sageli kättesaadavad või on nende saamine kulukas ning et isegi siis, kui andmetele pääseb ligi, võib jääda küsitavaks põhjuslik seos valitsuse poliitika ja sotsiaalsete tingimuste vahel. Riikides, kus toimivusse suhtutakse tõsiselt, kiputakse tulemuste parandamise eesmärgil läbiviidud reformides keskenduma lõpptulemusena siiski hoopis väljunditele. Kindlasti on selline "paremuselt teine" olukord tulemuslikum kui situatsioon, mille puhul kulutatakse aastaid, et leida ideaalseid tulemusmõõdikuid. Väljundid on kasulikuks toimivuse näitajaks, sest kodanikud hindavad valitsust näiteks selle järgi, milline on koolides klassiruumide olukord ja õpilaste arv klassis, kui pikk on vahemaa kodust tervishoiuasutusse ja kui kaua tuleb arstijärjekorras oodata, kuidas politseinikud kohtlevad kodanikke, ning lisaks loendamatud muud asjaolud, millega seoses tavakodanikud puutuvad kokku valitsusasutuste ja riigiametnikega. Väljunditega kujundab valitsus oma palge, mille ta rahva poole pöörab. Kui kodanikud ei pea teenuseid kvaliteetseteks, ei loe nad valitsust toimivaks.

Väljundite ja tulemuste järgi ei saa siiski valitsuse toimivust küllaldaselt hinnata. Need kajastavad seda, mida valitsus teeb või on saavutanud ühel konkreetsel ajahetkel ega aita avalikustada tegureid, mis aitavad tulemusi saavutada või pärsivad seda. Samuti ei osuta väljundid ja tulemused sellele, kas valitsus on võimeline ka tulevikus toimima. Toimivuse küllaldaseks hindamiseks peab mõnna, et väljundid ja tulemused on töötava valitsuse lõplikeks saavutusteks ning et on olemas nii eelnevad tegurid, mis tekitavad tulemusi, kui ka tulevikunäitajad, mis osundavad valitsuse edaspidise toimivuse võimalikkusele. Toimivuse hindamisel tuleb täielikult mõista minevikku ja näidata, milline saab olema tulevik, tungida pindmiste tulemuste sügavusse, et selgitada välja valitsuse toimimisviiside põhjused.

Toimivus ei sünni iseenesest. Valitsus - poliitilised liidrid, avaliku sektori juhid ning riigiametnikud ja asutused, mille tegevust nad kontrollivad või kus töötavad - kõik peavad hoolitsema tulemuste saavutamise eest, otsima aktiivselt paremini toimimise viise. Valitsus peab pidevalt ja pingsalt jälgima maailma väljaspool oma bürokraatia nelja seina, et märgata sündmusi, mis muudavad küsitavaks vanad põhimõtted ja meetodid ning avavad uusi ja paremaid tegutsemisvõimalusi. Tulemuste tähtsustamine peab levima lainetusena läbi ametiaastmete; see peab määratlema valitsuse ning kujundama tema tegevusvaldkondi ja -viise.

Toimivus ei ole ajaliselts külmutatud. Valitsuse toimivuse saavutamiseks ei piisa selle sisemise tegevuse tõhusast juhtimisest, oluline on valitsuse kohanemine muutuva olukorraga. Kohaliku rahva jaoks mõeldud tervishoiuasutus, mis tegutseb väga heal tasemel siis, kui teeninduspiirkonna naised on viljakas eas, ei oleks enam mõttekas, kui jätkaks sünnitusabi pakkumist ka siis, kui elanikkond on vananenud ega saa enam lapsi. Tõelise toimivuse saavutamiseks peab tähelepanu keskpunkt nihkuma valitsusest väljapoole. Selle nihkega seoses tuleb tulemuse hindamise roll uuesti määratleada. Üldiselt saab valitsus selliste hinnangute järgi teada, kas tema tegevuskavadel on plaanitud mõju. Toimivas riigis on tulemuste hindamisest kasu, sest tänu sellele saab valitsus teada sotsiaalsete tingimuste muutumisest ning tal on võimalik oma tegevust vastavalt kohendada. Võtmeküsimuseks ei ole mitte see, kas valitsus on konkreetse tulemuse saavutanud, vaid see, kas konkreetne tulemus kannustab valitsust oma kavasad ja tegevusstrateegiaid läbi vaatama ning parandusmeetmeid tarvitustele võtma.

Toimiv riik jälgib pidevalt ümbritsevat keskkonda, reguleerib oma tegevusvaldkondi ja -viise ning reageerib saadud uuele teabele. Eduka ettevõtte jõudsa arengu eelduseks on turu jälgimine ning tootevaliku, hindade ja muude tegevuspõhimõtete muutmise vastavalt klientide eelistustele, tehnoloogilise arengule ja konkurentide sisenemisele turule (või lahkumisele turult). Samamoodi on valitsuse tõhususe tingimuseks enese ümberkujundamine vastavalt perekondade koosseisu ja sissetulekute jaotumise muutumisele, arvestades tehnoloogilisi saavutusi ja muid võimalusi. Loomulikult on valitsusel raskem kohaneda, sest puudub turu surve ja hindadest lähtuvad märguanded. Kuid toimivad valitsused muutuvad isegi siis, kui väidavad ise, et on jäänud samasuguseks nagu varem.

Toimivas riigis võib ükskõik millise tulemuslikkuse hindamise meetodi abil hinnata ka muutumist. Seda võib teha võrdluses teiste valitsustega, varasema ajaga või seatud sihtide ja eesmärkidega. Tegelikuses on tulemuskriteeriumid saanud populaarseks, sest need võimaldavad valitsusel hinnata toimunud muutust võrreldes etteantud normidega. Seda käsitletakse lühidalt järgmises alapeatükis. Toimiv riik ei ole rahul tulemustega, mis saavutatakse lihtsalt kursilpüsimisega - toimiv riik püüdleb ise aktiivselt positiivsete muutuste poole, kaalub ümbritseva maailmaga seonduvat teavet ning muudab selle järgi nii oma eesmärgi kui ka tegevuskavasid.

Kui seda normiks pidada, täidavad vähesed riigid oma ülesandeid hästi, ja siin peitub üks põhjustest, miks püüdlus tulemuslikkuse poole on valdav igasugustes riikides - nii arenenud kui ka arenguriikides, nii üleminekuriikides kui ka tärkava turuga riikides. Kõigis kirjeldatud riikides tajutakse, et tegelik

toimivus ei ole piisavalt hea ning et oma ülesandeid paremini täites saaks riigist tõhusam avalike teenuste osutaja ja mõjusam tegevuskavade ellurakendaja. Kuid toimivuse idee hõlmab käegakatsutavatest saavutustest suuremaid eesmärke, sest arvatakse, et toimival riigil on paremad majanduslikud väljavaated, tugevamad demokraatlikud institutsioonid, õiglasem ühiskond ja suurem poliitiline stabiilsus. Kui aga nimetatud tingimused puuduvad, siis seepärast, et rahvusriigid on täitnud oma funktsioone allpool eeldatavat kvaliteeti.

Nimetatud nelja liiki riikide põgus vaatlus lubab oletada, et suured poliitilised hüved võivad osutada kättesaamatuteks. Arenenud riigid saavad pidevalt kõrgeid skooore riikidevahelistes valitsemise võrdlustes korrupsioonivastaste meetmete rakendamise eest. Peaaegu kõik pakuvad kvaliteetseid avalikke teenuseid ning enamikul on keerukad teabe- ja hindamissüsteemid toimivuse hindamiseks ja parandusmeetmete rakendamiseks, juhul kui tulemused jäävad oodatust nõrgemaks. Positiivsetest hinnangutest hoolimata on viimastel kümnenditel enamikku arenenud riike mõjutanud negatiivselt see, et valitsust ja poliitilisi liidreid usaldatakse üha vähem. Hiljuti läbi viidud uurimuse käigus tehti kindlaks, et usaldus on langenud üheteistkümnnes riigis vaadeldud kolmeteistkümnest<sup>1</sup>. Niisugust suundumust põhjendatakse tavaliselt sellega, et kodanikud peavad valitsusest vähem lugu, sest arvavad, et hüved on enesestmõistetavad. Avalikkuse lugupidamise langus ilmnes siis, kui heaoluriik oma positsioone laiendas. Igas arenenud riigis on oluliselt kasvanud nende valitsuskulude osakaal, mis on seotud leibkondade sotsiaalkindlustuse ja muude õigustatud hüvitistega. Usalduse vähenemise põhjal võiks teha kiusaka järelduse, et kodanikud löövad hambad kätte, mis neid toidab. Selle mõttemalli valguses ei ole tõenäoline, et tulemuslikkusele rõhku asetades pälvitakse vastutasuks positiivsem suhtumine. Vaieldamatult võib oma funktsioonide täitmisele orienteeritud valitsus lisada vett valijate rahulolematuse veskile sellega, et heidab valgust tulemuste puudujääkidele ja organisatsioonilistele möödalaskmistele. Nii nagu ükski prohvet ei ole kuulus omal maal, ei ole ükski riik täiesti edukas oma kodanike silmis, kui riigi toimivus avalikustatakse kodanikele täies ulatuses.

Täiustatud toimivuse poole püüdluses on olnud teerajajateks mõned Briti Rahvaste Ühenduse ja Skandinaavia riigid. Mõned peavad neid kõige paremini juhitud riikideks maailmas<sup>2</sup>. Miks peaksid viimatinimetatud hoolima oma tegevuse täiustamisest rohkem kui need riigid, kus avalike teenuste osutamisel esineb vajakajäämisi? Üks osa vastusest võib peituda tõsiasjas, et hästi juhitud valitsustel on nende riikidega võrreldes, kus esineb palju juhtimisalaseid puudusi, parem võimalus toimivusse tõsiselt suhtuda. Teine vastuse pool põhineb väitel, et toimivus tähendab valitsusele sama, mida eneseteostus Maslow' vajaduste püramiidis. Riik on tulemusjuhtimiseks küps alles siis, kui põhivajadused on täidetud.

Isegi kõige arenenumad riigid võivad täiustada, kui keskenduvad tulemustele. Toimivuse saavutamise soov tähendab (ja mõnikord kinnitab), et rahvusriikidel on loomulik kalduvus toimida puudulikult. Neid takistab konkurentsi puudumine avalike teenuste pakkumisel, bürokraatlike tegevuseeskirjade ja -korra jäikus ning poliitiline surve ja poliitilised piirangud. Lisaks sellele, kui nad ei püüagi tegutseda paremini, toimivad nad kindlasti veelgi vähem tõhusalt, sest ei kohandu tänu tehnoloogilisele innovatsioonile avanenud võimalustega, sotsiaalmajanduslike tingimuste muutumisega ega muude arengusuundadega. Arenenud riikides on tulemustele keskendumise eesmärk vähendada lõhet tegeliku ja potentsiaalse toimivuse vahel.

Arenguriikides, kus palju või enamik inimesi elab viletsates tingimustes, loodavad reformide läbiviijad (võib-olla isegi rohkem kui ainult loodavad), et valitsuse tegevuse tõhustamisest on kasu arengule ning

<sup>1</sup> Susan Pharr and Robert D. Putnam (toim.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton University Press, 2000.

<sup>2</sup> Juhtimise reformi Austraalias, Prantsusmaal, Uus-Meremaal, Rootsis ja Suurbritannias käsitleb Allen Schick raamatus *Modern Budgeting*, OECD, 1997.

et kodanike heaolu paraneb, kui investeringutele ja ettevõtlusele luuakse soodsad tingimused. Kuid pool sajandit kestnud ebaõnnestumine peaks meile õpetama, et tee arengu suunas pole kindlustatud. Toimivus võib osutada viimaseks narruseks, millest pettunud reformistid kinni haaravad, et vältida selle meeleheitliku katsega arengu teel kõrvalekaldumist, mis on jätnud suure osa maailma rahvastikust viletsatesse elutingimustesse. Mõnel vaesel riigil puuduvad vahendid toimiva riigi oluliste hüvede rakendamiseks; paljud riigid on liialt korrumppeerunud, et kasutada annetuseks saadud abi tulemuslikult. Võib esitada kaalukaid argumente selle kohta, et vähemarenenud maad saavad rohkem kasu vanamoodsast halduskontrollist kui uutest tulemuskesksest lähenemisest<sup>3</sup>. Üleminek protseduuride järgimiselt tulemustele, sisenditelt väljunditele ja tulemustele võib olla enneaegne riikides, kus senini puudub elementaarne aruandlussüsteem.

Vaeses riigid peaksid tingimata täiustama oma avaliku halduse toimivust, sest vastasel korral ei parane nende olukord ka järgmise põlvkonna eluajal, hoolimata abi juurdevoolust ja uue aastatuhande arengueesmärkide järgimisest. See on paradoksaalne, kuid nad võivad osutada edukamateks pigem tänu kindlate haldusprotsesside kehtestamisele kui kultuslike tulemusprintsipi omaksvõtmisele. Tulemuspalga skeemide juurutamise asemel peaksid nad värbama ja edutama avalikke teenistujaid nende väärtuse ja teenete põhjal, maksma neile õiglast tasu, nõudma palgale vastava mahuga töö tegemist ning õpetama ametnikke olema kodanikele kättesaadavad ja suhtlema nendega viisakalt. Väärtuslik on eelarve, mis vastab tegelikele kulutustele, mitte see, milles püütakse näidata riigi raha eest muretsetud väljundeid või saavutatud tulemusi. Haldusprotsessidele keskendumise asemel tuleks rõhutada oskusi ja võimeid, sest kui viimased on olemas, saavutatakse tulemuslikkus isegi siis, kui tulemustele endile ei pöörata täit tähelepanu.

Tulemuslikule toimivusele suunatus võib osutada paljulubavamaks pigem alles tekkiva turuga maades, mis on oma majanduslikku suutlikkust juba parandanud. Kiire arenguga riikides kipub riigi moderniseerimise protsess jääma majanduse arengust maha. See võib osutada arengu piduriks, sest valitsuse kontroll ja vastutus on tõenäoliselt nõrgad, korrupsioon laialt levinud, kogetakse professionaalsuse puudumist avalikus teenistuses, samuti teisi negatiivseid nähtusi, mis pärinevad vähemedukatest aegadest. Lisaks muutuvad kodanikud majanduse kosudes ja isiklike sissetulekute kasvades tähelepanelikumaks valitsusega seotud küsimuste suhtes ning nõuavad avalike teenuste täiustamist. Varem piisavalt heaks peetud koole ei loeta enam sobivaiks. Viletsad sanitaartingimused, hoolimatus keskkonnakahjude suhtes, ebapiisavad tervishoiuteenused, algeline transpordisüsteem ja muud puudused ei ole enam majandusliku tõusu järel vastuvõetavad. Tekkiva turuga riikides suurendab majandusliku olukorra paranemine ootusi selle suhtes, mida valitsus võiks teha või peaks tegema inimeste heaks. Tulemuslikkusel põhinev valitsus võiks neis riikides näida avalike teenuste osutamise stimuleerimiseks õige lahendus.

Kuid isegi niisugustes riikides tuleks suhtuda tulemusprintsipi ülevõtmisesse ettevaatlikult, kui selle tagajärjeks on senikehtinud halduskontrolli süsteemi lammutamine. Loobumine finants- ja avaliku teenistuse regulatsioonist enne toimivusel põhineva lähenemise mõjusat juurdumist on riskantne ning võib avada ukse pigem väärtedudele kui tulemustele. Tais välja töötatud ettevaatlik lähenemine on väärt ülevõtmist teistes riikides. Tai valitsus määras kindlaks terve rea eeskirju ja norme, mida riigiasutused peavad täitma, enne kui nad saavad loa kasutada kaalutusõigust. Need eeskirjad hõlmavad peamisi haldusprotsesse, näiteks eelarvestamist, personaliküsimusi, hanke- ja infosüsteeme<sup>4</sup>. Kuigi seda ei ole Tais jäigalt rakendatud, võimaldab eeskirjade sätestamine valitsuse vastutusvõimet parandada, see on aga eeltingimuseks juhtidele suurema tegevusvabaduse andmisel.

<sup>3</sup> Vt Allen Schick, "Why Most Developing Countries Should Not Adopt the New Zealand Model", World Bank Research Observer, 1998.

<sup>4</sup> Tökete süsteemi on kirjeldatud väljaandes Poverty Reduction and Economic Management Network (PREM) Note, The World Bank.

Teiste riikidega võrreldes on toimivuse lummuses kõige rohkem just üleminekumaad, eriti Euroopa riigid, kes ihkavad saada Euroopa Liidu liikmeks. Üleminekuriigid on pidanud oma majandus- ja valitsusinstituutide kiirelt ümber kujundama ning samal ajal muutma avalikke teenuseid selliselt, et need vastaksid rahvusvahelisele tasemele. Toimivuse idee meeldib nende riikide valitsustele kui alternatiiv tsentraliseeritud avalikule haldusele, mis kandus üle sotsialistlikust minevikust. Toimivusele keskendumine võimaldab üleminekuvalitsustel määrata kindlaks mõistlikku pingutust nõudvad toimingud avalike teenuste täiustamiseks. Siiski on olemas suur risk, et need riigid osutuvad edukamaks vanadest eeskirjadest ja kontrollisüsteemidest vabanemisel kui avalikus teenistuses toimivuse eetika edendamisel.

Kõigis riikides on osutunud raskeimaks toimivuse idee rakendamise järjepidevus. Idee ise on oma olemuselt kõitev ja õigustatud, aga et valitsus hakkaks tööle tulemuspõhimõtte alusel, on vaja suuri muutusi juhtimiskultuuris, poliitikute ja ametnike vahelistes suhetes, riigiteenistujate ootustes, finantsvahendite jaotamises ning paljus muus. Tulemuslikult toimiv riik erineb 20. sajandi rahvusriigist. Seda ei ole veel kuskil täies ulatuses rakendatud, kuigi mõned riigid on saavutanud teistest paremaid tulemusi.

## **2. Tulemusliku toimivuse saavutamise viisid**

Toimivuse võib saavutada mitmel erineval viisil, kuid ükski neist ei pruugi tagada edu. Ühed toimiva riigi saavutamise viisid toetuvad administratiivsetele protseduuridele, teised seevastu poliitilisele või professionaalsele pühendumusele. Mõned põhinevad uuel haldusjuhtimisel (*New Public Management, NPM*), mõned aga sobituvad mugavalt traditsioonilisse avalikku haldusesse. Kasulik on rakendada tulemusjuhtimist, arvestades järgnevuse põhimõtteid ning paigutada mitmesugused uuendused loogilisse järgnevusse selliselt, et ühe loomisel tuginetakse teistele. Käesolevas alapeatükis tutvustatava lähenemise puhul rõhutatakse järgnevust ja tingimusi, milles toimivus saab edeneda. Alustatakse suhtumisest, liigutakse edasi juhtimistegevuste juurde ja seejärel poliitikasse.

Toimivusel on nii ametlikud kui ka mitteametlikud mõtted, kuid tasakaal nende vahel varieerub vastavalt kasutatava vahendi liigile. Internaliseeritud normid on paigutunud spektri mitteametlikke vahendeid kujutavasse ossa, lepingud ja seaduslikud õigused seevastu ametlikke vahendeid esindavasse poolde. Toimivuse suunas liikudes on valitsused üha enam hakanud kasutama ametlikke abinõusid, kuid kui neid ei toeta toimivuse informaalne pool, pühendumus, võivad saavutusviisid osutada mõttetuteks. Üheks toimivuse poole püüdlmise puuduseks tänapäeval on hea avaliku halduse poliitilise ja normatiivse aluse kõrvalejätmine või alahindamine.

Toimivusel on nii juhtimislikud kui ka poliitilised mõtted. Poliitilise toetuseta on juhtidel raske keskenduda sellele, mida nad oma tööga saavutada tahavad; pühendunud juhtideta ei saa aga poliitikut oma visioonide rakendamisel edasi liikuda. Et poliitikut ja juhid räägivad sageli eri keelt ning neil on erinevad huvid, võib nendevahelise suhtluse reguleerimisega raskusi tekkida. Tulemusjuhtimisel ilmnevate möödalaskmiste põhjuseks osutub sageli valitud liidrite ja kõrgema taseme juhtide vastavate rollide segijamine või mittemõistmine. Tulemuslikult toimiva riigi saavutamise eeltingimuseks on selgus suhetes.

### **2.1. Toimivus kui eetika**

Toimiv haldusviis on uus suund, kuid rahvusriigi ülesehitamine tõhusate riiklike kavade varal on juba tuntud võte. 19. ja 20. sajandil aset leidnud rahvusriikide esilekerkimine oli olulises osas tõepoolest tingitud valitsuste hämmastavatest saavutustest, mille pikka nimekirja kuuluvad üldhariduse ning pensionide ja muude rahaliste toetuste kehtestamine, vaesuse leevendamine, tõhusa transpordisüsteemi loomine, majandustegevuse ettenägelik reguleerimine ning teaduse ja tehnoloogia

edendamise. Tänu arenenud riikide valitsuste sobivale toimimisviisile pikenes inimeste prognoositav eluiga, muutus puhtamaks linnakeskkond, langes järsult imikute suremus ja likvideeriti mitmed nakkushaigused. Kuidas õnnestus valitsustel tegutseda sel viisil juba enne, kui tulemuslik toimivus kui mõiste oli aktuaalseks muutunud? Osalt on see seotud valitsusaparaadi edusammudega, esmajoones riigiametnike teenetel põhineva teenistussüsteemi ja kaasaegse eelarvesüsteemi juurutamisega. Rahvusriik jõudis täiskasvanuikka, tehes edusamme avalikus halduses. Kuid see pole kogu tõde, pigem on see põhjenduse ebaolulisem osa. Valitsus paistis silma rahvusriigi ülesehitamisega, sest meelitas palju parimaid ja helgeimaid päid avalikku teenistusse. Valitsusametniku karjäär oli ahvatlev mitte ainult neile, kellele kasinad oskused jätsid vähe võimalusi töö leidmiseks, vaid ka eliitkoolide lõpetajatele, kes nägid oma kutsumust avalikus teenistuses. Paljude inimeste soov töötada valitsuses viis selleni, et valitsusametnikud hakkasid muretsema oma töötulemuste pärast, kuigi toimivus kui mõiste ei olnud veel moes ja tulemusi isegi ametlikult ei hinnatud. Tõtt-öelda räägiti paljudes riikides küll avaliku teenistuse eetikast, kuid võimalolevate parteide liikmed tegelesid ikkagi ka poliitilise kohtade jagamisega (nn *spoils system*). Samas soovisid juhtival kohal olevad inimesed siiski sageli teha riigiteenistuses ära midagi head.

Avaliku teenistuse eetika on riigivalitsemise toimivuse tuum, mis sõltub vähemalt sama palju inimestest kui aparaadist ja protsessist. See seisukoht põrkub teravalt tellija-täitja mudeliga (*principal-agent model*), mida populariseeris õpetus uuest institutsionaalsest majandusest (*New Institutional Economics - NIE*) ja mille tõi avalikku sektorisse uue haldusjuhtimise teooria (*New Public Management - NPM*). Seoses NIE ja mõnede NPM variantidega on levinud aramus, et avalikud teenistujad lähtuvad isiklikest huvidest, nad on oportunistlikud vahendajad ja logelejad, kes punuvad oma pesa avaliku huvi arvel<sup>5</sup>. Sellest seisukohast vaadates tundub, et avalikke teenistujaid saab sundida tulemuslikult tegutsema vaid aktiivse jälgimise teel, andes neile selgeid juhiseid selle kohta, mida neilt oodatakse. Õigel viisil töötamise stimuleerimiseks tuleb aga kohaldada tõhusaid ergutusmeetmeid. Aramus, et ametnikud kui teenuse osutajad võiksid teha oodatust rohkem (sest nad on internaliseerinud avaliku teenistuse väärtused), jääb selliste teooriate nagu NIE/NPM puhul võõraks. Samas peavad sellist suhtumist loomulikuks terved põlvkonnad õpilasi, kelle puhul hariduse puudulikkusest tulenevad probleemid lahenevad tänu õpetajatele, kes jäid nende järeleaitamiseks pärast tunde tööle. Sarnast eeskuju on üles näidanud ka kohalikke spordimeeskondi tasuta treenivad politseiametnikud ja koduviisi tegevad hooldusõed, kes külastavad haigeid kodus pärast oma tööpäeva lõppu. Loomulikult pole esitatu kogu tõde avaliku teenistuse kohta, isegi mitte suurem osa sellest, aga nii tegutsesid rahva usalduse pälvinud valitsused ning selliselt ehitati üles ühiskonnad ja riigid.

Enamikus arenenud riikides kehtib ka praegu avaliku teenistuse eetika, kuigi mitte nii jõulisel kujul kui minevikus. Eetikat on kahjustanud võimsad sotsiaalmajanduslikud jõud, muuhulgas laienenud lõhe avalikus teenistuses saadava tasu ja eraettevõtluses pakutavate võimaluste vahel, suurenenud lepingulise delegerimise osakaal avalike teenuste osutamisel, samuti riigiteenistuse vähesem väärtustamine. Kui avalik teenistus on vaid töö, ei omistata erilist väärtust asjaolule, et seda teevad valitsusametnikud. Lepingutes kindlaks määratud tööde puhul pole ilmselt suurt vahet, kas tööd teeb valitsuse palgalehel olev isik või firma, kellega sõlmiti leping konkureerivate pakkumiste võrdlemise tulemusel. Kui tööprotsessi või tulemust saab kindlaks määrata, pole avaliku teenistuse ja eraettevõtluse töösuhtel vahet. Töö saab see, kes teeb seda paremini hinna või teiste tunnuste põhjal otsustades.

<sup>5</sup> Sellist lähenemist avalikule teenistusele väljendas Uus-Meremaa rahandusministeerium väljaandes *Government Management*, 1987. See dokument, mille rahandusministeerium valmistas ette äsja ametisse valitud valitsusele, avaldas tugevat mõju järgnenud avaliku sektori reformile Uus-Meremaal.

Vaieldamatult on avaliku teenistuse eetika kõige vajalikum siis, kui avalike teenuste osutamiseks kasutatakse erasektori vahendeid. Sellistel juhtudel on eriti suur risk, et firmad alahindavad avaliku sektori väärtusi - nad järgivad küll lepingus sätestatud sõna-sõnalt, kuid ei tee rohkem, kui neilt nõutakse, või töötavad võimalikult odaval ja lihtsal viisil. Valitsused seisavad tänapäeval silmitsi ebameeldiva olukorraga: eetika osatähtsuse vähenemine avalikus teenistuses on suurendanud huvi teenuste sisseostmise ja konkurentsi vastu, kuid kui usaldada ülesanne erakätesse eetilist suhtumist arvesse võtmata, võib minna kaotsi ka avalikkuse teenimise kui väärtuse allesjäänud osa. Mõned riigid eristavad riigi "põhilisi" avalikke ülesandeid, mille suhtes lepingulist delegerimist ei rakendata, ja "standardseid" teenuseid, mille osutamiseks võetakse pakkumised. Olenemata sellest, kuhu tõmmatakse piir, tajuvad kõik valitsused vajadust taastada avaliku teenistuse eetika. See toob endaga kaasa muidki küsimusi peale oskuslike ja pühendunud riigiteenistujate palkamise ja väljaõppe. Avalikku teenistust valitsuses ei hakata väärtustama, kui seda ei hinnata avalikust sektorist väljaspool.

## ***2.2. Toimivus kui keskendumine***

Sisemine toimivuse eetika ei ole enam sedavõrd laialt levinud, et kindlustada avaliku teenistuse säilimine. Enamasti on vaja välist survet ja tuge, et riigiasutused ja riigiteenistajad keskenduksid pigem töö eesmärgile kui menetluskorrale, mida nad peavad vastavalt kehtestatud järgima. Keskendumine on sillaks internaliseeritud käitumise ja välise surve vahel ning moodustab tulemuslikkuse parandamise formaalse vahendi. Keskendumine tähendab, et tähelepanu pööratakse tulemustele ja neid peetakse silmas, seejuures hinnates toimivuse põhjal seda, kui hästi keegi on oma tööd teinud ja kuidas ta peaks oma ülesandeid tulevikus täitma. Kuigi see kõlab ehk maitsetult, võib keskendumine kujuneda võimsaks vahendiks, sest see juhib tähelepanu eesmärkidele, mis on igapäevase töö ja organisatsiooni väljakujunenud töökorra aluseks. Kui poliitikute ja juhtide tähelepanu keskpunktis on tulemused, käituvad nad teisiti kui protsessikeskse mõtteviisi puhul.

Tõeline keskendumine on pidev ja jätkusuutlik, mitte ühekordne mõtisklus eesmärkide olemuse teemal. Viimast on piisavalt palju katsetatud, aga see on andnud harva häid tulemusi. Teistsuguse olukorra saavutamiseks peab organisatsioon olema täielikult haaratud eesmärgi saavutamise soovist, nii et kõikide oluliste toimingute puhul, mis on seotud kas personali ja vahendite jaotamise, teenuste väljatöötamise ja pakkumise, tulemuste hindamise või tagasiside kasutamisega uute otsuste tegemisel, arvestatakse toimivust. Selgelt väljendatud eesmärkide olemasolu aitab keskendumisele kaasa, kuid see osutub harva piisavaks. Haruldane ei ole ka see, et organisatsioon määrab eesmärgid küll kindlaks, kuid unustab need oluliste otsuste vastuvõtmisel. Euroopa Liiduga liitumine on suurepärase kaasaegne näide tegevusele keskendumisest, sest kandidaatriigid tegelesid selle eesmärgi saavutamise nimel paljude ülesannetega, mis ei oleks neile muudel juhtudel olnud jõukohased. Keskendumist toetasid Euroopa Liidu ametnike korduvad külaskäigud ja pidevad hoiatused, et liitumine sõltub ühenduse nõudmistele täitmisel saavutatavast edust.

Missiooni ja visiooni sõnastamine on saanud organisatsiooni eesmärkide ja tulevikuplaanide täitmisele keskendumisel populaarseks võtteks. Tavaliselt kasutatakse sõnastuse kavandamisel ja lihvimisel osalusmeetodit ning pärast lõplikku vormistamist esitletakse sõnastatud eesmärgid ja missiooni silmapaistval kohal organisatsiooni ametiruumides ja trükistes. Samas ei ole mõtet loota, et need avaldavad suurt mõju organisatsioonile, sest niipea, kui uudsus kaob, muutuvad sõnastatud eesmärgid taustamüraks, millest töötajad end segada ei lase. Nad küll näevad, kuidas eesmärgid on sõnastatud, kuid vaevalt mõtisklevad nende töökorraldusega seotud tähenduse või tagamõtte üle. Nimetatud missiooni ja eesmärkide sõnastamised kujutavad endast esialgu väljapanekut, et pälvida avalikkuse tähelepanu ja lugupidamist, ning lõpuks jäävad neid kasutama suhtekorraldajad. Keskendumine nõuab pidevat tähelepanu - seda peab uuendama ja tugevdama. Vastasel korral tõrjub igapäevarutiin selle välja.



Strateegiline planeerimine on teine populaarne vahend organisatsiooni missioonile ja sihtidele keskendumisel. Sageli töötatakse see välja osalusmeetodiga, mille eesmärgiks on uurida, kuidas asutus peaks end ümber kujundama vastavalt muutunud olukordadele ja võimalustele. Valitsuses on sellised plaanid rohkem kirjeldavad kui strateegilised ning nende eesmärk on pigem paisutatud eelarve ja tegevuskavade õigustamine kui sihtide ja põhitegevuse ülevaatamine. Kui plaanid on aidanud vähe kaasa organisatsiooni ümberkorraldamisele, õigustavad juhid end sageli sellega, et plaanide koostamise protsess oli olulisem kui dokument ise. Teisisõnu - strateegilise plaani vormistamisel saavutatud keskendumine hajub, kui asutus pöördub tagasi igapäevase tegevuse juurde.

Missiooni sõnastamistel, strateegilistel plaanidel ja mitmetel teistel kaasaegse juhtimisteaduse uuendustel, mille sihiks on kannustada organisatsioonilisi muutusi, kipub olema lühiajaline Hawthorne'i efekt. Nende abil õnnestub mõneks ajaks suurendada töötajate tegutsemisenergiat, et nad keskenduksid sellele, mida ja miks nad teevad, aga ilma pideva toetuseta see mõju raugneb. Selline on olnud enamiku koolituskavade, spetsiaalsete muudatuste ja teiste selliste ettevõtmiste saatus nii ärimaailmas kui ka valitsusaparaadis. Kui muudatuse sõnum pörkub kokku reaalse tööolukorraga, jääb peale viimane. Keskendumise säilitamisel on palju ühist dieedi pidamisega kehakaalu vähendamise eesmärgil. Kursil püsimiseks peab olema ettevõtmisest täielikult haaratud. Et enamik dieedipidajaid unustavad keskendumise, õitseb kehakaalu vähendavate toodete tööstus tänu paljudele korduvatele klientidele; umbes sama juhtub valitsuse tulemusliku toimimise võtete otsingutel, kus ühe reformi ebaõnnestumine sünnitab teise.

### **2.3. Toimivus kui hindamine**

Püüe saavutada valitsuse keskendumine tulemustele on tekitanud ulatusliku tulemuslikkuse hindamise tegevusvaldkonna. Hindamine on kõige silmatorkavam valitsuse toimivusele orienteerumise vahend; sageli on see esimeseks sammuks, mis mõnikord jääb ka ainukeseks. Hindamine ei ole siiski uus vahend. 20. sajandi alguses oli see keskne vahend teadusliku juhtimise voolus ning samuti oli hindamine tähelepanu keskmes tollal, kui avalikku haldust hakati käsitlema kui iseseisvat uuringute ja praktika valdkonda. Üks esimestest süstemaatilistest käsitlustest pärineb Clarence Ridley'lt ja Herbert Simon'ilt, kes avaldasid 1938. aastal monograafia "Munitsipaaltegevuse hindamine", milles nad esitasid mõõdikud haridusasutuste, transpordisüsteemi, raamatukogude ja muude sotsiaalobjektide toimimise ning tervishoiu ja teiste avalike funktsioonide täitmise hindamiseks. Hindamine põhines arusaamal, mille kohaselt "jõupingutuse või toimimise tulemus näitab vastava jõupingutuse või toimimise mõju seatud eesmärkide saavutamisel"<sup>6</sup>. Autorid tegid näiteks ettepaneku, et hariduse tulemuslikkust võiks hinnata õpilaste koolist puudumise ja kuritegevuse näitajate suhtarvu alusel ning kohaliku ühiskonnagrupi kultuurilise taseme järgi.

Tänapäevaste normide järgi on varem kasutatud mõõdikud lihtsakoelised. Rohke viimasel ajal avaldatud toimivuse hindamist käsitlev kirjandus on kahtlemata suurendanud metodoloogilist pagasit, kuid on küsitav, kas valitsuse tulemuslik toimivus on edenenud tänu suuremale arvule ja parematele hinnangutele. Nimetatud kirjanduse üheks kurioosseks tunnusooneks on lõputu vaidlus selle üle, mis on väljund ja tulemus, kas konkreetne hinnang on lõplik või vahepealne tulemus, kas sihid ja eesmärgid tähendavad samu asju või on need erinevad. Kindlasti on midagi valesti, kui aastakümneid tehtud töö järel sisaldavad vastavateemalised arutelud sedavõrd palju põhidefinitsioone, nagu oleksid sõnad "sisend" ja "väljund" tavalisele mõistusele hoomamatud. Sõnadega seotud lõputute vaidluste tõttu tundub, nagu oleks hindamine ise eesmärgiks ja et toimivuse hindamine täidab oma eesmärgi definitsioonide loomisega. Võib-olla on Ameerika juhtiv avaliku halduse ekspert Donald Kettl just

<sup>6</sup> Clarence E. Ridley and Herbert A. Simon, *Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration*, The International City Managers' Association, 1943, lk 2.

seepärast öelnud, et "valitsuse toimivuse hindamine on nagu ilma ennustamine. Kõik räägivad sellest ... aga läbiviimise osas puudub üksmeel"<sup>7</sup>.

Toimivuse hindamisega on küll seotud probleem, aga mitte selline, nagu kirjeldas Kettl. Probleem ei seisne hindamises, vaid rakendamises. Esimesena mainitud aspektile on pööratud palju, teisele aga ebapiisavalt tähelepanu. Kui arvata välja mõned tähelepanuväärsed erandid, kasutavad toimivuse hindamisse investeerivad valitsused saadud tulemusi harva oma juhtimiskavad. Nad ei võta riigiteenistujate palkade aluseks tulemuslikkust, ei nõua juhtidelt tulemuslikkuse eest vastutamist ega jaota selle alusel ressursse. Pingutused, mida tehakse toimivuse alusel eelarvet koostades, nullitakse peaaegu alati ära, samuti nurjuvad reformid, mille eesmärk on seostada töötasu suurus tulemuslikkusega. Tänapäeval on tavaline, et valitsused esitavad teavet tulemuslikkuse kohta eelarvetes, aasta- ja muudes aruannetes ning teistes ametlikes dokumentides. Aga avaldamine on tõelise kasutamise vilets aseaine.

Üks toimivusega seotud väärarusaamu seisneb selles, et organisatsiooni ümberkujundamiseks on vaja ainult teavet organisatsiooni enda toimimise kohta. Selline optimism on vaevalt õigustatud, sest nii avalikel kui ka eraorganisatsioonidel on hämmastav võime teavet tulemuste kohta kohandada või tõrjuda ilma oma tegevusstrateegiat või põhitegevust muutmata. Organisatsiooni muutmise kooskõlas teabega selle kohta, kuidas organisatsioon toimib või mida loodab saavutada, nõuab visa poliitilist ja juhtimisalast tahet. Tegelikult võib tõeline organisatsiooniline muudatus olla eeltingimuseks toimivust käsitleva teabe kasutamisele. Teabe abil ei korraldata organisatsioone ümber, vaid muudatused läbi teinud organisatsioonid saavad võimaluse rakendada teavet oma tulemusjuhtimises.

Selline õppetund ilmnes Suurbritannias nn järgmiste sammude programmi (*Next Steps initiative*) rakendamisel, mida paljud peavad üheks viimaste aastakümnete kõige edukamaks valitsusorganisatsioonide reformiks. "Järgmiste sammude" reformiga seoses reorganiseeriti Suurbritannia valitsussektor selliselt, et teenuste osutamise ülesanne eraldati ministeeriumite strateegilistest funktsioonidest. Teenuste osutamine usaldati rohkem kui sajale poolautonoomsele asutusele, kellel kõigil oli oma (raamdokumendiks nimetatud) tegevusharta, kus olid kirjas asutuse kohustused ja vastutuse viis. Kõik asutused kooskõlastasid oma emaministeeriumiga toimivuse näitajad aastate kaupa ja andsid aru tulemuste kohta, mis tegelikult eesmärkidega võrreldes saavutati<sup>8</sup>. "Järgmiste sammude" reformi edu tulenes sellest, et uued iseseisvad asutused ja vastavate volitustega juhid suutsid rakendada toimivuse hindamist teenuste kujundamisel ja pakkumisel. Ilma reorganiseeritud asutusteta oleks tulemusliku toimivuse hindamise abinõudel olnud vähe mõju.

Organisatsioonilist suutlikkust on äärmiselt raske hinnata. Küsimus pole ainult selles, et mängu tulevad arvukad muutujad, vaid selles, et suutlikkus on rohkem seotud tuleviku arengupotentsiaali kui mineviku toimivusega. Ühte tänapäeval kõige laiemalt levinud toimivuse hindamiseks kasutatavat uuendust - tasakaalus tulemuskaarti - on rakendatud nii äri- kui ka valitsusorganisatsioonides suutlikkuse hindamiseks. See põhineb ideel, mille kohaselt head tulemused sõltuvad organisatsiooni tugevusest. Tasakaalus tulemuskaart peab väljundeid ainult üheks neljast olulisest tulemuslikkuse näitajast. Teised näitajad on seotud organisatsiooni sisemiste protsessidega, personali moraali ja kvaliteedi ning kliendi vajaduste ja rahuloluga. Selles süsteemis tähendab sõna "tasakaalus", et organisatsioon ja siseprotsessid on tulemuslikkuse hindamisel võrdse tähtsusega väljundite ja tulemustega. Nagu selgitavad meetodi loojad Kaplan ja Norton, tasakaalustab tulemuskaart "lõpptulemuse näitajad - minevikus tehtud jõupingutuste tulemused - ning need näitajad, mille põhineb tulemuslik toimivus tulevikus"<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Viidatud: David Osborne ja Peter Plastrik, *The Reinventor's Fieldbook*, Jossey-Bass, 2000, lk 249.

<sup>8</sup> Positiivne hinnang "järgmiste sammude" programmile on antud järgmises teoses: David Osborne ja Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy*, Addison-Wesley Publishing Company, 1997.

<sup>9</sup> Robert Kaplan ja David Norton, *The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*, Harvard Business School Press, 1996, lk 10.

Mõned toimivuse hindamise süsteemide autorid peavad tasakaalus tulemuskaarti võimaluseks taanduda algest väljundi-lõpptulemuse orientatsioonist. Ameerika juhtiv toimivuse hindamise spetsialist Harry Hatry on mures, et tasakaalus tulemuskaart "vihjab sellele, et kõik need valdkonnad on võrdse väärtusega. Kuid me oleme püüdnud saavutada seda, et riigiametnikud keskenduksid lõpptulemustele ... on oht, et naastakse sisemise protsessi ületähtsustamise juurde"<sup>10</sup>. Tasakaalus tulemuskaart võib osutada vaid üheks järjekordseks moenarruseks juhtimisreformide lõputul paraadil. Aga isegi siis, kui meetodi mõju ei ole kestev, jõuab tänu tulemuskaardile päralt sõnum organisatsiooni olulisusest ning sellest, et tulemused ei teki iseenesest. Tulemuslik toimivus ei ole taevamanna, mida võiks ilma organiseeritud jõupingutusteta kokku koguda. Toimiva valitsuse saavutamiseks peavad ministriumid ja valitsusasutused tõhusalt tegutsema. Riiklikke organisatsioone ja neis töötavaid inimesi tuleb kaasa haarata, motiveerida ja rahaliselt toetada ning anda neile vastavad volitused, et nad oleksid võimelised tulemuslikult tegutsema. Kui riigi organisatsioonid ei toimi tulemuslikult, ei saavuta edu ka valitsus.

#### **2.4. Toimivus kui juhtimisviis**

Toimivusele suunatud voolu esindajate keskne eesmärk on saavutada olukord, kus valitsusorganisatsioonide juhtimisel peetakse silmas tulemuste saavutamist. Ülesanne on raske, sest seoses sellega on vaja muuta nii valitsusorganisatsioonide tegevuskultuuri kui ka organisatsioonide juhtimisviise. Tulemusliku toimimise saavutamiseks peavad organisatsioonid kahtlema oma pärandiks saadud eesmärkides ja sihtides ning mõtestama ümber selle, kes nad on ja kuidas tegutsevad, samuti tuleb neil loobuda kinnistunud harjumustest ja tegevuskorrast ning jagada ümber võimupiirid ja vastutus juhtide endi hulgas ning juhtide ja poliitiliste liidrite vahel. Need ülesanded on tegelikult palju raskemad, kui NPM-i populariseerijad oma suure trükiarvuga positiivselt mõjuvate pealkirjadega raamatutes räägivad. Sellisteks raamatuteks on näiteks "Valitsuse taasleiutamine" ja "Bürokraatiast vabanemine"<sup>11</sup>. NPM moodustab ainult väikese, kuigi mõjuka osa toimivusele suunatud voolust, aga oleks vale järeldada, et riigid, mis on endiselt kinni traditsioonilistes haldusjuhtimise viisides, ei huvitu tulemustest ega ole astunud samme avalike teenuste kaasasjastamiseks. Toimivus ei ole ühe voolu ainuomand ega huvi, see on enamiku kaasaegsete avaliku sektori juhtimisuuenduste Pühaks Graaliks.

Valitud teest olenemata tuleb toimivate organisatsioonide loomisel muuta nii tegevuskultuuri kui ka juhtimisalast suutlikkust. Juhtidel tuleb lasta juhtida ja neile peab andma asjakohaseks tegutsemiseks vajaliku kaalutusõiguse. Kuid ei saa loota, et vabaduse saanud juhid käituvad erinevalt, kui nende poolt juhitud organisatsioonid on sellise suhtumise vangid, mis takistab neil oma tegutsemisviise muutmast.

Toimivus sõltub organisatsioonist, mille moodustavad inimesed ning rahalised ja muud vahendid, mis kokku annavad kollektiivse tulemuse. Kuigi organisatsioon muudab toimivuse võimalikuks, on see samas sageli ka pärssijaks, sest väärtustab sisemisi vajadusi ja norme rohkem kui väliseid nõudmisi ja tingimusi. Nimetatud tendents ilmneb äris, kui firmad lõpetavad tegevuse, sest ei soovi kohandada end turutingimuste muutustega, ja valitsuses, kui riigiteenistujad pühenduvad endiselt vanade eesmärkide teenimisele isegi siis, kui uued on tähtsamad. Organisatsioonidel on oma kultuur - "teatud tõespidamiste, oluliste asjade, väärtuste, hoiakute, väljakujunenud tegevuskorra, rollide, kunstlikult loodud objektide, sümbolite ja keele süsteem. See esindab grupi kollektiivset tarkust ja püüdlusi ... [ja] juhivad seda, kuidas grupp probleeme lahendab, kuidas grupi liikmed lähenevad maiste ülesannetele ... Kultuur peegeldub sotsiaalsete suhete struktuuris - grupi sees ja väljaspool seda - ning selle järgi määratletakse ühise identiteediga inimeste grupi kohustused ja õigused"<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Viidatud: Jonathan Walters, "Buzz over Balances", *Governing* (May 2000), lk 60.

<sup>11</sup> David Osborne ja Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company, 1992. David Osborne ja Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy*, Addison-Wesley Publishing Company, 1997.

<sup>12</sup> The Ewing Marion Kauffman Foundation, *Set For Success*, 2002, lk 51.

Kultuurikõidikutes valitsusasutused on isikupärased ja neil on iseloomulikud tegutsemisviisid, mis antakse edasi ühelt töötajate põlvkonnalt teisele. Neil on oma maine: ühine põhilist eesmärki kandev mõte, see, mida nad teevad, kuidas vastavad väljastpoolt tulnud nõudmistele ja mil viisil lahendavad sisekonflikte - seda ei ole lihtne tingimuste muutmisega välja juurida. Nad võivad soovida, et toimiksid paremini, kuid oma kultuurivõrgu lõksus ei tea, kuidas seda teha. Muudatustel on kõrge hind. Väga palju firmasid lõpetab tegevuse lihtsalt seepärast, et nad ei soovi end ümber kujundada; valitsusasutuste "suremuse" näitaja on küll palju väiksem, kuid see ei tähenda tingimata nende paremat toimivust.

Igal aastal avaldatakse sadu raamatuid, kus jagatakse firmadele ja valitsustele soovitusi organisatsioonide juhtimiseks ja ümberkujundamiseks. Nõuannete üleküllusest hoolimata on valitsustel vaid piiratud hulk vahendeid, et saavutada kultuurikõidikutes organisatsioonide tulemuslik toimivus. Üheks võtteks on olemasolevate üksuste reorganiseerimine, teiseks aga uute loomine. Kunagi oli reorganiseerimine eelistatud võtteks, nagu on males tuntud kahiavang, kuid enam see nii ei ole, sest organisatsiooni skeemi segipaiskamise kulud on suured ja tulemused ebakindlad<sup>13</sup>. Uute ametite loomine on otstarbekas, kui valitsus laieneb ja palkab uusi töötajaid, aga see ei sobi siis, kui päevakorras on range kokkuvõtte ja lihtsus. Mõned eespoolnimetatud vahendid võivad kannustada organisatsioone kohandama oma eesmärgi ja tegevust. See hõlmab strateegilist planeerimist, toimivuse hindamist ja aruandeid. Organisatsioonid, kes seavad ülesandeks enda ümberkujundamise, võivad vahetada välja juhtkonna, koolitada ümber personali, hankida huvigruppide ja poliitikute toetust või võtta muid meetmeid, mis aitavad vältida muudatustele viival teel esinevaid tõkkeid või vähendada nende mõju.

NPM-i eesmärgiks on valitsusorganisatsioonide ümberkujunemine. See põhineb väitel, et traditsioonilised organisatsioonide uutmise viisid on ebapiisavad. Nimetatud teooria eelistab "šokiteraapiat": toimingute läbiviimise ja teenuste osutamise kohustus antakse integreeritud ministeeriumitelt vabalt tegutsevatele ametitele, kellel on suurem tegevusvabadus; valitsuse toimingud antakse üle erakätesse või püütakse valitsusesiseselt hakata kasutama turumajanduse tüüpi meetmeid, mis on seotud näiteks konkurentsi, hindade ja organisatsioonisiseste lepingutega. Mõnes riigis on NPM-iga mindud veel kaugemale ja antud avalike teenuste kasutajatele õigus valida teenuste osutajat. See aga on sageli tekitanud pigem vaidlusi, mitte toonud kaasa muudatusi, sest enamikus riikides on avalike teenuste osutamine eraturgude kaudu siiski haruldane. Avaliku teenistuse eetika võib olla kahanenud, kuid valitsevaks on siiski eeldus, et avalikke teenuseid peaksid osutama avalikus teenistuses olevad töötajad.

Teiseks teeks toimivuse saavutamisel on juhtimissuutlikkuse ja kaalutusõiguse suurendamine. Tavaliselt on organisatsioonides kehtestatud nõuete kohaselt toimivus tulemuslikkuse vaenlaseks. Mida rohkem juhid määratlevad oma kohustusi ja saavutusi ettenähtud eeskirjade ning tegevuskorra põhjal, seda vähem pööravad nad tähelepanu tulemustele. Teise võimaluse puhul, kui juhte innustab soov toimida tulemuslikult ning nad määratlevad enda ja organisatsiooni tööd väljundite ja tulemuste järgi, püüavad nad tulemuste saavutamist takistavaid eeskirju vältida või üle kavaldada. Loomulikult peavad hästi toimivas organisatsioonis olema oma eeskirjad ja organisatsioon peab tegutsema tulemuslikult. Kuid järgitavate eeskirjade ja menetluste arv kasvab aja jooksul ning asetab toimivuse kui eesmärgi ebasoodsasse olukorda, seepärast püüavad toimivusele suunatud voolu esindajad tõrjuda nõuete täitmisele keskenduvat meelsust, mis tuleneb liigseid piiranguid kehtestavatest eeskirjadest ja menetlustest.

---

<sup>13</sup> Sellele tuldusele leidub siiski erandeid. 1980. aastate lõpus ühendati Austraalias ministeeriumid suurteks "portfoolio - ministeeriumiteks" ning 2002. aastal liideti Ameerika Ühendriikides mitmed üksused, mis varem tegutsesid iseseisvate ministeeriumitena, üheks sisekaitseministeeriumiks.

Toimivuse edendamiseks on seega vaja nõrgemat kontrolli ja vähem nõuete täitmise rõhutamist. Valitsused, kes on seadnud ülesandeks toimivuse saavutamise traditsioonilise avaliku halduse raames, on üldiselt püüdnud vähendada nõuete täitmisega seotud kulused ning loobunud liigsetest või aegunud eeskirjadest ja menetlustest. NPM-ist juhitud valitsused on läinud palju kaugemale ja tühistanud peaaegu kõik juhtimist puudutava kaalutusõigusega seoses olevad piirangud, lammutanud seni kehtinud käsu- ja kontrollisüsteemid, likvideerinud nende järgi tegutsevad ametid ning teavitanud juhte tulemuste saavutamise seotud vastutusest. NPM-i toetajad arvavad, et teatud kontrollimeetodite väljajuurimisest ei piisa, sest asemele tekivad uued samaväärsed meetodid, ning et juhid ei pühendu tõeliselt toimivusele, kui neid seovad tegevuskorras tulenevad kitsendavad nõudmised.

NPM teooria on avaliku teenistuse juhtide käitumise osas siiski vastuoluline. Ühelt poolt juhid küll vabastatakse ning loodetakse, et kui neil on vabadus kasutada kaalutusõigust, rakendavad nad oma kogemusi ja teadmisi organisatsiooni tulemusliku toimimise toetamiseks. Teiselt poolt kaldub NPM käsutama juhte kui oportunistlikke rahvaesindajaid, kes kasutavad ära teabe loomupärasest asümmeetriast selleks, et seada oma huvid avalikest huvidest kõrgemale, sest nad teavad oma ülemustega võrreldes enda tegevusest ja saavutustest rohkem. Tellija-täitja (*principal-agent*) vahekorra probleem ei ole NPM-i puhul puru silmaajamine: sellel põhineb NPM-i oluline väide, et lootusetu on püüda parandada riigi toimivust avaliku teenistuse eetika taastamise teel. Tellija-täitja kimbatust tekitava probleemikäsitluse tõttu jaguneb NPM kaheks suunaks. Üheks on managerialism (juhtimise tähtsustamine), mille puhul tulemusliku toimimise saavutamine on juhtide entusiasmist ja initsiatiivist, millele lisandub ulatuslik aruandekohustus. Teiseks suunaks on turu põhimõtete rakendamine (marketisation), mis hõlmab erastamist, konkurentsi, kliendi tehtud valikuid, sisemist turgu, hindade määramise skeeme ja muid turule iseloomulikke meetmeid<sup>14</sup>. Tavaliselt sulanduvad NPM-i riikides need kaks suunda omavahel, kusjuures juhtimise tähtsustamine jääb valdavaks vormiks.

Juhtimist tähtsustav suund kujutab isegi NPM-i riikides endast lõpetamata reformi. Palju rohkem on saavutatud juhtidele vabamate käte andmisega kui tulemuste eest vastutamise põhimõtte rakendamisega. Valitsused võtavad harva töötasu kehtestamisel aluseks tulemuslikkust ega vallanda juhte, kes ei saavuta tulemusliku toimimise sihtmärke. Vähesed valitsused on koostanud toimivusel põhinevaid eelarveid, milles seostatakse rahaeraldise eeldatavate või saavutatud tulemustega, ning üksikud valitsused annavad poliitikakujundajatele toimivuse kohta süstemaatiliselt tagasisidet. Kuigi toimivuse audiitorkontrolli vallas on tehtud teatud edusamme, on see traditsioonilisest finantskontrollist palju vähem arenenud.

Pole kahtlust, et organisatsioonid töötavad märgatavalt paremini, kui pööratakse tähelepanu ka toimivusele. Organisatsiooni tulemuslikule toimimisele saab aidata kaasa nii tõhusa juhtimisviisi kui ka tulemuste hindamise ja esitamise süsteemide rakendamisega. Edukad organisatsioonid õpivad ja kohanevad, muudavad oma tegevust ja oma tööviise, reageerides nii sisemistele kui ka välistele märguannetele. Kuid toimivus on ainult üks ja mitte alati kõige tähtsam muudatuste tõukejõud.

### 2.5. Toimivus kui leping

Märkimisväärsed raskused valitsusorganisatsioonide ümberkujundamisel tulemuslikult toimivateks üksusteks on sundinud mõningaid riike lubatud tulemuste saavutamise tagamiseks mõtlema välja rangemaid abinõusid. Erasektoris on lepingud ja volitused ning nende alusel antavad õigused ja kohustused olulisteks meetmeteks, millega tehingu vabatahtlikud pooled võtavad endale vastutuse

<sup>14</sup> Vt B. Guy Peters, *The Future of Governing*, University Press of Kansas, 2001 for a discussion of these and alternative models of governance.

toimivuse eest. Vastutus määratakse terve toimingute ja suhete võrgustiku kaudu, mis hõlmab: i) läbirääkimisi lepingute üle ja lepingute rakendamist, mis eeldab igalt osapoolelt konkreetset sooritust; ii) järelevalve, aruannete ja auditi kaudu nõuetest kinnipidamise jälgimist ja iii) heastamisvahendeid lepingu mittetäitmise korral. Ametlikud lepingud ei ole täielikud, sest nendega ei saa määrata kindlaks kõiki asjakohaseid tingimusi, samuti ei ole neis võimalik näha ette kõiki täitmise käigus tekkida võivaid olukordi ja küsimusi. Siiski on need ootuste edastamisel ja tulemuste saavutamisel olulisteks vahenditeks. Ilma ametlike lepinguteta oleks ärisektor oluliselt väiksem ja vaesem, majanduslikud institutsioonid ei oleks praegusel arengutasemel ning tehinguid sõlmitaks vähem.

Valitsused kasutavad sageli lepinguid hüviste ja teenuste ostmiseks pakkujatelt väljastpoolt avalikku sektorit. Valitsussektori sisesed soorituslepingud on jätkuvalt haruldased, kuigi mõnedes riikides (kõige sagedamini Uus-Meremaal) lähtutakse vastavatest lepingutest ministrite ja juhtide suhete ja kohustuste kindlaksmääramisel. Valitsussektori siseste lepingutega, nagu ka valitsusväliste osapooltega sõlmitud lepingutega, määratakse tavaliselt kindlaks täitmiseks antavad vahendid ning valmistatavad kaubad või osutatavad teenused. Näiteks kasutab Uus-Meremaa soorituskokkuleppeid, et määrata kindlaks võtmetulemused, mida tegevjuhid peavad saavutama, ning ostulepinguid ministrite ja tegevjuhtide vahel, et määrata kindlaks väljundid, mille saavutamise ministriumid peavad tagama.

Vastandina ametlikele soorituslepingutele on üsna tavalised ka ootustel ja suhetel põhinevad mitteametlikud lepingud. Leping on endastmõistetav, kui suhte osapooled teavad, mida teineteiselt oodata, isegi kui nende vastastikused kohustused ei ole ametlikult kindlaks määratud. Valitsuse eelarvetes kajastatakse nii ametlikke kui ka mitteametlikke lepinguid: need on ametlikud, sest nendega piiratakse seaduslikult kulutuste mahtu ja eesmärgi, ning enesestmõistetavad, sest enamasti ei ole nimetatud seda, millele raha kulutatakse. Aaron Wildavsky kirjeldust eelarvest kui lepingust (kuigi see oli mõeldud Ühendriikide valitsuse tegevuse kohta) saab pärast mõningate vajalike terminoloogiliste muudatuste tegemist kohaldada peaaegu kõigi keskvalitsuste puhul: "Kongress ja president lubavad anda vahendeid piiratud tingimustel ning valitsusasutused lubavad kulutada vahendid kokkulepitud viisil ... [eelarvega] antakse lepinguosalistele teatud arv vastastikuseid kohustusi ja seatakse kontrollisüsteemid. Seejuures tuleb rõhutada sõna "vastastikune", sest on lihtne eeldada, et kontrolli viib läbi ühesuunaliselt vaid kõrgemalseisev isik ... Eelarvega seoses kujuneb seega nii sotsiaalsete kui ka juriidiliste suhete võrk, mille raames kõik lepinguosalisel võtavad endale siduvaid kohustusi ja mille puhul kõik võivad (kuid tingimata ei pea) võrdselt sanktsioone tarvitusele võtta."<sup>15</sup>

Kuid eelarve ei kujuta endast üksnes väljatöötatud lepingut, sest täidab ka teisi ülesandeid lisaks sellele, et on riigi rahaliste vahendite kohta sõlmitud lepingu väljendus. Eelarve on poliitiline üleskutse valijatele, valitsuse püüdluste avaldus, majanduspoliitika juht, valitsusasutuste töö ja tegevuse korraldamise alusdokument, menetlus, mille abil mineviku otsused ja arusaamad kantakse edasi tulevikku, valitsusasutuste ja nende tegevuse rahastamise vahend. Wildavsky järeldeb, et "eelarvete eesmärgid on sama mitmekesised kui inimeste omad. ... Seepärast ei saavutata midagi, kui rõhutatakse vaid üht külge, sest eelarve võib olla kõik need asjad kokku või tähendada veel palju muud"<sup>16</sup>. Kuigi eelarve on midagi rohkemat kui leping, võib see siiski muutuda ka lepingust vähemaks. Eelarvega võetud kohustustel on kaalu, kuid mitte alati ega iga pool samal määral.

Lepingusarnased omadused on ka teistel valitsussektori sisestel protsessidel. Sarnaselt eelarvega ühendab ka avaliku teenistuse süsteem endas nii ametlikku kui mitteametlikku poolt. Ametlik külg piiritleb avalike teenistujate töölevõtmise, edutamise, hindamise, tasustamise jms; mitteametlik osa

---

<sup>15</sup> Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Little, Brown and Company, 1964, lk 2.

<sup>16</sup> *Ibid*, lk 4.

määrab kindlaks selle, kuidas inimesed tegelikult ametisse võetakse ja mis tööd nad teevad. Toimivuse saavutamise püüdlustes peavad valitsused neid pooli uuesti tasakaalustama, et ametlikud jooned saavutaksid suurema osatähtsuse. Seega põhineb tõelise tulemuspalga süsteemi puhul töö tasustamine töötajate väljundite võrdlemisel või sellel, millises ulatuses *ex ante* sihid on saavutatud või ületatud. Tõelise tulemuspõhise eelarvesüsteemi osas seotakse sõnaselgelt ressursside juurdekasv tulemuste juurdekasvuga.

Mainitud ametlike lepingute puhul on mõned tehnilised takistused. Asjaolu, et neid rakendatakse valitsuses harva, viitab sellele, et tulemuslikkuse kohta lepingu sõlmimist takistab teatud käitumine. Sellest tervikliku ülevaate andmine oleks liiga mahukas, aga niisuguste takistuste väljaselgitamine, mis on kõige otsesemalt seotud lepingute kui toimimise parandamise vahendite tõhususega, peaks olema võimalik.

Vastupidiselt normatiivsele kohustusele teenida avalikkust kitsendavad lepingud vastutust vaid küsimusteni, milles on sõnaselgelt kokku lepitud. Kui lepinguid kasutatakse vastutuse ja suhete vormistamiseks, kujuneb nimetatud üksikpunktidest sageli meelespea, mille abil teatakse lepingut täitvale isikule, mida ta peab tegema oma kohustuste täitmiseks. Kuid nii nagu eralepingu osapool ei ole kohustatud täitma lepingus piiritlemata ülesandeid, ei saa kohustada valitsusesisese lepingu osapoolt vastutama selle eest, et ta ei osutanud mainimata teenuseid. Lepingupõhine juhtimine muutub seega töölehe järgi juhtimiseks, mille puhul juhid hoolitsevad ainult nimekirjas loetletud ülesannete täitmise eest. Üks argument selle vastu, et avaliku sektori ülesannete täitmiseks teenuseid sisse osta, on asjaolu, et vastupidi riigiteenistujatele, kellel on rahva teenimisel palju piiritlemata kohustusi, on eraettevõtjatest pakkujad seotud ainult lepingu tingimustega.

Lepingute tõttu kaldutakse juhtimise puhul rõhutama pigem väljundeid kui lõpptulemusi. Esimesi saab lepingutes piiritleda, sest need jäävad teenuseosutaja mõjupiirkonda, viimaseid aga ei ole võimalik kindlaks määrata, sest nende üle puudub teenuseosutajal tihti tõhus kontroll. Uus-Meremaa lepingutel põhinev valitsusmudel paneb vastutuse väljundite eest juhtidele, kuid silmakirjalikust tulemuste kiitmisest hoolimata halvustatakse sageli valitsuse poliitika mõju<sup>17</sup>. Valitsused, kes määratlevad toimivust sotsiaalsete tulemuste mõttes, pigem väldivad avalikus sektoris lepingute kasutamist.

Poliitikute (näiteks ministrite) ja juhtide vahel sõlmitavate lepingute eesmärk on tugevdada poliitiliste liidrite positsioone, et juhid toimiks nende diktaadi kohaselt. Kuid valitsuse siselepingutel on harva sama mõju kui eraettevõtjatest isikute vahel sõlmitavatel kokkulepetel. Esiteks on avalikus sektoris poliitikute ja juhtide vahel harva ametlikud suhted, teiseks on poliitikutel vähe meetmeid, mida tarvitusele võtta, või ei ole sellised meetmed tõhusad, kui ilmneb, et juhid ei toimi tulemuslikult. Uus-Meremaal kasutatavate ostulepingute, millega määratakse kindlaks ministrite poolt asutustest ostetavad teenused, koostajateks on tegevjuhid. Lepingud kooskõlastab minister, kes teeb neis ainult väikseid muudatusi. Veelgi olulisem on asjaolu, et poliitikud peavad sageli ise ebameeldiva olukorra lahendama, kui juhid ei tegutse ootustele vastavalt. Haridusministeeriumi ei ole võimalik sulgeda ega tuhandeid töötajaid vallandada. Mõnikord on poliitikud sunnitud "premeerima" viletsat tööd ressursside suurendamisega.

Tegelikult ilmneb, et valitsussektori sisesed lepingud ei kujuta endist tõelisi lepinguid. Sellest hoolimata võidakse niisuguste ametlike lepingutega valitsuse toimivust parandada, sest nende abil saab õhutada lepinguosalisi keskenduma tulemustele. Kui käesoleva artikli autor küsitles Uus-Meremaa ja teiste riikide kõrgema astme juhte, viitasid peaaegu kõik pigem lepingu tõttu võimalikuks

<sup>17</sup> Vt Allen Schick, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, State Services Commission, 1996.

saanud suhetele kui lepingu ametlikele tingimustele. Teisisõnu, ametlikkusest hoolimata käsitletakse avaliku sektori sisestes lepingutes tegelikult suhteid. Vastupidiselt ametlikele lepingutele, mis on teatud piiritletud tingimustel eraldiseisvad kokkulepped, on suhtel põhinevad lepingud tähtajatud, sest neid pikendatakse seni, kuni pooled jätkavad suhtlemist. Nende lepingute jõud tuleneb lepinguosaliste ajendist käituda koostöövalmilt ja usalduslikult, sest nad on teineteisest vastastikku sõltuvad. Ministritel on vaja juhte, kes pakuvad avalikke teenuseid, juhid omakorda vajavad ressursside eraldamiseks ja poliitilise toetuse pärast ministreid. Ametliku lepingu koostamine ja täitmine võib seda suhet pigem tugevdada kui kõrvale tõrjuda ning anda mõlemale lepinguosalisele perioodiliselt mitmeid võimalusi asjade käiku ja probleeme arutada. Juhid pääsevad ministrite jutule, ministrid saavad võimaluse hankida tulemuste kohta täpsemat teavet. Kui suhe toimib hästi, saavad lepinguosalisel kontrollida lepingu täitmise käiku, aga nad võivad arutada ka teisi suhet mõjutavaid küsimusi ega pea piirduma lepingu ametlikult piiritletud aspektidega.

Kui vaadelda lepinguid suhete aspektist, on neil nii positiivseid kui ka negatiivseid külgi. Positiivne on see, et nimetatud lepingutega kompenseeritakse ametlike lepingute ebatäielikkus, sõnastatakse ootused ja kohustused, mida suhtepooled tunnistavad isegi siis, kui need on seadustega vastuolus. Lisaks luuakse lepingute abil usalduslik ja koostööl põhinev suhe selliste isikute vahel, kelle huvid on vastastikku sõltuvad ja kes peavad teineteisega pidevalt koos töötama, samuti vähendatakse tehingukulusid. Kuid kui lepingute puhul toetutaksegi suurel määral pigem suhtest lähtuvatele kui ametlikele aspektidele, võib esile kerkida tõsisemad negatiivsed aspekte. Kui lepinguosalisel ei ole ametlikes suhetes, ei ole neil eriti häid võimalusi lepingu tingimuste jõustamiseks. Mugav suhe võib aidata kaasa kokkumängu või "käsi peseb kätt"-suhete tekkimisele avaliku huvi arvel, lepingud ja tehingud võivad muutuda vähem läbipaistvaks, kõnealune suhe võib avada ukse korruptsioonile. Riikides, kus inimeste sissetulekud on madalad, takistab mitteametlik suhe arengut, sest muudab keeruliseks kapitali kaasamise ja tõhusal viisil kasutamise. Lepingute ametlik vormistamine on olnud lääneriikides kahtlemata üheks kõige olulisemaks arengut soodustavaks asjaoluks. Kuid isegi neis riikides sõltub ametlike lepingute järgi toimuva tegevuse tulemuslikkus sageli suhte kvaliteedist.

## **2.6. Toimivus kui õigus**

Kui juriidilisest vormist ei piisa tulemusliku toimivuse tagamiseks, võib viimase abinõuna määratleda avalikke hüviseid ja teenuseid õigustena, mis on vastavatele isikutele kättesaadavad, ning korraldada administratiivsete või juriidiliste meetmete olemasolu juhuks, kui valitsus ei toimi tulemuslikult. Tegelikult on toimivus kui õigus arenenud maailmas üsna edumeelne mõiste ja on hüvede mõttes paljuski heaoluriigi aluseks. Sotsiaalkindlustussüsteem, tervishoid, töötuskindlustuse hüvitised ja arvukad teised hüved annavad selleks kõlblikele isikutele õiguse saada valitsuselt väljamakseid. Kuna viimaseid määratletakse õigustena, on valitsusel vaid vähene kaalutusõigus või pole seda üldse, seega riik peab nimetatud väljamakseid tegema olenemata enda rahalisest seisundist või teistest eelarvesummadega seotud nõuetest. Tulevikus kasutatakse toimivust kui õigust lisaks väljamaksetele ka teenuste puhul. Nii nagu kodanikel on õigus pensionile ja töötuskindlustushüvitisele, võivad nad toimivas riigis kasutada kõigile lastele haridust pakkuvaid koole ning turvalisi ja kättesaadavaid transpordisüsteeme, samuti on kodanikel õigus pöörduda riigiametnike poole, kes lahendavad kiiresti ja viisakalt nende probleeme, ning saada muid teenuseid. Kõnealuste õiguste areng toimub kõigis arenenud demokraatiaga maades ja tõenäoliselt laieneb nende kasutamine järgmistel kümnenditel. Kui õigus kvaliteetsele teenindusele on muutunud üldiseks, on toimiv riik saanud reaalsuseks, muidugi eeldusel, et riik jääb edasi avalike teenuste osutajaks ja kõnealuste õiguste tagajaks.

Teenused ei muutu kohe õigusteks, esmalt määratletakse need kodanikega vahetult seotud sektorite puhul, näiteks hariduse ja tervishoiu vallas, kust need levivad aja jooksul ka muudesse valdkondadesse. Esialgu võivad õigused olla halvasti määratletud ning nende kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed tulemuslikkuse näitajad ei pruugi olla küllaldaselt täpsed. Kuid huvigruppide,



mittetulundusühingute, kohtute ja teiste institutsioonide survele määratakse need täpsemalt kindlaks. Enamikul juhtudel suurendatakse teenuste kättesaamise õiguse täpsemal määratlemisel teenuste ulatust ning lõpptulemusena laiendatakse valitsuse kohustusi. Paljud endised õigused teenuseid saada muutuvad sümboolseteks ja neil puudub mõjus hüvitus. Need on ilma abinõudeta õigused, mis loovad pinnase kehtestatavatele õigustele, muuhulgas ebakvaliteetsete teenuste eest kompensatsiooni saamisele või võimalusele tarbida alternatiivsete pakkujate teenuseid.

Vool, mille sisuks on toimivus kui õigus, hargneb vastavalt NPM teooriale esitatud kahes suunas. Üheks on õiguste määratlemine kodanike hüvedena, teiseks võimu andmine klientidele. Esimene näeb toimivust avalike organisatsioonide töö, teine turukonkurentsi kaudu. Kaks varianti eksisteerivad koos, kuid nendevaheline tasakaal varieerub erinevates riikides olulisel määral. Ühes ja samas riigis osutatakse teatud teenuseid avaliku sektori kaudu, mõningaid aga ostetakse turutüüpi tehingute alusel. Pole liialdus väita, et rahvusriigi pale sõltub tulevikus suures osas sellest, kuidas lahendatakse kodanikeskse ja kliendikeskse lähenemise kokkupõrge teenuste saamise õiguse tagamisel. Riik näeb tulevikus välja teisiti ja toimib teisiti, kui rahvast koheldakse pigem kui kliente mitte kui kodanikke.

Mõnes arenenud riigis on esile kerkinud nii kodaniku- kui ka kliendikeskse lähenemise pooldajad. Kodanikuhartad väljendavad kodanike õigusi saada rahuldava kvaliteediga teenuseid, lepinguline delegerimine ja nn osakud näitavad, et jäädakse lootma turule avalike teenuste osutamisel. Kodanikuhartad oli Suurbritannias teerajajaks üle kümne aasta tagasi ja sellest ajast saadik on seda osaliselt matkitud mitmes riigis. Kuigi on põhjust arvata, et kodanikuhartad sündis poliitilise propagandanumbrina, küpses see kiiresti ja muutus seaduslikuks katseks aidata kaasa avalike teenuste täiustamisele. Tavaliselt on kodanikuhartal kolm põhiosa: teenustega seonduvad eesmärgid (näiteks ühistranspordi punktuaalsus), eriti kvaliteetsete teenuste tunnustamine ergutuste määramise ja muude abinõude rakendamise teel ning hüvitus ebakvaliteetsete teenuste saamise korral. Mainitud menetlus on ilmselt meelepärase sellistele valitsustele, kes tahavad üles näidata oma ustavust toimivusele, kuid ajapikku võib kodanikuhartad suure tõenäosusega muutuda veel üheks tegevuskorra kogumiks, mis ei mõjuta toimivust eriti suurel määral.

Lõpuks sõltub kodanikele õigusi andvate avalduste mõjususe kohtute rollist. Võimalik, et teenuste määratlemine kodanike õigustena toob kaasa sagedasema juriidilise sekkumise teenuste standardi kehtestamisel, tulemuste hindamisel ja riigi ressursside jagamisel. Olukord, kus kohtud näevad ette minimaalse teenuste taseme, teenuste saamiseks kvalifitseerumise tingimused ning hüvitiste saamiseks vajalikud toimingud, ei peaks tulema üllatusena. Enamikus arenenud riikides on väike see rahvuslike eelarvete osa, mida tõhusalt juhitakse päevapoliitiliste otsuste kohaselt, ning see kuivab veelgi rohkem kokku, kui toimivust määratletakse õigusena. Võib ette kujutada tulevikus toimuvaid eelarvelahinguid seoses sellega, kas kehtestada konkreetseid teenuseid õigustena või mitte, samuti seoses hindamisskaaladega, mida avalike teenuste hindamisel kasutada.

Teise võimaliku tee puhul koheldaks kodanikke klientidena, kellele antakse volitused valida teenuste osutajaid. Üheks võimaluseks sellel teel on valitsuse jagatavad osakud, mis võimaldavad osta teenuseid tunnustatud teenuseosutajatelt; teiseks võib valitsus lubada eraettevõtjatel avalike teenuste osutamisel konkureerida. Kui valitsus otsustab, et ta ei ole ainuke avalike teenuste pakkuja või et kodanikel on õigus soovitud teenuseid valida, on tal väga palju võimalusi teenuste väljaarendamiseks ja osutamiseks. Käsitlen mõnda võimalust artikli järgmises osas, kus leiab kinnitust see, et innukas püüdlemine tulemusliku toimivuse suunas kahjustab valitsuse erilist rolli.

Turu eelistamine valitsusele tähendab, et kodanikul on head toimivust nõudes nõrgem positsioon kui kliendil. Üheks põhjuseks on see, et poliitilise demokraatia korral on kodanikel piiratud, tavaliselt kaudne hääl, mida saab anda sedelilt hääletuskasti lastes. Kodanikud võivad hääletada kas "jah" või

"ei" iga kandidaadi või küsimuse puhul, kuid neil puudub võimalus avaldada arvamust või nõuda konkreetsete teenuste paremat kvaliteeti. Valituks osutunud poliitilised liidrid sõeluvad läbi kodanike väga erinevad nõudmised ning tasakaalustavad neid huvigruppide, avalike teenistujate ja poliitiliste ametnike surve. Valitsus pakub harva kodanikele paremaid elamistingimusi või muudab tervishoiuteenused kättesaadavamaks üksnes seepärast, et tänu rahvale tuli valitsus võimule, ning päris kindlasti ei muuda valitsus valimistulemuste põhjal teenuste osutamise viisi. Eeltoodule kontrastiks on kliendi ja teenuse pakkuja suhe palju otsesem isegi juhul, kui pakkuja on valitsusasutus. Kodanikud muutuvad klientideks läbi võimaluse valida pakkujat. Sellega saavad nad õiguse, mida kodanikuks olemine ei anna.

Käesoleva artikli eesmärk ei ole küll käsitleda kodanike klientideks ümberkujunemisega kaasnevat keerukaid tagajärgi, kuid siiski tuleb märkida, et kaasajal paljudes demokraatlikes riikides aset leidev kodanike eemaldumine poliitilisest tegevusest - kas seepärast, et valitsuselt saadavaid hüvesid võetakse iseenesestmõistetavatena, või seepärast, et hüved on ebapiisavad või alahinnatud - soodustab kõnealust ümberkujunemist. Kodanike muutmiseks klientideks algab rahvusriigi allakäik. Kindlasti ei astuta niisugust sammu kerge südamega ja paljud demokraatlikud riigid ei ole sellel teel veel oluliselt edasi liikunud. Aga kui toimivus on jätkuvalt halduspoliitika strateegiline tugejõud ja avalike teenuste hindamiskriteerium, liigutakse lähematel kümnenditel tõenäoliselt selles suunas edasi. Sellisel juhul võivad muutuda küsitavaks nii rahvusriigi põhirollid kui ka tunnused.

### **3. Valitsemisviis: valitsemine ilma (kesk)valitsuseta**

Artikli eelmises osas väideti, et toimivuse saavutamise püüdlus on sundinud valitsusi leiutama üha karmimaid vahendeid avalike teenuste hea taseme tagamiseks. Kunagi peeti piisavaks kõrget avaliku teenistuse eetikat, seejärel lisati võtted, millega keskenduti tulemuslikule toimimisele ning siis järgnes rida hindamisvahendeid, juhtimisviisi muudatusi, lepingulisi kohustusi ja juriidilisi õigusi. Leiti, et kõik vahendid olid mingis suhtes puudulikud. See viis edasi toimivuse ahela järgmise sammuni, kuni jõuti viimase vahendini, mis annab kodanikele juriidiliselt jõustatava õiguse saada häid teenuseid ja võib seega jääda ainsaks erandiks selles reas. Kõik takistused nende õiguste teostamisel on kahtlased, isegi kui nende seadjaks on valitsus ise. Tegelikult annab valitsus õigused üle, kuid kui ta ei suuda täita oma lubadusi, võivad teised institutsioonid asuda tema kohale.

Rahvusriik mängis olulist rolli poliitilise demokraatia ja turu tõusuperioodil. Maailm oleks praegu vaesem ja vähem demokraatlik, üksikisikutel oleks piiratum vabadus ja pakutaks vähem avalikke teenuseid, kui rahvusriik ei oleks eelmisel sajandil õitsele puhkenud. Rahvusriigi väärtuse ja tähtsuse kasv, mis leidis aset samal ajal turu õitsenguga ning üksikisikute rikkuse ja isikliku vabaduse kasvuga, ei ole vaid õnnelik juhus. Kuid sarnaselt väärika vanuseni jõudnud institutsioonidega on ka rahvusriik äärtest narmendama hakanud ning nõudmine toimivuse järele on tõstnud tähelepanu keskpunkti riigi tõelised ja kujuteldavad puudused. Üksikasjalik loetelu rahvusriigi kui toimija puudustest on muljetavaldav: väidetakse, et riik on kodanikest liiga kaugel ja pakub liialt ühetaolisi avalikke teenuseid; riiki koormavad jäigad, tegelikkust mittearvestavad bürokraatlikud toimingud ja tüütud, tulemuslikkuse nõudmisega kurnavad menetlused; riik on ükskõikne kodanike mitmekesiste vajaduste ja huvide vastu ning põhineb rohkem nõudmiste järgimisel ja kontrollil kui toimivusel ja tulemustel; riik vastab paremini vägevate ja rikaste soovidele, kellel läheb avalikke teenuseid vaja vähem kui vaestel ja nõrkadel, kes sõltuvad riigist täielikult; riik ei suuda tulla toime ülemaailmsete jõududega, mis pillavad ressursse väljaspool rahvuslikke piire. Neist väiteist hoolimata ei ole rahvusriik kadunud ega kaogi kuskile lähemate kümnendite jooksul. Riik on ikka veel avalike teenuste peamiseks rahastajaks ja vastavate reeglite kehtestajaks.

Toimivuse nõudmine mõjub seoses riigi erilise staatusega norimisena. Rahaliste vahendite ja tegevuskavade detsentraliseerimisega on vahendid ja volitused antud keskusest kohalikele omavalitsustele, iseseisvad ametid on saanud autonoomia riigilt, kelle tegevusele nad nime poolest kaasa aitavad, ülemaailmsed institutsioonid osalevad riigi kõigis olulistest funktsioonides, muuhulgas kriminaalõiguse, riigikaitse ja majanduspoliitika valdkonnas, MTÜ-dest on saanud avalike teenuste pakkujad ja neil on rahvusvahelistel foorumitel sageli mitteametliku valitsuse staatus. Ja lõpuks kasutatakse turgu vastavalt eespool käsitletule üha rohkem avalike teenuste osutamiseks.

Eelkirjeldatud hõlmab sõna "valitsemine" (*governance*), mille raames on "valitsus" paljudest poliitiliste institutsioonide ja avaliku poliitika aruteludest välja tõrjutud. Kui ühed näevad valitsemises ainult laiemat mõistet, siis teised käsitavad seda kui rahvusriigi asendajat. Sõna "valitsemine" vihjab sellele, et valitsusaparaadi parandamine avaliku teenistuse reformide, eelarve koostamise ja haldusalaste ümberkorraldustega, millega haldusjuhtimise raames on tegeldud eelmisel sajandil, ei võimalda toimivust piisaval määral täiustada. Teised võimalikud valitsemise sildi all seaduspärastatud variandid viitavad sellele, et poliitilise demokraatia välistest tundemärkidest ei piisa; vabad, kandidaatide konkurentsil põhinevad valimised ei taga kvaliteetseid avalikke teenuseid. Selle asemel on vaja poliitiline võim ümber jagada. Igasugune alternatiiv rahvusriigile võtab kelleltki võimu ära ja annab selle kellelegi teisele.

Süüdistuses rahvusriigi vastu toetutakse kahele selgelt eristuvale põhjusele: üks neist on juhtimisalane ja teine poliitiline. Esimese puhul suundutakse teenuste osutamisel uute vahendite poole, teise korral poliitilise võimu uue korralduse juurde. Iga alternatiiv riigile tähendab "demokraatia defitsiiti", mis on valitsemisviisi uute vormide pooldajate välja mõeldud eufemism tõsiste poliitiliste puuduste maskeerimiseks. Kui uue valitsemise pooldajad ohverdavad veidi (aga võib-olla palju) poliitilisest demokraatiast toimivuse altarile, on see soovitud tulemuste saavutamiseks mõistlik hind.

Selline suhtumine avaldub ilmekalt pürgimises uute ülemaailmsete institutsioonide poole. Rahvusvahelised organisatsioonid on võtnud endale õiguse seadustada valitsemise uusi vorme, mille puuduvad poliitilise demokraatia peamised tunnused. Nende olemasolu on püütud õigustada sellega, et on olemas "rahvusvahelised avalikud hüvised", mida riigid ise ei saa piisavas ulatuses pakkuda oma geograafilise piiratud tõttu. Sellistest hüvistest võib rääkida kõige selgemalt seoses keskkonnapoliitikaga, sest õhu kvaliteet ja muud ökoloogilised väärtused ei arvesta rahvusriigi piire. Keskkonnakaitse on ainult üks avalikest hüvistest, mis on saanud rahvusvaheliseks. Riikidevahelise rahu säilitamine ja inimsusevastastes kuritegudes süüdistatavate isikute üle kohtumõistmine on samuti saamas rahvusvahelisteks avalikeks hüvisteks. Majanduslik stabiilsus ja sissetulekute ümberjagamine jäävad olulisteks rahvuslikeks kohustusteks, kuid mõistetav on ka väide, et maailm oleks palju parem koht, kui riigid koordineeriksid oma majanduspoliitikat ja riikidevahelised sissetulekute erinevused väheneksid. Toodud näited viitavad sellele, et avalike hüviste rahvusvaheliseks muutumine on ikka veel lapsekingades. Käesoleval sajandil jõutakse tõenäoliselt rahvusriigi funktsioonide olulise ülevõtmiseni.

Samal ajal kui rahvusriik tajub survet loovutada vastutus oma poliitika kujundamisel rahvusvahelistele institutsioonidele, peab ta tulema vastu ka nõudmistele lokaliseerida avalikud teenused, usaldades tegevuse kontrolli munitsipaal- või piirkondlikele valitsustele. Detsentraliseerimise küsimust põhjendatakse peamiselt väitega, et keskvalitsus on liiga kaugel ja liialt pühendunud juhtimisstiilile, mille puhul "üks suurus sobib kõigile", et kohaneda kohalikest vajadustest ja eelistustest tulenevate variantidega. Traditsiooniliste valitsusasutuste inimestele lähemale toomise võtetega, näiteks piirkondlike ja kohalike büroode loomisega, ei saavutata midagi, sest neil üksustel puudub poliitiline ja juhtimisalane iseseisvus. Nad on keskvalitsuse käepikenduseks ega rahulda kohalikke ametivõime. Detsentraliseerimise põhjenduseks tuuakse asjaolu, et tõeliste muudatuste saavutamiseks on vaja anda

teenused - esmajoones olulistes tervise ja hariduse sektorite osas - koos nende osutamise eest tasutavate rahaliste vahenditega kohalikele omavalitsustele. Riik võib oma osaluse jätkamiseks kehtestada põhilised või minimaalsed tingimused nende teenuste osutamiseks, kuid tegevuse üksikasjade, muuhulgas teenuste osutamise viisi üle otsustatakse kohalikul tasandil.

Rahaliste vahendite ja teenuste detsentraliseerimine suurendab tavaliselt demokraatia defitsiiti. Enamikus riikides on kohalikel valimistel osalevate valijate arv väiksem kui üldriiklikel valimistel, valitsuse tegevus on vähem läbipaistev ja korrupsioonirisk on suurem. Kuid nimetatud puudused lükatakse kõrvale järgmise väitega: kui vastutus antakse üle kohalikele ametnikele, paraneb teenuste kvaliteet. Detsentraliseerimine on üheks osaks laiemast strateegiast võtta keskvalitsustelt otsene vastutus teenuste osutamise eest. Olulises osas on nimetatud strateegia pärit juhtimisguru Peter Druckeri põlvkond tagasi kirjutatud mõjukast artiklist "Valitsuse haigus"<sup>18</sup>. Drucker, kes väitis, et keskvalitsused on loomupäraselt sobimatud teenuseosutajad, soovitas tungival, et keskvalitsused peaksid keskenduma pigem poliitikale kui teenustele - hoidma tüüri ja jätma sõudmise teistele. Tüürimise sõudmisest eraldamise idee ei ole põhjutanud mitte ainult detsentraliseerimist, vaid viinud ka selliste autonoomsete ametite loomiseni, kes tegelevad avalike teenuste osutamiselega. Kuigi ametite moodustamisega ei ole tehtud sedavõrd suuri edusamme kui detsentraliseerimisega, on ka selle tagajärjeks riigi "õõnsaks muutumine".

Kas riik saab ilma ise sõudmata tõhusalt kurssi hoida? Milline on riigi mõjuvõim, kui sõudjad, s.t kohalikud omavalitsused või autonoomsed ametid, tahavad minna teises suunas? Võib-olla ei piisa sellest, sest kohe, kui kohalikud omavalitsused ja ametid saavad iseseisva tegutsemise õiguse ja vahendid, on neil ka oma poliitilised relvad keskvalitsuse surve nõrgendamiseks. Kindlasti ei kujune neist passiivseid, järelandlikke keskvalitsuse tahte elluviijaid. Kui riik jääb ilma tegevuse kontrollimise võimalusest, võib temast saada maksukoguja, kes tasub teiste osutatud teenuste eest, kuid ei saa öelda oma arvamust teenuste osutamine tulemuslikkuse kohta. See ei ole poliitiliselt ahvatlev positsioon, kuid võib tulevikus muutuda rahvusriike iseloomustavaks jooneks.

Detsentraliseerimise ja ametkondlikustamisega saab hoida avalikke teenuseid valitsuse võimupiirides, kuid on ka teisi seisukohti, mille kohaselt toimivus ei parane, kui ei teki tõelist konkurentsi ja kui teenuste saajatel ei ole võimalust valida teenuste osutajat. Väide kõlab järgmiselt: seni, kuni valitsus hoiab monopoli enda käes, on valitsusel nõrgad ajendid kodanike erinevatele soovidele vastamiseks. Väitel, et riik on hoolimatu ja mitte eriti tõhus teenuseosutaja, on kõige suurem kaal vaestes riikides, kus valitsus sageli puudub või on korrumppeerunud. Mõnes vaeses riigis on rahvusvahelised organisatsioonid ja muud institutsioonid vähendanud kapitalipaigutusi keskvalitsusse ning suunanud vahendid MTÜ-desse, organisatsioonidesse, kelle seadusjärgsus nende endi avalduste põhjal ei sõltu poolehoiust poliitilise demokraatia tõekspidamistele. MTÜ-d moodustavad erinevate organisatsioonide kogumi ja paljudel neist ei ole teenuste osutamise kohustust. Need organisatsioonid, kellel on selline kohustus, ühendavad teenused sageli lobitöö ja mitmesuguste pooleldi valitsusele omaste kohustustega. Mittetulundusühing (*non-governmental organisation*) kui nimetus on omapärane: viitab sellele, mida need juriidilised isikud endast ei kujuta, aga ei väljenda nende olemust. Nimetus kannab jõulist valitsusevastast sõnumit. Oma suurest mitmekesisusest hoolimata on MTÜ-del üks ühine oluline omadus: nad ei kujuta endast valitsust, vaid on selle alternatiiviks, sest selle uue vormi pooldajate silmis on riik läbi kukkunud.

Enamik MTÜ-sid rikub poliitilise demokraatia peamisi põhimõtteid. MTÜ-d on isehakanud, mitte valitud organisatsioonid, nad väidavad, et esindavad rahvast, kuid rahvas pole neid tegelikult valinud. Tavaliselt ei vastuta nad kellelegi muu kui (mõnel juhul) oma asutajate ees, nende esindajad istuvad

---

<sup>18</sup> Peter F. Drucker, *The Age of Discontinuity*, Harper Torchbooks, 1978, lk 233.

rahvusvahelistel foorumitel kõrvuti valitsuste liikmetega, kes on valitud. Kuid MTÜ-d ei kujuta endast valitsust, nende puhul pole põhjust rääkida võimude lahususest, mis on demokraatiale enamasti iseloomulik, nad ühendavad endas hoopis lobitöö, poliitikakujundamise ja teenuste osutamise funktsioone. Kuid MTÜ-de olemasolu õigustuseks on asjaolu, et rahva teenimiseks valitud valitsused ei teeni rahvast hästi. Valitsused ei toimi. Ja maailmas, kus loeb toimivus, on see piisavaks õigustuseks MTÜ-de seadustamiseks.

Kuigi MTÜ-d ei tunnusta riiki, on nad väga huvitatud riigi poliitikast kui ühiskonda mõjutavast poliitikast. Nimetatud omadus eristab neid turust, mis on teiseks rahvusriigile konkurentsi pakkuvaks valitsuseväliseks institutsiooniks. Turg pakub avalikku hüvist eraomandusel põhinevate meetoditega ning erineb MTÜ-dest selle poolest, et siin teeb valiku pigem tarbija kui liider. Sellest seisukohast lähtudes on turg demokraatlike nõudmiste täitmisele lähemal kui MTÜ-d. Kuid turul on teine omadus, mis võib kahjustada tema suutlikkust osutada teenuseid õiglasel viisil. Turul keeldutakse osutamast teenuseid neile, kes ei soovi või ei suuda tasuda kehtivat hinda. Probleemi leevendamiseks pakuvad turule toetuvad riigid madala sissetulekuga inimestele tavaliselt rahalist abi osakute näol ja nõuavad, et eraettevõtjad teenindaksid kõiki kliente, kellel on neid teenuseid õigus saada.

Teatud mõttes on turg kõige radikaalsem alternatiiv riigile, sest võtab avalike teenuste osutamise täies ulatuses üle. Teisalt aga kujutab turg endast palju vähem radikaalset võimalust, sest on *sotsiaalsete* hüviste pakkumisel kaua valitsuse kõrval eksisteerinud. Uued institutsioonid - ülemaailmsed organisatsioonid ja MTÜ-d - on tekkinud maailma, kus pikka aega domineerisid võimsad valitsused ja tugev turg. Sarnaselt valitsustega on ka turule tuttav toimivuse keel ja meetodid, kuigi turu osas määratletakse toimivust tavaliselt kitsamalt kui avalike institutsioonide puhul. Ülemaailmsed institutsioonid ja MTÜ-d on üldiselt edenenud lubaduste ja oma potentsiaali arvel ning nende toimivust ei ole sedavõrd teravalt luubi alla võetud nagu valitsusi ja turgusid. Aga eelnimetatute silmapaistvuse kasvades hakatakse ka nende saavutatud tulemusi üle vaatama ja nõudma tulemuste eest vastutamist.

#### **4. Toimiv riik: ideest elluviimiseni**

Millisesse olukorda asetab riigi kohalike võimude, autonoomsete ametite, ülemaailmsete institutsioonide, MTÜ-de ja turu pealetung? Rõhutame artikli alguses toodud väidet, et riik on senini olnud enamiku avalike teenuste osutaja või rahastaja. Riik ei ole kadunud ega kao kuskile tõenäoliselt ka lähemas tulevikus. Kuid tähelepanuta ei saa jätta riiki tehtavate kapitalipaigutuste vähenemist, samuti ei saa ignoreerida avalikkuse toetuse ja usalduse nõrgenemist. Kuid nagu väitsime artiklis eespool, rahvusriik võib leida, et hoolimata edust süüdistatakse teda ikkagi ebapiisavas toimivuses, sest ootused suurenevad kiiremini kui ilmnevad tulemused ja tulemused on harva piisavalt head. Üks riigi läbikukkumine võib kaaluda üles sadajad või isegi tuhanded edusammud. Kaasaegse riigi saatuseks on äparduda isegi tõhusa toimivuse puhul.

Loomulikult ei kehti tehtud üldistus kõigi riikide kohta. See sobib enim parimal viisil juhitud riikide puhul ja peaaegu mitte üldse vaeste riikide puhul. Nimetatute vahele jäävad riigid, kelle töö rahva teenimisel on üsna hea, kuid kes suudavad teha (ja peaksid tegema) palju rohkem. Mõnda mainitud riikidest õhutavad tegutsema eespool käsitletud toimivust parandavad vahendid, näiteks hindamine, juhtimine ja lepingud. Kuid märkimisväärne on risk, et selliseid võtteid juurutatakse kui toimivuse asendajaid, pigem nähes neis eesmärki, mitte avalikke teenuseid täiustavaid või ümberkujundavaid vahendeid. Paljudes riikides on juhtimisreform olnud tegeliku juhtimises läbi viidud reformi aseaineks. See kehtib esmajoonel toimivuse hindamise kohta. Lõppude lõpuks on toimivuse täiustamine peamiselt seotud sellega, kuidas panna organisatsioone ja neis töötavaid inimesi käituma senisest erinevalt. Rahvast hooliva eetikaga seonduv tulemuste tähtsustamine või teisalt pealesunnitud

muudatused, mis ajendavad poliitikuid ja juhte keskenduma oma tegevusele ja sellele, kui hästi nad rahvast teenivad, jäävad tõelise toimivuse poole püüdlemisel olulisteks komponentideks.

Just vaestes riikides, kus vajadus tulemusliku toimivuse järele on kõige pakilisem, osutub riigi asemele alternatiivsete võimaluste pakkumine kõige veenvamaks. Viimaste kümnendite areng on avaldanud vähe mõju riikidele, mis on uppunud korrupsiooni ja ebatõhususe rappa. Head kavatsused on kiiva kiskunud ning suur arv juhtimis- ja valitsusreforme on andnud tulemuseks napi saagi. Nendes riikides on lõhe toimimise idee ja tegelikkuse vahel nii suur ning väljavaade nii lootusetu, et on vaja välja töötada uued, artikli eelmises osas käsitletud alternatiividel põhinevad valitsemisviisi mudelid.

Üleminekuriigid seisavad teistsuguse perspektiivi ees. Neil on vaja rahvusriik poliitilise demokraatia ja turu vundamendile uuesti üles ehitada. Enamikus riikides on toimiv valitsussüsteem juba olemas, kuigi see ei ole nii tõhus ja mõjuv, kui võiks. Nimetatud riigid peaksid olema ettevaatlikud riigi alternatiivide suhtes. Sama üldistust sobib kasutada tekkiva turuga riikide kohta, mis on tugevad, kuid kus poliitiline vastutus on ebapiisav. Ka nemad peaksid riigile õigused tagasi andma ja mitte lootma liigselt alternatiivsetele võimalustele.

Reformistlikele vooludele on iseloomulik, et nende puhul ei arvestata riikide tingimuste erinevustega. Kui mõned riigid kinnitavad ametkondlikustamise ja detsentraliseerimise kaudu saavutatud edu, tormavad ka teised kärarikka populaarse vooluga kaasa, või siis tõugatakse neid selsse. Reformistlik agarus viib jäljendamiseni ja kopeerimiseni, mille puhul riigid arukalt kaalutlemata muudavad kuskil juurutatud hea idee praktiliseks harjutuseks. Iga toimivuse poole püüdlev riik peab tähelepanelikult jälgima oma asukohta, sest kui ta seda ei tee, ei jõua ta toimivuse töötatud maale.

## **5. Kuidas saavutada toimiv eelarve?**

Ilma toimiva eelarveta ei saa valitsus olla tulemuslikult toimiv. Kui toimivusele ei pöörata tähelepanu eelarveeraldistes, ei märka seda ka poliitikud ega juhid, hoolimata sellest, kui kindlameelselt valitsus juhtimist ja teenuste osutamist tulemuste saavutamisele suunab. Kuid eelarve muutmine toimivuse saavutamise vahendiks on osutunud äärmiselt raskeks. Eelarvereformi ajalugu on tulvil ebaõnnestumisi, õnnestunud juhtumeid tuleb seal ette harva. Kuid õige on ka see, et eelarve koostamisega võib aidata toimivusele kaasa isegi siis, kui valitsusel puudub ametlik toimivuse eelarve. Artikli viimases osas uuritakse, miks tulemuspõhine eelarvestamine (*performance budgeting*) on raskesti saavutatav eesmärk ja mida saaks teha traditsioonilise eelarvestamise raames, et toetada valitsuse võetud kohustust olla tulemuslik.

Eelarve koostamisel ühendatakse mitmed artikli teises osas käsitletud toimivust parandavad asjaolud. Esiteks pööratakse erakordselt suurt tähelepanu valitsusele, sest juhtimisalaseid ja poliitilisi ressursse kasutatakse aasta tulude ja kulude aruande esitamiseks. On vähe selliseid valitsuse toiminguid, millele nii suurt tähelepanu osutatakse ja vaid üksikud neist korduvad igal aastal. Kuigi selle kohta pole tõendeid, käsitletakse eelarvearuatlustes kulutuste taseme üle läbirääkimiste pidamisel paratamatult ka toimivuse küsimust, tegevuskavade läbiviimist, võimalikke meetmeid nende täiustamiseks, hinna ja kvaliteedi suhet jmt. Teiseks, eelarve koostamine pakub reaalselt võimalust tulemusi laias laastus hinnata. Eelarvestamise kvantitatiivne olemus teeb sellest ideaalse vahendi, mille abil saab kulutatud summasisid seostada saavutatud tulemustega. Kuid ainult üksikud valitsused seostavad raha ja tulemusi nimetatud viisil ning see on üks põhjustest, miks toimivuse eelarvestamisel ei ole edu.

Kolmandaks on eelarve koostamine haldusjuhtimise oluline koostisosa. Ükski avalik organisatsioon ei saa töötada rahata ja kontroll raha üle näib olevat otstarbekaks vahendiks, mis innustab organisatsiooni tulemuslikult toimima. Kuid ennetades ühte käesolevas artikli osas edaspidi esitatud väidet, võib seos

toimivuse eelarvestamise ja juhtimise vahel olla vastupidine sellele, mida reformijad eeldavad. Eelarve mõjutamise ja määramise juhtimise asemel on see pigem juhtimine, mille raames seatakse eelarvete koostamise ja rakendamise tingimusi. Kui juhtimistingimused ei soodusta toimivust, ei orienteeruta eelarves toimimisele. Kõnealuse hüpoteesi oluline tähendus on see, et eelarve koostamise reformimine on mõtetu, kui esmalt ei reformita kogu juhtimiskeskonda.

Neljandaks, eelarvet saab võtta kui lepingut kahes mõttes: esiteks määratakse sellega kindlaks kättesaadavad vahendid ja läbiviidavad tegevused ning teiseks seob see poliitikud ja juhid kokkuleppega organisatsioonide juhtimise ja tegevuse kohta. Toimivuse eelarvestamine võiks olla püüde need lepingud vormistada ja avaldada sõnaselgelt soovitud tulemused. Kuid eelarvestamine võib olla ka näide suhetest, mille puhul mitteametlikud lepingud on ülimaks ametlike lepingute ees, vähemalt juhul, kui viimaste osas on raske läbirääkimisi pidada ja neid jõustada.

Lõpuks rakendatakse eelarvestamisel toimivuse mõistet kui teatud kindlaksmääratud tunnustega kodanike õigust saada riigilt teatud väljamakseid. Tulemuspõhisel eelarvestamisel püütakse laiendada hüvede ulatust ka teenuste valdkonda, s.t anda kodanikele õigus kasutada olemasolevaid kvaliteetseid teenuseid. See on kõige raskem proovikivi seoses tulemuspõhise eelarvestamisega, sest puudutab toimivat riiki märkiva mõiste tuuma. Toimivas riigis on tulemustele suunatud eelarvestamine paratamatu ja üleliigne. Paratamatu seepärast, et valitsus on sunnitud toimima tulemuslikult, ja üleliigne seetõttu, et valitsus on toimiv ka siis, kui eelarve vormiline ülesehitus seda ei toeta.

Tulemuspõhine eelarvestamine on vana idee, millel on pettumust tekitav minevik ja etteaimamatu tulevik. Ameerikas esitleti ideed esmakordselt 1949. aastal, kui valitsuse täidesaatva võimu korraldamise Hooveri komisjon soovitas, et "föderaalvalitsuse kogu eelarvekontseptsioon tuleks ümber kujundada ning võtta vastu eelarve, mis põhineb ülesannetel, toimingutel ja projektidel; me nimetame seda 'toimivuse eelarveks'<sup>19</sup>. Asjaolu, et selline kontseptsioon võeti taas kasutusele pool sajandit hiljem (kuid "tulemuspõhise eelarvestamise" nimetuse all), paneb arvama, et idee ei olnud vahepealsetel aastatel edukas. Korduvatest pingutustest hoolimata keskendutakse peaaegu kõigi riikide eelarvetes sisenditele ning valitsusorganisatsioonide töö jaoks vajalikele kuluartiklile, näiteks personali-, haldus-, reisi- ja majutuskuludele. Eelarvearutluste käigus domineerivad vaidlused nimetatud ridade üle, tulemuseelarvestamise pärast jäetakse need harva kõrvale. Kui tulemustele suunatud eelarvestamist hakati Ameerika Ühendriikides rakendada, kirjutas üks silmapaistev teadlane, et selle lihtsus on petlik. "Tegelikult on see äärmiselt keeruline eelarve koostamise viis ... lihtsam on teha vahendite kasutamise eelarvet ning kontrollida selle kasutamist organisatsioonide ja objektide kaupa. Tulemuseelarve ei asenda niisugust eelarvet, vaid on lihtsalt selle lisaks. Raamatupidamist tuleb ikka korraldada ja ka makseid sooritada ning ka aruandekohustus organisatsioonide ja objektide kaupa jääb alles.<sup>20</sup>" Teiste sõnadega, kui juht peab valima alternatiivsete eelarvevormide vahel, millest esimeses pakutakse teavet töötajate palga- ja muude kulude katmiseks vajalike summade kohta ning teises kaupade ja teenuste tootmise kulude kohta, siis eelistab juht tõenäoliselt esimest.

Tulemustele suunatud eelarvestamine on keerukas ka seetõttu, et sellel on palju variante. Iga valitsus, kes lisab oma eelarvesse teavet töökoormuse, tegevuse ja teenuste kohta, väidab, et ta on koostanud tulemuseelarve. Mõiste tähenduse selgitamiseks on kasulik eristada kahte täiesti vastandlikku toimivuse eelarvestamise varianti, millest esimene kujutab endast peaaegu iga rakendusjuhtu hõlmavat laia mõistet ning teine teatud kriteeriumidele vastavaid eelarveid hõlmavat kitsamat ja ranget

<sup>19</sup> Commission on the Organisation of the Executive Branch of the Government, *Report*, Government Printing Office, 1949, lk 8.

<sup>20</sup> Frederick C. Mosher, *Budgeting: Theory and Practice*, Public Administration Service, 1954, lk 81.

määratlust. Laia mõiste puhul tähendab tulemuseelarve igasugust sellist eelarvet, kus esitatakse teavet selle kohta, mida ametid on teinud või kavatsesvad teha neile eraldatud rahaga. Kitsas tähenduses kujutab tulemuseelarve endast ainult sellist eelarvet, milles iga vahendite juurdekasvu seostatakse selgelt väljundite või muude tulemuste juurdekasvuga. Laia mõiste puhul vaadeldakse eelarve koostamist kulude esitamise põhjal, kitsamas tähenduses aga vahendite eraldamise alusel. Paljude valitsuste eelarved vastavad laiale mõistele, üksikute omad kitsale.

Kahe lähenemisviisi erinevus on seotud toimiva riigi tuumaga. Tavalise eelarveskeemi täiendamine tegevust hõlmava teabega ei innusta valitsust toimivust tõsiselt võtma, kuid raha eraldamine pakutud kauba ja teenuste mahu alusel loob selleks võimaluse. Kuid selleks, et niisugune tulemuspõhine eelarvestamise süsteem hakkaks tööle, peab seda toetama kulude mõõtmisega, mis võimaldab valitsusel siduda vahendite juurdekasvu tulemuste juurdekasvuga. Vaid üksikud valitsused on selleks suutelised. Kuluarvestus on nimetatud tulemuskeskse eelarvestamise variandi eeltingimuseks ja sellesse on investeeritud ainult üksikud valitsused, sest enamasti puudub neil selleks ajend. Erinevalt ärimaailmast ei pea valitsused kulusid hüvitama ja teenuste eest küsivad nad tasu harva mahu alusel. Lisaks on valitsuste eelarved kindlaksmääratud suurusega ja eraldatud summa ei muutu mahust sõltuvalt. Tavaliselt ei saa ametid aasta jooksul raha juurde, kui ka teenuste maht ületab eelarves ettenähtud taseme, samuti ei pea nad raha tagastama, kui maht langeb tasemest allapoole. Vastandina eeltoodule on enamikul firmadest varieeruvad eelarved, milles olemasolevate vahendite suurus muutub kooskõlas täitmise mahtudega.

Kui tulemuspõhine eelarvestamine on nii raske, kas toimiv riik jääbki siis kättesaamatuks? See ei pea nii olema, sest on ekslik arvata, et traditsiooniliste, sisenditel põhinevate eelarvetega valitsused ignoreerivad toimivust. Ka nemad hoolivad tulemustest ja püüavad eraldada vahendeid tasuks juurdekasvu eest, aga selline tegevus ei ole sageli kõige mõjusam. Tulemuslikul toimivusel on oma koht eelarveteemalistes aruteludes, aga vaja oleks suhelda ka nendega, kellel on erinevad vaated.

Toimivuse mõju ulatus sõltub teistest aruteludes osalejatest, s.t eelarvet koostavate poliitikute ja juhtide vaadetest. Nagu ma juba varem mainisin, saab tulemustele suunatud eelarvestamine edeneda ainult siis, kui see on kinnistunud osa juhtimiskorrast, mille puhul peetakse ülimaks tulemusi. Artikli autorile ei ole teada ühtki tulemuspõhise eelarvestamise jätkusuutlikku rakendamisjuhtu, millega ei kaasnenud ja mida ei toetanud toimivust suurendavad ümberkujundused haldusjuhtimises. Valitsused, kes ei kasuta tulemusjuhtimise meetodit, ei koosta eelarvet tulemuste kohta isegi siis, kui nad eksponeerivad tulemuseelarvestamise väliseid tunnuseid. Sama vastastikune sõltuvus kehtib kõigi olulisemate eelarveuudenduste puhul, välja arvatud need, mille puhul tegeletakse toimivusega. Eelarve koostamise viisi ei saa oluliselt muuta, kui eraldada see temaga seotud juhtimiskontekstist. Niisugune seotus võib muuta eelarvereformi keerulisemaks, sest reformi plaan peab laienema ja hõlmama ka haldusjuhtimist, või lihtsamaks, sest tulemuspõhist eelarvestamist saab edukalt rakendada, kui juhtkond on huvitatud tulemuste saavutamisest.

Tulemuspõhisel eelarvestamisel on silmapaistev roll toimivas riigis, pigem küll ehk toimivusega kooskõlastatud lõppeesmärgi näol kui toimivuse võimaldajana. See toob endaga kaasa Koperniku avastusega sarnase revolutsiooni eelarvete koostamisel. Selle asemel, et olla valitsust muudatuste tegemiseni viivaks veduriks, on tulemustele suunatud eelarvestamine pigem rongi viimane vagun, mille abil kinnitatakse tehtud ümberkujundused. Tõelise reformi läbiviimiseks on tõenäoliselt mõistlikum paraadile järgneda, mitte seda juhtida.