

Eesti majanduse keskpikk arengustsenaarium

Janno Reiljan (RiTo 17), Tartu Ülikooli välismajanduse professor

1997. aastal koostas rühm Eesti teadlasi võimalike tulevikuarengute stsenaariumid “Eesti 2010”. Nüüd pakub huvi arengudimensioonide analüüsi paikapidavus, et uute arengustsenaariumide kujundamisel vähem eksida.

Keskpiikaks loetakse riigi majanduses viie- kuni kümneaastast perioodi. Eestile terendab seega aasta 2013, mis on Euroopa Liidu praeguse eelarveperioodi lõpptähtaeg. Euroopa Liidu tõukefondidel ja muudel toetustel on Eesti arengu rahastamises oluline osa. Liidu eelarve mõju toimib paariaastase nihkega, seega lõpptähtaeg vastavalt kaugeneb. Selle aja jooksul on ka riigi teiste arengutegurite muutumine prognoositav ja seega määramatus väheneb. Venemaaga suhted on küllalt selged – halvenemiseks pole enam ruumi ja paranemiseks puudub lähiaastail mõlemal pool piiri poliitiline kapital. Samuti esitab “Riigi eelarvestrateegia 2008–2011” (EV Rahandusministeerium, 31. mai 2007) Eesti juhtivate poliitjõudude tegevuskavade selge rahandusliku baasi, mille järgi on enne 2015. aastat suurem sisuline nihe vähetõenäoline. Isegi kui 2011. aastal Riigikogu valimistel Eesti poliitiliste jõudude paigutus oluliselt muutub, siis tegelikud nihked majanduses toimuvad alles aastate pärast.

Ettevõtlussektori tegutsemise suunad on valitud keskpika perioodi raames suures osas selged: kohaneda Euroopa Liiduga ühinemise protsessis kujunenud tegevuskeskkonnaga, kasutada ära Euroopa Liidu turu avanemisega ja toetusmeetmete rakendamisega tekkinud uued võimalused ning leida uusi teid majandussuhete arendamiseks liidust väljapoole jäävate riikidega. Kuigi kõrge inflatsioonitaseme ja kiire palgakasvu tõttu muutub surve eksportivate ettevõtete konkurentsivõimele üha märgatavamaks, ei ole avaliku sektori tugevate ja sihipäraste impulssideta radikaalne muutus ettevõtete käitumises keskpikas perspektiivis tõenäoline. Oluliselt käitumist korrigeerima sundiv sügav ja üldine majanduskriis on 2008. aasta alguse seisuga võimalik arengustsenaarium, kuid selle tekkimise mehhanismid ja kulgemisteed ei ole veel prognoositavad.

Artikli eesmärk on Eesti majanduse keskpika arengustsenaariumi sõlmprobleemide kindlakstegemine. Eesmärgist lähtudes on seatud järgmised uurimisülesanded:

- teha arengustsenaariumi olemuse analüüs;
- arvestada rajasõltuvust ja kogemusi Eesti majanduse arengustsenaariumi koostamisel;
- koostada Eesti keskpika arengu baasstsenaarium.

Arengustsenaariumi eesmärk on otsustusprotsessi paremaks muuta

Arengustsenaariumi mõiste on juba paar aastakümnet olnud sama. Ka uuel aastatuhandel toetub Gill Ringland (2002, 2; 2002b, 2)

Michael Porteri 1985. aasta määratlusele,

mille kohaselt on stsenaarium sisemiselt kooskõlas vaade sellele, milliseks võib kujuneda tulevik. Stsenaarium ei ole prognoos, vaid üks võimalik tulevikuseisund. Stsenaariumide koostamine võimaldab paralleelselt analüüsida erinevaid tulevikuseisundeid ja nendeni jõudmise teid, ilma vajaduseta nende tõenäosust täpsemalt prognoosida. Eesmärk on otsustusprotsesse paremaks muuta, mitte prognoose täpsustada (Ringland 2006, XII). Stsenaariumid aitavad majandusjuhtidel paremini tunnetada keskkonda, milles nende vastuvõetavad otsused realiseeritakse (Ringland 2002b, 3).

Stsenaariumide koostamisele võib läheneda ratsionaalsest, evolutsioonilisest ja protsessuaalsest aspektist (van der Heijden 2005, IX, XVI). Ratsionaalsest aspektist on stsenaariumide koostamine suunatud parima (optimaalse) arengustrateegia väljatöötamisele, selleks tuleb analüüsi ulatust ja sügavust samm-sammult suurendada. Stsenaariumide koostamise evolutsiooniline paradigma rõhutab määramatust

tulevikuseisundite tunnetamisel. Seega saab strateegia “ratsionaalsus” olla ainult lühiajaline ning stsenaariumi eesmärk on teha (retrospektiivselt) selgeks määramatusega varjatud arenguvõimalused ja -ohud. Protsessuaalse lähenemisviisi kohaselt on pikaajalise ratsionaalse (optimaalse) strateegia väljatöötamise puudest tähtsam tõhusalt toimiv juhtimisprotsess – võime juhtimistegevuses paindlikult keskkonna kiiretele muutustele reageerida. Tegelikuses on eespool toodud kolme paradigma eristamine mõneti meelevaldne – juhtimisedu eeldus on oskus lähenemisviise sünteesida. Stsenaariumimeetodi rakendamisel majanduse juhtimises on peamine kasu seotud järgmiste asjaoludega (Ringland 2002, 3–4, 75–76): stsenaariumid võimaldavad tuleviku ettekujutamise abil paremini mõista olevikku, suurendavad arenguvisionide ulatust ja aitavad varem märgata muutusi; tõhus tulevikuanalüüs vähendab “kriisijuhtimise” vajadust ja suurendab stsenaariume koostanud juhtkonna võimekust, eriti muudatuste juhtimisel; stsenaariumid on nii olemasolevate strateegiatega kui ka uute valikute hindamisel tõhus vahend; stsenaariumide koostamises osalemine suurendab juhtkonna ühistunnetust ja võimet määramatuse ja riskiga toime tulla, suurendades riskantsete otsuste põhjendatust ohtude ja võimaluste kindlakstegemise teel. Viimaseil aastail on stsenaariumide koostamine väljunud (strateegilise) planeerimise koosseisust, kuid samas ilmneb üha tihedam lõimumine strateegiatega väljatöötamise ja planeerimisega (van der Heijden 2005, 7). Stsenaariumide koostamine liitub strateegilise juhtimise ja planeerimise põhihoovusega (Ringland 2002b, 6), sealhulgas avaliku sektori juhtimisel (*ibid.*, 203–222). Stsenaariumid on juhtkonnale “üldise pildi” loomise ja koostöö õppimise vahend. Stsenaariumide koostamise tähtsus kasvab eelkõige väliskeskkonnas toimuvate suurte muutuste puhul õige tegevussuuna ühiseks leidmiseks ja mõistmiseks (Ringland 2002, 5–6, 71–82). Stsenaariumide koostamise abil testitakse äriideid, võrreldakse strateegilisi valikuid (Ringland 2006, 91–110). Avaliku sektori arengute analüüsimisel on oma roll nn ekspertide koostatud stsenaariumidel, sest demokraatliku ühiskonna avalikus sektoris puudub ühelt poolt omanikuvastutusega juhtiv subjekt ja teisalt on vaja arendada pluralistlikku lähenemist ühiskonna arengu suunamisele. Avalikus sektoris on stsenaariumimeetod vahend, mis paneb välised (ühiskondlikud, regionaalsed) huvirühmad kaasa mõtlema ning kaasab nad ühiskonna ees seisvate probleemide avamise ja lahenduste otsimisse (Ringland 2002b, 1–3, 203–222). Stsenaariumide koostamise eesmärk on edendada ühiskondlikku arvamustevahetust ja otsida konsensust (Ringland 2006, 111–152). 1997. aastal koostas rühm teadlasi Eesti majanduse võimalike tulevikuarengute stsenaariumid “Eesti 2010”. Metodoloogilisest aspektist pakub nüüd huvi arengudimensioonide analüüsi paikapidavus, et uute arengustsenaariumide kujundamisel vähem eksida. See on väärtuslik kogemus, millele uute Eesti keskpika arengu stsenaariumide koostamisel toetuda.

Rajasõltuvus sunnib lähtuma majanduse arengudimensioonide kujundamise tegelikest võimalustest

Arengustsenaariumide “Eesti 2010” üks koostajaid Erik Terk märgib (Terk 2007), et Eesti areng on seni kulgenud ligilähedaselt baasstsenaariumi “Lõuna-Soome” järgi, kuigi soositum olnuks stsenaarium “Suur slämm”. Hinnang on valitud dimensioonides välja toodud arenguvariantide seisukohalt ilmselt adekvaatne. Arusaamatuks jääb aga Tergi soovitus koostada Eestile uus arengustsenaarium – “Suur slämm II”. See tähendaks senise arengukogemuse eiramist. Mingist Eesti liidrirollist Euroopa Liidu ja Venemaa suhete sillana ning informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia väljatöötajana ja rakendajana oleks praegu tulevikuvariantidena mõttetu rääkida. Nn rajasõltuvus sunnib lähtuma tegelikest (mitte soovitatavatest või unistuslikest) Eesti majanduse arengudimensioonide kujundamise võimalustest.

Uusi arengustsenaariume koostama asudes annab väärtuslikku informatsiooni asjaolu, miks Eesti arengus kumbki valitud arengudimensioon ei ilmnenu tegelikkuses. Eelkõige tuleb selgeks teha, kas “Lõuna-Soome” baasstsenaariumina ikka vastas Eesti ettevõtete ja avaliku sektori 1997. aastaks kujunenud ja prognoositud arengutendentsidele. Kas “Suure slämmina” tähistatud arengustsenaarium oli üldse realistlik, see tähendab, kas selleni viiv nihe Eesti positsioonis Euroopa Liidu ja Venemaa suhete vahendajana ning informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia rakendajana oli üldse tõenäoline. Eesti otsustava tähtsusega majandusagendid – valitsusorganid ja seega kogu avalik sektor – suunasid tegelikult oma tegemiste ja tegemata jätmistega Eesti arengu sinna, kus see praegu on. Teised subjektid – ettevõtlussektor ja kodumajapidamised – tegelesid 1997–2007 peamiselt turumajanduslikus keskkonnas toimetuleku (ellujäämise) õppimisega ega saanud sel põhjusel pikematele arengusih tidele vajalikku tähelepanu pöörata. Majandusagentide valitud tegutsemissuunad taandasid Eesti majandusarengu paratamatult baasstsenaariumile.

Eestist ei saanud Venemaa ja Euroopa Liidu silda

Kas aga arengustsenaariumides “Eesti 2010” arenguvariantide aluseks valitud radikaalsete nihete võimalus oli üldse olemas? Üheks Eesti majandusliku positsiooni olulise paranemise allikaks valiti arengustsenaariumides “Eesti 2010” suhete areng Venemaaga selliselt, et Eesti realiseeriks Venemaa olude tundmise Euroopa Liidu ja Venemaa majandussuhetes juhtiva vahendaja rolli tõusmisega. Ühelt poolt peeti silmas Eesti rolli transiidikoridorina, teisalt – veelgi enam – suurte lääne firmade platsdarmina Venemaa turule minekuks. Euroopa Liidu ja Venemaa sillaks saamine ei olnenud loomulikult ainult Eestist. Kas aga Eestil oli üldse mingi võimalus kas või Soomele lähedase positsiooni saavutamiseks suhetes Venemaaga? Kas Venemaale oleks seda vaja olnud? Kas Venemaa kavatseb üldse lähitulevikus Põhjasõjas vallutatud territooriumide kaotamist aktsepteerida? 1997. aastaks ei olnud Venemaa neile küsimustele veel selget vastust andnud ja positiivse vastuse võimalusega arvestamist võib hinnata loogiliseks. Praegu on aga Venemaa vastused neile küsimustele teada – need on negatiivsed. Eesti kui transiidisilla tulevikule andis Venemaa oma sadamate väljaarendamise kavaga juba aastaid tagasi selge hinnangu. Tallinna sadam oli Venemaale soodus transiidivärv ainult niikaua, kuni see oli tema valduses. Ükski suurriik ei soovi jätta oma välismajandussuhteid sõltuvusse vahendajatest. Peeter I ja Stalin lahendasid probleemi vallutamise ja annekteerimisega (kogu Ida-Euroopas, mitte ainult Eestis). Nüüd rakendab Venemaa Euroopasse uute akende otsimise poliitikat. Nord Streami gaasitrass on Soome lahe äärde oma sadamate rajamise kõrval selle poliitika järjekordne kinnitus. Venemaal ei ole mingit objektiivset sündi kaotatud ääremaade kaudu Euroopa suurriikidega suhelda ja keerukas oleks ka selle sunni võimaliku tekke põhjusi leida. Aastail 1996–1997 oli raske ette näha, et üha nõrgemana näiv Venemaa hakkab energiakandjate ekspordi toel uuesti tugevnema ja varjamatult suurriiklikku välispoliitikat ajama. Kindel on ka see, et Eesti valitsused ei teinud sisepoliitikas pidevalt mängulaua oleva nn Vene kaardi tõttu midagi otsustavat Venemaaga sõbralike suhete sisseseadmiseks. Paar aastat tagasi lõi sisepoliitiline mäng Vene kaardiga laual isegi Eesti–Vene piirilepingu. Lõpuks langetati käesoleva aasta aprillis pronksšödur (ajutisele) Euroopa Liidu ja Venemaa transiidipurdele, mis selle all kõvasti ja ilmselt taastumatult (vähemalt Venemaa kaubatransiidi osas) kannatada sai. Loomulikult ei olnud ega ole ka edaspidi sellistes tingimustes loota, et Euroopa Liidu ja muu maailma suur korporatsioonid valivad Eesti platsdarmiks Vene turu teenindamisel või sinna investeerimisel. Pealegi demonstreerivad Eesti esindajad oma Venemaa tundmist Euroopa Liidu institutsioonides pidevalt negatiivsest aspektist – üks Venemaa hukkamõistmise ettepanek teise järel, Nord Streami gaasijuhtmega seotud tüli nüüd veel lisaks. Ajaloolise õigluse seisukohalt võib meil kõigis konfliktides õigus olla, aga Euroopa

Liidu ja ka muu maailma suurkorporatsioonidele meie argumendid kasumeid ei tööta. Võib uskuda, et 1997. aastal paistis Eesti ja Euroopa Liidu valmidus Venemaaga suhete kujundamisel hoopis teistsugune kui praegu ja lootus sellest Eestile arengupulssi leida oli põhjendatud.

Liigne optimism informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia potentsiaali ülehindamisest

Sama õpetlik on Eesti tulevase majandusarengu stsenaariumipaketi koostamise seisukohalt arengustsenaariumides “Eesti 2010” teise dimensiooni (informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia arendamine ja rakendamine) käsitlemine. Selles võis ja pidi Eesti riik (kõigi subjektide kogumina) olema aktiivses rollis. 1990. aastad tekitasid Eestis tõepoolest suuri lootusi, aga ka illusiooni. Asudes pärast iseseisvumist informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia mahajäämusest likvideerima, tehti Eestis seda üldjuhul tõesti kõige uuema tehnoloogia alusel. Teatud huvirühmad tekitasid mulje, nagu liiguks Eesti selles valdkonnas maailmas esirinnas. Sellise arengutrendi kestmist uskuda oli vägagi ahvatlev.

Tegelikult osutus aga teistsuguseks. Kõigepealt on üliväike ning jätkusuutliku haridus- ja teadusbaasita Eesti informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia rakenduste osas paratamatult kopeerija. Seda tehnoloogiat töötavad välja ja rakendavad esimesena suuremad ning tugevama haridus- ja teaduspotsentiaaliga riigid. Kuni esmarakendajate kasutusele võetud tehnoloogia füüsiliselt amortiseerus, paistsid uued tulijad tõepoolest eesrindlastena. Paraku oli sellest informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia rakenduste alal maailmas liidripositsioonile tõusmise ekstrapoleerimine meelevaldne. Liigne optimism tulenes peamiselt Eesti kui väikeriigi potentsiaali ülehindamisest. Paraku ei vastanud “Eesti 2010” edustsenaariumis aluseks võetud ootustele ka Eesti majandusagentide tegevus.

Eesti valitsussektori panus teadus- ja arendustegevusse väike

Eesti valitsustel on 1999. aastast alates olnud ainult üks majanduslik eesmärk – vähendada avaliku sektori kulude osatähtsust sisemajanduse kogutoodangus (SKT) maksukoormuse vähendamise ja tasakaalus eelarve koostamisel. Selle nimel on liberaalsed poliitjõud palju energiat kulutanud ja ka edu saavutanud: avaliku sektori kulude suhe sisemajanduse kogutoodanguga on kahanenud seitsme aastaga ligi 40%-lt (valimisaasta 1999 suur kasv jäetakse vaatluse alt välja) 33%-le (tabel 1). Samal ajavahemikul jäi avaliku sektori kulude tase EL 25 riikides keskmiselt tasemele 47% ja eurotsooni riikides tasemele 48% sisemajanduse kogutoodangust. Kogu ühiskonna ja majanduse areng pidi Eestis valitseva ideoloogia kohaselt toimuma avaliku sektori tegevuse tõhustumise ja ettevõtlussektori aktiivsuse suurenemise arvel. Tegelikult ei toimunud Eestis aga mitte niivõrd valitsussektori tõhustumine, kuivõrd kokkutõmbumine (näiteks teaduse valdkonnas kaotati paljud uurimisinstituudid) ja valitsussektori eelarvest rahastatavate valdkondade (näiteks haridus ja tervishoid) alarahastamine. Avaliku sektori organiseerimise ja toetuseta ei saanudki ettevõtlussektor talle informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas pandud lootusi täita.

Tabel 1. Avaliku sektori kogukulude tase sisemajanduse kogutoodangu suhtes, võrreldes Euroopa Liidu keskmisega aastail 1995–2006 (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Eesti	43,6	42,3	39,2	39,5	42,8	36,5	35,1	35,6	35,3	34,2	33,2	33,2

EL 25	–	–	–	47,6	47,1	45,5	46,4	46,9	47,6	47	47,1	46,9
Euro- tsoon	53,3	50,8	49,4	48,6	48,2	46,2	47,4	47,7	48,2	47,7	47,7	47,8

Allikas: Eurostati *online*-andmebaas.

Sotsiaalkulude osatähtsuse vähendamine sisemajanduse kogutoodangus (näiteks keskmise pensioni ja keskmise palga suhte halvenemine jms) hakkas ühiskonnas kohtama üha mõjusamat poliitilist vastuseisu. Soov maksutulude kärpimise ja laenudest hoidumise tingimustes paigutada osa eelarvelaekumistest reservidesse võttis avalikult sektorilt võimaluse piisaval määral haridusse ja teadusse investeringuid teha. Hariduskulude osatähtsus sisemajanduse kogutoodangus on kümne aastaga ligi 15 protsenti (ligi 6%-lt SKT-st 5%-le SKT-st) vähenenud (tabel 2). Eesti on selle näitaja väärtuse järgi küll EL 25 riikide keskmisel tasemel, kuid arvestada tuleb Eesti hõredat asustust Euroopa Liidu keskmisega võrreldes ja õpikeskkonna ulatusliku moderniseerimise vajadust (see suurendab haridusega seotud kulusid). Euroopa Liidu innovatiivsete väikeriikide tasemest (Eurostati *online*-andmebaasi andmetel 2004. aastal Taani 8,47; Island 7,59; Norra 7,58; Rootsi 7,35; Soome 6,43) jääb Eesti hariduskulude osatähtsusest sisemajanduse kogutoodangus (see tähendab hariduse ühiskondliku väärtustamise osas) kaugele maha. Samal ajal kui EL 25 riike iseloomustab keskmiselt hariduskulude ja sisemajanduse kogutoodangus suhte kasvutendents, on Eesti hariduskulude osatähtsust järjekindlalt vähendanud. See tähendab Eesti majandusliku konkurentsivõime ühe alustala suhtelist nõrgenemist Euroopa Liidus. Haridusbaas Eestis ei moderniseerunud, vaid toimis suuresti ainult varem loodud kapitali amortiseerimise arvel. Liidriolli saavutamist informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia alal on selliselt baasilt loomulikult põhjendamatut loota.

Tabel 2. Avaliku sektori hariduskulude tase sisemajanduse kogutoodangu suhtes, võrreldes Euroopa Liidu keskmisega aastail 1995–2004 (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Eesti	5,88	6,05	5,92	5,71	6,11	5,57	5,28	5,48	5,43	5,09
EL 25	–	–	4,79	–	4,77	4,71	4,99	5,10	5,20	5,12

Allikas: Eurostati *online*-andmebaas.

Tabeli 3 andmetest ilmneb, et teadus- ja arendustegevuse kulude osatähtsus sisemajanduse kogutoodangus on aastail 1998–2006 Eestis suurenenud kaks korda (0,58%-lt 1,14%-le). Samal ajal on Euroopa Liidu riikide keskmine tase püsinud suhteliselt stabiilne – ligikaudu 1,85–1,89% sisemajanduse kogutoodangust. Kuigi Euroopa Liitu iseloomustab teadus- ja arendustegevuse väärtustamises stagnatsioon ja nn Lissaboni eesmärgi (3% SKT-st aastal 2010) täitmisest loobumine ning Eesti on selle valdkonna rahastamist oluliselt parandanud, jõudis Eesti alles 2006. aastal üle 50% Euroopa Liidu keskmisest tasemest. Seejuures suurenes Eesti valitsussektori panus teadus- ja arendustegevusse 2006. aastaks 1998. aastaga võrreldes ainult kolmandiku võrra (0,46%-lt 0,61%-le SKT-st), samal ajal suurendas erasektor oma panust ligikaudu 4,5 korda (0,12%-lt 0,53%-le SKT-st). Liidriolli innovaatiliste lahenduste väljatöötamises ja rakendamises selliselt baasilt kahtlemata

saavutada ei ole võimalik.

Tabel 3. Eesti teadus- ja arenduskulude tase sisemajanduse kogutoodangu suhtes, võrreldes Euroopa Liidu riikide keskmisega aastail 1998–2006

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Eesti	0,58	0,7	0,61	0,71	0,72	0,79	0,88	0,94	1,14
EL 25	1,8	1,86	1,87	1,88	1,89	1,88	1,85	1,85	–
Eurotsoon	1,79	1,83	1,85	1,87	1,88	1,87	1,86	1,86	–

Allikas: Eurostati ja Eesti Statistikaameti *online*-andmebaasid.

Valitsusel pole majandusarengu toetamiseks ideid

Veelgi tõsisem on valitsuse passiivsuse teine põhjus – majandusarengu toetamise ideede peaaegu täielik puudumine. Mitte ainult poliitikud, vaid ka ametnikud vajavad Eestis riigi juhtimise seisukohalt korralikku täiendusõpet, sest ülikoolides on nüüdisaegne avaliku sektori ökonomika, rahanduse ja juhtimise õpetus alles kujunemisjärgus.

Ettevõtetmajandusliku või juriidilise haridusega ametnikke (muu haridusega ametnikest rääkimata) ei ole ette valmistatud avaliku sektori protsesse eesmärgipäraselt ja terviklikult riigi majandusarengu hüvanguks suunama. Valitsuste viljeldav turu- ja üldisemalt majandusprotsessidesse mittesekkumise poliitika ning avaliku sektori osatähtsuse vähendamine sisemajanduse kogutoodangus on praeguse poliit- ja administratiiveliidi enesekaitsestrateegia.

Kuigi ametkonnad ja erinevate ametkondade vedamisel töörühmad on koostanud kümneid oluliste valdkondade arengukavasid, on kokkuvõttes valitsus andnud neile vajalikust rahastamisest keeldumisega negatiivse hinnangu. Kui ülikonservatiivse eelarvepoliitika (majanduskasvu alaplaneerimisest ja eraldatud vahendite kasutamata jätmisest tuleneva eelarveülejäagi kohta on see küll liiga kõlav nimetus) ja maksuameti töö paranemise tõttu eelarvelaekumised väljaminekuid ületasid, siis suunati/jäeti ülejäak reservidesse, mitte rahapuuduses kiratsevate arengukavade täitmisse. Suur osa eelarve ülejäagist suunati seejuures pensionikassa reservi, et katta selles valdkonnas süvenevat eelarvelaekumiste defitsiiti. Ilma täitmist tagavate eelarvevahenditeta on arengukavadele kulutatud aeg ja raha suuresti kasutult tuulde lennutatud.

Loomulikult ei oleks Eesti valitsustel midagi selle vastu, kui ettevõtlussektor haaraks informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia rakenduste liidrirolli maailmas. Seda loota on majandusloogika vastane, sest:

1) ettevõtjad ei suuna oma kapitali riskantsetesse innovaatilistesse investeeringutesse, kuni on võimalus teha vähem riskantseid investeeringuid ekstensiivseks arenguks. Sellepärast toetabki valitsussektor arenenud riikides ettevõtete innovatsiooni (mitte ekstensiivinvesteeringuid) küllalt suurte vahenditega, et ettevõtjad julgeksid riskibarjääri ületada. Eesti riigieelarves ettevõtete innovatsioonitegevuse mõjusaks toetamiseks seni vahendeid ei leitud;

2) ei ole põhjust loota transiidisektoris või panganduses teenitud suure tulu olulise osa suundumist teiste harude innovaatilistesse projektidesse. Ettevõtja otsib üldjuhul oma kapitalile rakendust alal, milles ta on professionaal. Kui Eestis on mingi valdkond

investeeringute mõttes hõlvatud, siis otsitakse teistes riikides Eestis teenitud kasumitele professionikohast rakendust. Ettevõtete jaotamata tulu maksuvabastus on muutnud Eesti tõepoolest mõnele välisettevõttele platsdarmiks välisturgudele (isegi Venemaa turule) minekuks. Seda näeme Eesti panganduses, telekommunikatsioonis, kinnisvaraäris ja transiidis. Arenenud riikidest ei saa kasumeid maksuvabalt välja viia.

Passiivse stsenaariumi kohase arengu ilmnemine ei ole Eestis paradoksaalne, seda olnuks valitsussektori sellise käitumismustri korral mingi teine tulemus. Kuid Erik Terk toob oma tagasivaates välja veel ühe tulevikustsenaariumide jaoks tähtsa aspekti – Lõuna-Soome (ehk arenenud naaberriikide) tegevuspraktika ja mentaliteet koos ettevõtete Eestisse tulekuga üle ei kandunud. Lootus, et Rootsi ja Soome ettevõtted tulevad Eestisse oma inimkeskset ettevõtluskultuuri üle kandma, ei täitunud ega saanudki täituda.

Välisettevõtted tulevad täiesti seaduspäraselt Eestisse siinset inimese suhtes ükskõikset ettevõtluskultuuri oma majandushuvides ära kasutama. Ka seda maailmapraktikas üldkehtivat tulemust tuleb Eesti uute majandusarengu stsenaariumide koostamisel arvestada.

Eesti keskpika majandusarengu baasstsenaarium

Teoreetiliselt on käsitlemist vajavate arengustsenaariumide arv võrdne võimalike radikaalsete muutuste dimensioonide erinevate seisundite arvude korrutisega.

Tulevikupilti ei tohi aga liiga detailseks muuta, sest siis ei täida see enam terviku tunnetamise vahendi rolli. Seega on tulevikumuutuste alusdimensioonide arvu valikul ja dimensioonide seisundite eristamisel otsustav tähtsus (Ringland 2002, 161–164). Tavaliselt üle nelja stsenaariumi ei koostata, sest eristamise võimalused arvu kasvades vähenevad.

Seejuures ühendatakse väliskeskkonna võimalikud muutused üheks tervikuks ja organisatsiooni võimalikud sisemised muutumissuunad teiseks tervikdimensiooniks. Mõlemal dimensioonil tuuakse välja kaks seisundit – traditsiooniline (vana) ja ennustatav (uus). Sel juhul eristuvad:

- baasstsenaarium (*business as usual, surprise-free*), mis kajastab teadaolevaid seisundeid ja tendentse nii juhitavas organisatsioonis kui ka selle väliskeskkonnas;
- radikaalsed muutused juhitava organisatsiooni käitumises üllatusteta (see tähendab oodatavate arengutendentsidega) väliskeskkonnas;
- organisatsiooni senise käitumismustri jätkumine üllatavate (ebasoodsate) muutustega väliskeskkonnas;
- radikaalselt muutuva käitumisega organisatsioon üllatavate muutustega väliskeskkonnas, mis peab andma visiooni organisatsiooni toimetulekuks ebasoodsate muutustega.

Koostatavate stsenaariumide arvust sõltumata on lähtepunktiks teadaolevaid arenguid kajastava baasstsenaariumi parameetrite väljaselgitamine. Baasstsenaariumi aluseks on eeldus, et subjekt või subjektide kogum tegutseb üldjuhul edasi samamoodi või samas suunas nagu seni, viies oma tegutsemises sisse ainult kindlalt ressursibaasiga varustatud muudatused. Samuti eeldatakse baasstsenaariumi koostamisel, et organisatsiooni tegutsemisel väliskeskkonnas ootamatut nihet halvenemise suunas ei toimu (väliskeskkonna ootamatu paranemisega toimetulekuks stsenaariume ei koostata).

Arengustsenaariumide “Eesti 2010” koostajad leidsid, et Eesti riik areneb selleks ajaks väljakujunenud avaliku sektori, ettevõtete ja kodumajapidamiste tegutsemisliine jätkates (Lõuna-)Soome suunas. Mingi riigi või riigi osaga sarnaseks muutumine säästab stsenaariumi koostajaid tülikate üksikküsimustega tegelemisest (nende muutumise prognoosimisest), sest teise riigi või riigi osa näol on tulevikuseisund komplekselt olemas ja seda on vaja ainult kirjeldada.

Kas me võime sellele baasstsenaariumile toetuda ka nüüd või sunnivad praeguseks ilmnunud (selgunud) arenguliinid meid baasstsenaariumi korrigeerima? Poliitžargoonis on räägitud Eesti sotsiaalsest arengust banaanivabariigiks. Ka ühiskonna kaheks Eestiks

lõhestumise kujundi väljatoomine sotsiaalteadlaste poolt ei räägi just Soome-suunalisest arengust. Majanduslikult on Eesti ettevõtted Soome ettevõtete allhankijad ning Eesti ise Soomele vähenõudliku tööjõu reservuaar. Need asjaolud viitavad sellele, et Eesti arengus on toimunud olulised muutused arengustsenaariumide "Eesti 2010" baasstsenaariumiga võrreldes. Seega tuleb kõigepealt koostada uus baasstsenaarium.

Eesti majandusarengu keskpika baasstsenaariumi lähteandmed leiab valitsuse kinnitatud dokumendist "Riigi eelarvestrateegia 2008–2011", mis hõlmab ka "Eesti riikliku struktuurivahendite strateegia 2007–2013" raames kavandatud Euroopa Liidu vahendite kasutamist. "Seekordne eelarvestrateegia on tähelepanuväärne seetõttu, et neli hõlmavat aastat kattuvad pea täielikult valitsusliidu võimuloleku perioodiga. Seetõttu oleme strateegia loomulikult planeerinud nii, et selles on arvestatud kõikide olulisemate valitsuse kavandatud tegevustega. Seega annab eelarvestrateegia ühelt poolt realistliku ülevaate sellest, mida riik järgmise nelja aasta jooksul plaanib. Teiselt poolt annab see kindluse, et plaanidel on rahaline kate ning need on võimalik selle valitsuse ajal ellu viia." (Riigi ... 2007, 6–7.)

Eesti majanduse ekstensiivse arengu piirid määrab eelkõige olukord tähtsaima ressursi, tööjõu turul. EL 25 keskmine 15–64-aastaste tööga hõivatute määr oli 2005. aastal 63,8%. Eesti vastav näitaja oli 0,6 protsendipunkti kõrgem, Läti ja Leedu tööhõivemäär Eesti näitajast 1–2 protsendipunkti madalam ning Soomes ja Rootsis vastavalt 4 ja 8 protsendipunkti kõrgem. 2006. aastal küündis Eesti tööga hõivatute määr koguni 67,7%-ni, see tähendab ligikaudu Soome tasemele. 15–74-aastaste tööpuuduse määr on Eestis väiksem nii Euroopa Liidu keskmisest kui ka lähinaabritega võrreldes. 2006. aastal vähenes mitteaktiivsete inimeste arv aastatagusega võrreldes 6,9% ehk 27 000 inimese võrra. Eestis on mõnes sektoris kujunenud tööpuuduse asemel võtmemureks tööjõupuudus. Samal ajal oleks Eesti tööealise elanikkonna seast võimalik leida täiendavat tööjõudu 50 000 – 80 000 inimest. Hinnangute kohaselt töötab välisriikides vähemalt 20 000 eestimaalast, kes palgatasemete ühtlustumisel ning töötingimuste paranemisel oleksid valmis Eesti tööturule tagasi pöörduma (Riigi ... 2007, 14–15). Tegelikult oodatakse 2011. aastaks 2006. aastaga võrreldes tööga hõlvatud inimeste arvu suurenemist 14 000 võrra (Riigi ... 2007, 67). Tööjõu osas on Eesti saavutanud ekstensiivarengu piiri, sest välistööjõu massiline sissetoomine seaks niigi suure muulaste osakaalu tõttu rahvastikus ohtu eesti rahvuse püsijäämise.

Peamised arenguprobleemid on seotud ressursside kasutamise efektiivsusega

Kümne aasta jooksul on Eesti tööjõu tootlikkuse tase suhtena EL 25 tasemesse kasvanud keskmiselt 6,2% aastas, see moodustab EL 25 keskmisest vaid ligikaudu 60% ja Eesti on tootlikkuse poolest Euroopa Liidu pingereas viimaste seas. Senises majandusarengu faasis on ettevõtetele olnud võimalik tulu teenida teadmistesse ja oskustesse oluliselt investeerimata. Madala tootlikkuse põhjus on lisaks mainitule ka vananenud sisseseeded, vähene uuendus- ja arendustegevus, nõrk juhtimine jne (Riigi ... 2007, 21).

Ettevõtjate jaoks on loodava lisandväärtuse mahu suurendamise oluline takistus vajaliku finantseerimiskapitali puudus. Finantsvahendite nappus on omane peamiselt alustavatele ja väikestele ettevõtjatele, kellel on tagatise ebapiisavuse, madala omafinantseerimise võimekuse ja muude tegurite tõttu erasektorist kapitali kaasamine keeruline. Turult ei ole kättesaadavad uute (eriti riskantsete) ideede realiseerimiseks ja kiire kasvu finantseerimiseks vajalikud finantsvahendid (Riigi ... 2007, 21).

Avaliku sektori arenguperspektiivide puhul rõhutab Eesti valitsus esmajoones eelarve tasakaalu aspekti: valitsussektori eelarve ülejääk ulatus 2006. aastal 7,7 miljardi kroonini, moodustades 3,8% sisemajanduse kogutoodangust. Eelnevate aastatega võrreldes on valitsussektori eelarve ülejääk kasvanud nii absoluutmahus kui ka protsendina sisemajanduse kogutoodangust – 2004. ja 2005. aastal kujunes ülejäägiks 2,3% sisemajanduse kogutoodangust (Riigi ... 2007, 22). "Keskvalitsuse ülejääk tulenes osaliselt

kiire majanduskasvu tõttu oodatust paremini laekunud tuludest, aga peamiselt kulude planeeritust madalamast tasemest – riigieelarve tulusid laekus 2006. aastal 101,4% eelarvest, kulusid tehti vaid 93,6% kavandatud.” (Riigi ... 2007, 23.)

Samalaadsed proportsioonid ilmneseid ka 2007. aasta riigieelarve täitmisel. Suur osa kavandatud jääb lihtsalt ellu viimata, mis loob mulje suurest riigieelarve ülejäägist. “Tänu viimaste aastate märkimisväärsele ülejäägile valitsussektori eelarves – eelkõige keskvalitsuse ja sotsiaalkindlustusfondide sektoris – on nimetatud valitsustasandite reservid pidevalt kasvanud. Keskvalitsuse finantsreservid ületasid 2006. aasta lõpu seisuga keskvalitsuse võla enam kui viiekordselt ning ulatusid 19,3 miljardi kroonini ehk 9,4% SKPst.” (Riigi ... 2007, 26.)

Kokkuvõttes on valitsuse hinnang järgmine: “Eesti senine majandusareng on olnud kiire ning ka lähituleviku väljavaated on soodsad. Samas on viimastel aastatel oluliselt suurenenud majanduse tasakaalustamatus ja majanduskasvu järsu aeglustumise oht.” (Riigi ... 2007, 69.) Olulisi muutusi Eesti valitsussektori poliitikas ette näha ei ole: “Eestis on tavapäraselt riigieelarve koostamisel lähtutud põhimõttest, et valitsussektori eelarve on keskpikal perioodil vähemalt tasakaalus. Valitsus jätkab 2007. aasta riigieelarvega alustatud: riigieelarve koostatakse juba planeerimise järgus kogu keskpikaks perioodiks selliselt, et valitsussektori eelarve oleks ülejäägis ehk kõiki tulusid ei jagata jooksvalt kuludeks. Lisaks säästetakse võimalikud prognoositust paremini laekuvad tulud. /... / Ühtlasi aitab selline eelarvepoliitika hoida madalal valitsussektori võlakoormust ning suurendada reserve, mis on omakorda üheks riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse eelduseks. / ... / Lisaks ülejäägis eelarvete koostamisele vähendab valitsus kogu keskpika perioodi jooksul järjekindlalt keskvalitsuse võlakoormust.” (Riigi ... 2007, 70.)

Kõik on üheselt selge – Eesti valitsus jätkab senist eelarvepoliitikat väidetavalt veelgi äärmuslikumas vormis. Eelarvestrateegia andmed (Riigi ... 2007, 79) näitavad, et riigieelarve tulude suhe sisemajanduse kogutoodangusse kavatakse langetada 2008. aasta 33,9%-lt

2011. aastaks 31,1%-le. Avaliku sektori mõjukus ühiskondlike protsesside kujundamisel väheneb eelolevail aastail seega veel ligikaudu kümnendiku võrra. Riigieelarvesse laekub 2011. aastal 2008. aasta suhtelise tasemega võrreldes üle kümne miljardi krooni vähem. Selline riigieelarve tulude taseme langus saadakse hoolimata Euroopa Liidu toetuste tõusust 2011. aasta riigieelarves üle 15 miljardi krooni. Võrdluseks tuleb märkida, et aastail 2000–2006 oli valitsussektori tulude tase suhteliselt stabiilselt ligi 36% sisemajanduse kogutoodangust (Eesti Statistikaameti *online*-andmebaas). Oluliste nihete esilekutsumiseks majanduse konkurentsivõimes – näiteks innovatsioonile haridus- ja teadusbaasi loomisega ning ettevõtlussektorit tehnoloogilise ja tootealase innovatsiooni toetamisega – Eesti valitsussektori eelarves keskpikas perspektiivis piisavaid vahendeid ei teki. Eelarvestrateegias toodud arvudest (Riigi ... 2007, 105) selgub, et haridus- ja teaduspoliitikale suunatavate eelarvevahendite suhe sisemajanduse kogutoodangusse jääb senisele tasemele. Infoühiskonna arendamiseks eraldatavad summad jäävad aga 500 miljoni krooni piirimaile aastast ning nende summade absoluutsuurus väheneb aastail 2008–2011 mõnevõrra ja mõjukus (suhe SKT-sse) oluliselt.

Valitsuse eelarvepoliitikast tuleneva baasstsenaariumi kohaselt jätkub seega Eestis avaliku sektori kokkutõmbamine ja mõjukuse vähendamine. See tähendab, et enamik avaliku sektori panusest sõltuvaid probleeme teravneb. Majandusvaldkonnas jätkub peamiselt avaliku sektori passiivne poliitika, välja arvatud Euroopa Liidu rahaga rahastatavad valdkonnad, kuhu lisandub vähemalt miljard krooni vahendeid aastast (keskkonnakaitse, maaelu ja regionaalpoliitika, transpordinfrastruktuur). Elukeskkonna arendamiseks tuleb Euroopa Liidust aastail 2007–2013 kokku 1,6 miljardit krooni, majanduskeskkonna arendamiseks 1,4 miljardit krooni ja inimkapitali arendamiseks ligikaudu 400 miljonit krooni. Nendest vahenditest ei jätku radikaalsete muutuste esilekutsumiseks (arvestades riigi eelarvestrateegiast selguvat tõsiasja, et Euroopa Liidu raha lisandumisel tõmbab Eesti sageli tagasi oma rahastamist). Nimetame seda Eesti arengu baasstsenaariumi

seirestsenaariumiks. See stsenaarium Soome arengutasemele Eesti majandust (ühiskonnast tervikuna rääkimata) kindlasti ei vii. Pigem tuleb prognoosida Eesti majanduse konkurentsivõime jätkuvat kaotamist koos kõigi sellest tulenevate tagajärgedega.

Kokkuvõtteks

Eesti ettevõtjad ja valitsus on pidanud 1999. aastast saadik peaeesmärgiks avaliku sektori kulude osatähtsuse vähendamist sisemajanduse kogutoodangus. Sellise suhtumise tõttu ei ole avalikule sektorile omistatud aktiivset rolli majanduse konkurentsivõime suurendamisel või on koostatud arengukavad jäänud rahalise katte puudumisel ellu viimata. Avaliku sektori senist ja keskpikaks perspektiiviks kavandatud positsiooni Eesti majanduse arengus võib iseloomustada seirestsenaariumina. Senise majanduskasvu taganud ekstensiivse arengu tegurid hakkavad ammenduma, tööjõu odavus konkurentsivõime peamise komponendina kaduma. Majandus peab paratamatult uute oludega kohanema.

Eesti majanduse arengu kriisistsenaariumid ühelt poolt ja majanduse konkurentsivõimes positiivsete nihete esilekutsumise stsenaariumid teiselt poolt võiksid Eesti valitsus- ja ettevõtlussektori esindajaid veenda vajaduses muuta radikaalselt avaliku sektori rolli. Loomulikult on igasugusest stsenaariumist suurema veenmisjõuga tegelik areng ise. Paraku tulevad iseenesest enamasti ainult kriisid ja neist õppimine on kulukas nii majanduslikult kui ka sotsiaalselt. Positiivsete arengunihete saavutamiseks tuleb teha hästi koordineeritud sihipärast tööd ning tagada see vajalike ressurssidega.

Kasutatud kirjandus

Eesti Statistikaameti *online*-andmebaas.

Eurostati *online*-andmebaas.

Riigi eelarvestrateegia 2008–2011. EV Rahandusministeerium, 31. mai 2007.

Ringland, G. (2002). Scenarios in Business. Chichester: John Wiley & Sons.

Ringland, G. (2002b). Scenarios in Public Policy. Chichester: John Wiley & Sons.

Ringland, G. (2006). Scenario Planning. Managing for the Future. 2nd edition. Chichester: John Wiley & Sons.

Terk, E. (2007). "Eesti 2010" stsenaariumid tagantjärele tarkusega ehk paradoksaalne tee Lõuna-Soome suunas. – Eesti Majanduse Teataja, nr 10, lk 8–12.

van der Heijden, K. (2005). Scenarios: The Art of the Strategic Conversation. 2nd edition. Chichester: John Wiley & Sons.