

Globaliseerumine, delokaliseerumine ja katsed protsessi valitseda

Alari Purju (RiTo 17), Estonian Business School, sotsiaalteaduste instituudi direktor, professor

Globaliseerumine toob põhiliselt kaasa selle, et kauged piirkonnad, protsessid ja inimesed hakkavad järjest rohkem üksteisest sõltuma.

Majanduse globaliseerumine ehk üleilmastumine on seotud kaupade, teenuste ja kapitali kiiresti kasvanud mobiilsusega ning tehnoloogiate laialdase levikuga, millega kaasneb tööjõu suhteliselt väiksem liikuvus. Majanduses on eriti tähtis osa rahvusvahelistel firmadel. Väliskaubanduses näiteks on valmiskaupade osa alla poole kogumahust, suurem on rahvusvaheliste firmade sisene kaubandus, mis toimub eri riikides asuvate allüksuste vahel, statistika registreerib seda riikidevaheliseks kaubanduseks.

Artiklis keskendutakse üleilmastumise ühele tahule, tööjõumahukates tööstusharudes toimunud arengutele. Eesmärk on anda ülevaade globaliseerumisega kaasnenud tootmise ümberpaiknemise mõju käsitlevast diskussioonist, selle protsessi suunamise võimalikest vahenditest ja arengutest mõnes tööjõumahukas tööstusharus.

Kasutatud on Euroopa Liidu VI raamprogrammi piires tehtud uuringu “Tootmise ümberpaiknemine tööjõumahukates tööstusharudes” materjale, uuringus osales ka autor. Alustan ettevõtluse kirjeldamisest, sest valitsemise puhul on ilmselt kasulik teada, mis on valitsetava valdkonna eripära ja toimimise motiivid. Artikli teises osas kirjeldan valitsemise struktuure ja valikuid.

Firmade valikute kontekst

Rahvusvahelistel firmadel, eriti seoses nende kasvuga liitumiste ja uutele turgudele laienemise teel, on valida horisontaalsete või vertikaalsete struktuuride vahel.

Üldiselt on turul kauplemine seotud horisontaalsete struktuuridega, mille puhul on tähtis märksõna konkurents. Samal ajal erinevad turustruktuurid konkurentsitaseme poolest (paljude osalistega konkurentsiturg *versus* mõne suurfirma kontrollitud oligopoolne turg), mis määrab nii tegevuse strateegia kui ka kasumi.

Vertikaalsed struktuurid on selles mõttes turu vastandid, et tegevuste koordineerimine viiakse turult firmasse. Lihtne näide seda tüüpi valikute kohta on firma otsus, kas korraldada teatud teenuste tootmine firmasiseselt (koristustööd, aga ka infotehnoloogiasüsteemi haldamine) või osta seda teenust turult. Teatud teenuse turult ostmise korral on kindlasti tähtis turukonkurents, mis surub hinnad alla. Samal ajal on teenuse kvaliteeti firmasiseselt enamasti lihtsam kontrollida, sest turult ostes tähendab kvaliteedikontroll paljudel juhtudel küllalt suuri lisakulusid.

Firmade arv turul muutub ning koos sellega ka konkurentsituatsioon. Firmade arv ja turu osa tegevuste koordineerimisel väheneb ning üksikud ettevõtted kasvavad seoses liitumiste ja ülevõtmistega. Firmed taotlevad mastaabiökonoomiat, kuid sellega suurenevad ka firmasisesed tehingukulud, näiteks erinevate ärikultuuride kokkupõrke tulemusena. Seetõttu on kirjanduse põhjal otsustades vähem kui pooled liitumistest tegelikult edukad. Viimaste aastate tuntumaid näiteid on lahutusega lõppenud Mercedeste tootja Daimler-Benz ja Chrysleri ühinemine. Suurte firmade osadeks jagunemine ja uute sisenemine turule suurendab omakorda konkurentsi ja vähendab üksikute osaliste kasumeid, sest sellest osasaajate arv kasvab.

Tootmise rahvusvahelistumisel taotlevad rahvusvahelised firmad ressursibaasi laiendamist, turgude hõlvamist, mitmesuguse hinnataseme ja mastaabiökonoomiaga seotud kasu saavutamist. Oluline on vähendada turukonkurentsi ka võistlejate ülesostmise ja tarneahelaga liitmise teel. Ülesostetavate valik on sageli ellujäämine liitumisel või allhankes osalemisel või väljatõrjumine valmistoodete turult ning tegevuse

lõpetamine. Seda otsust on mõned eksperdid kirjeldanud kui valikut, mille üks võimalusi on mõni protsent osalust suures kasvavas äris ja teiseks sada protsenti osalust mitte milleski.

Toote väärtusahel

Toote väärtusahela kontseptsiooni kasutatakse omavahel seotud ärioperatsioonide kirjeldamiseks tootmisvaldkonnas, seejuures on ahela alguses üldiselt lihtsad operatsioonid ja lõpus kallimad, valmistoodete *brand'*iga, innovatsiooni ning teadus- ja arendustegevusega seotud operatsioonid. Firma paiknemine väärtusahelas määrab kasumlikkuse. Väärtusahela alguses asuvaid tooteid suudavad valmistada paljud firmad ning seetõttu on tegemist konkurentsituruga, mille iseloomulik joon on konkurentsihinnad ja madal kasumimarginaal. Väärtusahelas ülespoole liikudes konkurents väheneb. *Brand'*itoodangu puhul on enamasti tegemist oligopoolse turuga, millel firmadel on teatud mõjuvõim hindade üle, mis kajastub ka kõrgemas kasumimarginaalis. Väärtusahelas paiknemise mõju kirjeldamiseks sobivad kaks Eestiski hästi tuntud firmat – Elcoteq ja Nokia. Kuigi firmad tegutsevad lähedastes valdkondades, on Elcoteq viimaste aastate kasumimarginaaliga 1–5 protsenti väärtusahela esimeses pooles ja Nokia kasumimarginaaliga 15–20 protsenti teises pooles (vt bilansse ja kasumiaruandeid, mis on esitatud Helsingi börsil noteeritud ettevõtete osas, <http://www.omx.com/helsinki>).

Esimene küsimus sellise väärtusahelas paiknemise kohta võiks olla: miks ettevõtted ei liigu üles, kõrgema kasumlikkuse suunas? Nokia paiknemisel väärtusahelas on tähtis osa uutel toodetel, millega firma läheb pidevalt konkurentidel eest ära. Samuti on olulised teeninduslik infrastruktuur, tarneahelad, reklaam ja palju muud. Oluline järeldus on aga see, et oligopoolse turu saavutamiseks tuleb innovatsiooni ja tootearendusse teha suuri investeeringuid, mida on võimelised tegema väga suured firmad. Seega on üks turuliidrina püsimise eeldusi varasemad kasumid, see kehtib eelkõige sarnase tehnoloogilise paradigma või platvormi piires. Milliste suurusjärgudega on tegemist, võib leida jälle nendesamade firmade aruannetest. Neid arve saab võrrelda näiteks mõne (väikese) riigi eelarvega ja sealt teadus- ja arendustegevusele eraldatud vahenditega. See ei tähenda muidugi, et tehnoloogiat uuendatakse ainult ja eelkõige suurfirmades. Tegevuste lõikes on suured erinevused innovatsiooni ning teadus- ja arendustegevuse intensiivsuse ja firmade suuruse vahel.

Delokaliseerimise puhul on oluline väärtusahela nn lõigustamine: teatud osa väärtusahelast (näiteks tööjõumahukad operatsioonid) viiakse teistesse riikidesse ning pärast operatsioonide sooritamist pöördub toode tagasi väärtusahelasse lähteriigis. Olulised märksõnad on allhange, samas valdkonnas omavahel seotud ettevõtete kooslusi kirjeldav klasteri mõiste (Porter 1990, 1998, 2000).

Rahvusvahelistumise riskid

Rahvusvahelistuv firma, kes viib oma tegevuse – ekspordi-impordi, välisinvesteeringud ja mitmesugused muud lepingulised suhted, nagu frantsiis, liising, juhtimisleping, ühisettevõtted – teistesse riikidesse, arvestab küll hindade ja muude turusignaalidega, kuid tähtis on ka institutsionaalne keskkond nagu õigusruum koos omandikaitsega, kultuuriline lähedus või kaugus, mille mõju saab üldiselt iseloomustada tehingukulude kaudu. Kasumi kõrval hindavad firmad riski. Tehingukulud peegeldavad riske ennetavate tegevuste kaudu (keerulisemad lepingud ja nende koostamiseks kasutatavad kallimad juriidilised teenused ebakindlalt, võõramas majanduskeskkonnas) või riskide realiseerumise järelmitema tegelemise kujul (varade ülevõtmine või hävimine, kohtukulud).

Rahvusvaheliste firmade vara käekäigust on väga huvitatud omanikud, kellele tegevjuhtkond peab aru andma saavutustest ja ebaõnnestumistest, ka võõrastes piirkondades. Majanduskeskkonna riskid kajastuvad selles, kuidas on tegevus üles ehitatud, mis tüüpi tehinguid firmad kasutavad. Empiiriliste uuringutega on tuvastatud, et firmad eelistavad suurema vertikaalse hierarhilisusega valitsemismudeleid horisontaalsetele seostele, kui (turu)vahetustehingud on seadustega halvasti kaitstud (Oxley 1999). Samuti on näidatud, et uutel tehnoloogiatel põhinevad firmad sisenevad võõrastele turgudele muudel võrdsetel tingimustel hiljem kui masstootmisfirmad, teenuste valmistajad hiljem kui sama valdkonna töötleva tööstuse firmad. Oluline on tootmiseks vajaliku informatsiooni tüüp. Unikaalsete ja kohalikku eripära arvestavate vajaduste suur osakaal pidurdab rahvusvahelistumist. Eri riikide lähedasel kultuuritaustal põhinev ja tegevusi seletav informatsioon kergendab ja toetab rahvusvahelistumist, teabe tõlgendamist raskendav kultuuritausta erinevus mõjub vastupidi (Coeurderoy, Murray 2005).

Majandusliku üleilmastumise kõige olulisemad osalised on rahvusvahelised firmad. Siinse käsitluse eesmärk ei ole valida poolt majanduse üleilmastumise mõju üle käivas diskussioonis. Rõhutan vaid, et nähtusel on oma käivitav mootor, milleks on eraomandil ja turgudel põhinev majandus ning selle orienteeritus kasumile. Sealjuures on kasumi teenimise kontekstiks konkurents, mis sunnib firmasid tegema pidevalt uuendusi, mis omakorda on elustandardi tõusu lähtekoht. Hea ülevaate, millised on selle protsessi lähtekohad, kuidas protsess toimub, kuidas jagunevad eri osapoolte vahel viljad, kas vaesed riigid oleksid üleilmastumiseta rikkamad või vaesemad, annab näiteks Martin Wolf (2004).

Valitsemine

Oluline osa valitsemisest on seotud võimu teostamisega avalikes huvides või firmade puhul omanike huvides (European Commission 2005; Jessop 2002). Selle käsitluse puhul huvitab meid raamistik, milles rahvusvaheliste firmade tegevust suunatakse. 1990. aastaist on eriti oluliseks muutunud mitmetasemelise valitsemise teema, mille puhul on oluline lähtekoht paljude sügavaid poliitilisi ja majanduslikke muutusi tekitavate otsuste detsentraliseeritus ühelt poolt ja nende nii-öelda mitmetasandiline läbiv toime teiselt poolt. Näiteks puudutavad rahvusvaheliste firmade valikud kogu Euroopa Liidu tööhõivet, kui suurem osa tootmisest viiakse Euroopast Aiasiasse.

Valitsemisaspektide kirjeldamiseks lähtume käsitlusest, mis jaotab valitsemise valdkonniti avalikku ja erasfääri kuuluvaks ning meetmete tüübilt (mudelilt) toetavaks, reguleerivaks ja kompenseerivaks (Gereffi, Humphrey, Sturgeon 2005).

Tabel 1. Valitsemise mudelid ja valdkonnad

Valitsemismudel	Valdkond	
	Avalik	Era
Toetav	omandiõigus, äriseadusandlus, konkurentsipoliitika	turuideoloogia, erialased tavad ja normid
Reguleeriv	tööseadusandlus, looduskeskkonda puudutavad	vabatahtlikud kokkulepped, firmade sotsiaalne vastutus,

	regulatsioonid, tervise- ja ohutusmeetmed	survegruppide tegevus ja tarbijate boikotid
Kompenseeriv	sotsiaalkindlustus, (täiendus)koolitus ja ümberõppe programmid, tervishoiupoliitika	kollektiivlepingud, filantroopia

ALLIKAS: Gereffi, Humphrey, Sturgeon 2005.

Valdkondade mudelite erinevus on seotud jõustamismehhanismiga. Nii töösuhted kui ka negatiivsete välismõjude piiramine seoses looduskeskkonnaga põhinevad seadustel ja teistel regulatsioonidel ning nende jõustamiseks kasutatakse õigussüsteemi. Fimate sotsiaalne vastutus, mitmesugused ühiskondlikku huvi kajastavad kokkulepped põhinevad vabatahtlikkusel, nende rikkujaid ootab eelkõige moraalne halvaks panu. Tasub rõhutada, et viimane võib olla väga tugev survevahend. Eri tüüpi regulatsioone testivad aga eriti kriisilukorrad ja nendes on vabatahtlikest kokkulepetest kergem taganeda kui riigi jõustamisega toetatud regulatsioonidest.

Üleilmastumise ja tootmise delokaliseerimisega seotud valitsemismeetodite ja valdkondade puhul tuleb eraldi välja tuua ka riikide ülene, riigi ja kohalik tasand. Riikide üleselt tasandist on olulised rahvusvahelised organisatsioonid ja Euroopa Liit, mis ühelt poolt on samuti riikide ühendus, kuid samal ajal esindab rahvusvahelistes organisatsioonides piirkonda tervikuna. Riikide ülese valitsemise teemasid ongi see, kas üleilmsete probleemide lahendamiseks oleks seda taset vaja tugevdada. Sellest on räägitud ka seoses globaalsete finantskriisidega, kui Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) volitusi ja panust on peetud ebapiisavaks, näiteks 1990. aastate lõpus Kagu-Aasiast alanud finantskriisi puhul.

Üleilmastumine on toetanud stabiilset madala hinnatõusuga majanduskeskkonda ning suurendanud rikaste riikide kodanike heaolu odavate kaupade pakkumisega ja vaeste riikide heaolu kasvanud tulutasemega. Negatiivne pool on seotud eelkõige tulude ebaühtlase jaotamisega üleilmastumises osalejate vahel. Kahtlemata on hiljutine nafta- ja toiduainehindade tõus, milles on suur osa uute tööstusriikide kasvanud nõudlusel, keerulisemaks muutnud ka valitsemisprobleeme kõigil tasandil.

Rahvusvahelised organisatsioonid

Järgnevalt vaatleme, millised on võimalused globaliseerumisprotsessi valitseda. Eristame rahvusvaheliste organisatsioonide, Euroopa Liidu, rahvusriigi ja kohaliku omavalitsuse tasandit.

Maaailma Kaubandusorganisatsioonil (WTO) on keskne osa kaubanduse institutsionaalsete raamide kujundamisel. WTO süsteem sisaldab üldist tolli- ja kaubanduskokkulepet (GATT) ning veel 12 muud lepingut. Rahvusvahelist kaubanduskorda toetavad mõjuvõimsad lahkkelide lahendamise protseduurid. Seejuures on WTO süsteem ainult üks leping paljude hulgas, mis tegeleb rahvusvahelise kaubanduse valitsemisega. Osa teistest lepingutest toetab WTO süsteemi, osa on sellega konfliktis. Veelgi olulisem vastuolude allikas on aga see, et WTO lepingud tungivad riikide regulatsioonide valdkonda, mis tekitab konflikte WTO süsteemi ja riikide suveräänsuse vahel (Matsushita 2004).

On avaldatud kahtlust, et hoolimata põhimõttest üks riik üks hääl, mis on WTO toimimise aluseks, leiavad siiski aset suurriikide kulissidetagused katsed otsuseid mõjutada (Basu, 2004). Ei saa välistada, et mõningaid kaubandussanktsioone kasutatakse eelkõige

proteksionistlikel kaalutlustel, samuti seda, et rahvusvahelisi tööstandardeid rakendatakse selleks, et kaitsta arenenud tööstusriike arenguriikide eest (Bhagwati 1995). Siiski on WTO panus üleilmse kaubanduse liberaliseerimisel olnud tähtis ning toetanud majanduskasvu.

Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO) rakendab tööstandardeid kui piiranguid, kaitsmaks kõige nõrgemaid sotsiaalseid grupe. ILO lepingutele alla kirjutanud riigid kohustuvad ise jõustama vastavad põhimõtted. Jõustamise mõttes on ILO nõrgem kokkulepe kui WTO süsteem, sest ILO saab mõjutusvahendina kasutada ainult avalikkuses tähelepanu juhtimist. Sama kehtib ÜRO Global Contacti kohta, mis erineb ILO-st selles mõttes, et lepingule minimaalsete tööstandardite järgimise kohta on alla kirjutanud rahvusvahelised firmad, mitte riigid, kuid kus lepingu täitmine põhineb samuti ainult osaliste heal tahtel. WTO süsteemis rakendatakse reegleid rikkunud riikidele tegelikke karistusi (Basu 2004).

Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) ja Maailmapank on keskendunud üldise majanduskeskkonnaga seotud teemadele. IMF-i stabiliseerimise ja struktuurse kohanemise programmidega seotud nõuded ning Maailmapanga laenu saamise tingimuste hulka kuuluvad kohustuslikuks täitmiseks mõeldud majanduspoliitilised soovitusel on saanud kriitika osaliseks. Nende üldiste nõuete nimekirja kutsutakse Washingtoni konsensuseks. Esimesena sõnastas need niisugusel viisil John Williamson (1994). Washingtoni konsensuse nõuded ei ole vastuolus majandusreformideks vajalike tingimustega, küsimus on pigem selles, kas nad on piisavad. Nende organisatsioonide reformimiseks on tehtud mitmeid ettepanekuid. Uute ideede kohaselt tuleks senistele Washingtoni konsensuse põhielementidele lisada valitsemisele suunatud täiendusi (Fischer 1998; Rodrik 2000, 2004; Stiglitz 2002).

Rahvusvaheline Arengu- ja Koostöö Organisatsioon (OECD) ühendab maailma arenenud maid ning tal on suur roll eelkõige poliitikat mõjutavate diskussioonide foorumina. OECD on keskendunud majandus- ja sotsiaalvaldkondadele, mis ulatuvad makroökonoomikast kaubanduse, arenguprobleemide, teaduse ja innovatsioonini.

Euroopa Liit

Euroopa Liidu kompleksne iseloom peegeldub paljude poliitikate osas toimivas mitmetasandilises valitsemises. Arvestades mitmete riikide tõrksust suurema võimu loovutamise suhtes riikideülestele institutsioonidele, on Euroopa Komisjon kasutusele võtnud erilise valitsemisviisi, avatud koordineerimismehhanismi. Seda meetodit rakendatakse üldjoontes järgmiselt: Euroopa Komisjon esitab vastavas valdkonnas olukorra detailse analüüsi ja seab igale riigile spetsiifilised eesmärgid. Seejärel on igal liikmesriigil võimalus sõnastada ja rakendada meetmeid nende eesmärkide täitmiseks. Komisjon jälgib arenguid, võrdleb riikide poliitikaid ja annab soovitusi parimate järgimiseks. Avatud koordineerimismehhanismi kasutatakse ka Lissaboni eesmärkide täitmist tagavate poliitikate osas, mille kohaselt Euroopa Liidu majandus peab muutuma kõige konkurentsivõimelisemaks maailmas.

Delokaliseerumisega seoses on tähtsad mitmed valdkonnad. Konkurentsipoliitikas määrab Euroopa Liidu ühine poliitika reeglid liitumiste ja ülevõtmiste, samuti avalike toetuste ning sektorite ja riigiabi skeemide kohta. Sellega mõjutatakse näiteks riikide võimalusi välisinvesteeringute saamiseks. Struktuuripoliitika põhineb peamiselt Euroopa Liidu struktuuriprogrammidel, mis on liikmesriikidega kooskõlastatud ning mille siht on ressursside eraldamine riigi ja regioonide infrastruktuuri arendamiseks, teadus- ja arendustöö toetamiseks, innovatsiooniks. Sotsiaalse kaitse ja tööturu valdkonnas kasvab Euroopa Liidu tasemel vastu võetud regulatsioonide mõju ning toimub vastutuse ulatuslikum jagamine liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni vahel.

Tööstuspoliitika valdkonnas on Euroopa Komisjon paljude aastate jooksul teinud katseid kujundada katvat lähenemist, kuid sellest hoolimata on tööstuspoliitika ikkagi jäänud

liikmesriikide kompetentsi. Ühenduse poliitika toetab ideed, et erinevad poliitikad peavad taotlema just tööstuse konkurentsivõime tõstmist. Keskpunktis peab olema teadmispõhise majanduse arendamine ja seoste tugevdamine laienenud Euroopas. Ka tööhõivepoliitika on jäetud peamiselt riikide otsustada. Euroopa Komisjon on pidanud vajalikuks tööhõivestrategia koondumist kolme keskse teema ümber – tööhõives osalemise määra suurendamine, töötajate ja firmade kohanemisvõime parandamine muutuv majanduses ning investeringud inimkapitali (European Commission 2005). Kriitilise tähendusega on ressursside suunamine tegevust lõpetavatest sektoritest sinna, kus Euroopa konkurentsivõime on säilinud.

Ühtset terviklikku maksupoliitikat Euroopa Liidu tasemel ei ole, kuid teatud samme on üksikutes valdkondades astutud. Fiskaalne harmoneerimine algas kaudsetest maksudest. Nüüdseks on kõrvaldatud tollitariifid Euroopa Liidu liikmesriikide vahel, loodud ühtne tollitariifide ja lisandväärtusmaksu (VAT) süsteem, harmoneeritud tollitariifid kolmandate riikide suhtes. Otseste maksude puhul on riikide vahel endiselt suured erinevused. Euroopa Liidu 12 uue liikme ettevõtte tulumaksumäär on keskmiselt kolmandiku võrra madalam kui 15 vanas Euroopa Liidu riigis. See erinevus toetab tööstuse ümberpaiknemist Lääne-Euroopast Ida-Euroopasse.

Riigid ja valitsused

Mitmesuguste rahvusvaheliste organisatsioonide toetatud ja nõustatud abiprogrammides peeti riiki 1950. ja 1960. aastatel juhtivaks agendiks struktuursete tööstusprobleemidega tegelemisel. Siis nimetati seda tüüpi muudatusi ja nende toetamist moderniseerimiseks (Stone 1965). Abiagentuuridele meeldisid ulatuslikud tööstuse arendamise projektid, mis vajasisid muu hulgas valitsuste tagatist. Selle poliitikaga kaasnes siseturu kaitse, mille argumendiks oli uute tööstuste toetamine, kuid mis tagantjärele hinnates tõi kaasa sama palju probleeme, kui suutis neid lahendada. Kaitstud tööstusharu muutus tugevaks huvirühmaks, kes panustas antud valdkonna jätkuvasse toetamisse ja konkurentsile mitteavamisele. Sealjuures maksid riigi maksumaksjad selle poliitika kinni kahekordselt: vastavate toodete kõrgemate hindade kaudu ning subsideerimist toetavatesse poliitikutesse panustamise vahendid võeti samuti maksumaksjailt. Sellega seostatakse ka Ladina-Ameerika maade aeglasemat arengut 1970. ja 1980. aastatel, võrreldes Kagu-Aasia tööstusriikidega, kus poliitika alused olid mõnevõrra teised (nn ekspordi juhitud kasv). Neoliberaalse tulevikuväljavaate tähtsaks muutumist 1980. aastate teisest poolest ei mõjutanud mitte niivõrd riigi kasvav osa paljudes valdkondades, kuivõrd küsimus sellest, kas arengumaade avalik haldus oli üldse võimeline muutuste juhtiva agendi rolli täitma (Batley, Larbi 2004). Neoliberaalne lähenemine pääses domineerima pärast 1970. aastate naftašokki, kui paljud valitsused jäid oma poliitika kohandamisega uutele tingimustele hiljaks ning riigid sattusid seetõttu inflatsiooni ja kiiresti kasvava võlakoormuse küüsi. Selle tagajärjel süvenes kahtlus, kas riigid suudavad muutustega arvestada, rääkimata nende muutuste ennetamisest või suunamisest. Muutunud intellektuaalse kliima mõju kasvas järk-järgult ka rahvusvahelistes organisatsioonides nagu IMF ja Maailmapank. Kui valitsused ei suutnud pidurdada valitsuskulusid ja pehmeid laene, mis omakorda kihutasid tagant inflatsiooni, siis tuli neid selleks sundida abipakettidele vastavaid stabiliseerivaid tingimusi seades. Sama lähenemine ja probleemid iseloomustasid ka endiste sotsialistlike riikide üleminekut turumajandusele 1990. aastate algul. Üks nende aastate kogemus oli, et kuigi liberaalsed paketid sisaldavad ilmselt tarvilikke tingimusi, ei ole need edukateks reformideks piisavad. Vastureaktsiooniks on olnud soovitatavatesse pakettidesse institutsionaalsete reformide lisamine. Tähtsustati selliseid teemasid nagu omandiõigus, seadusriik kõigi selle oluliste omadustega, finantssüsteemi stabiilsus ja usaldusvärsus, valitsuse läbipaistvus jne (Kohsaka 2004; Rodrik 2004).

Valitsuse rolli hindamisel tuleb eristada selle otsest mõju teenuste pakkumise ja kaudset mõju majanduskeskkonna kujundamise kaudu. Üldiselt on 1990. aastail toimunud oluline nihe just kaudse mõju suurenemise suunas. Samas oleks kindlasti tugev lihtsustus väita, et nimetatud poliitiline suunamuutus tõigi kaasa selle pika majanduskasvu perioodi. Kasvus oli oluline osa odava tööjõuressursi ja loodusvarade kiiresti suurenenud kaasamisel maailmamajandusse, eelkõige Hiina ja Venemaa avanemise tõttu 1990. aastatel. Kasvu toetas infotehnoloogiasektori areng ja selle mõju teistele tööstusharudele.

Uued valikud

Alates 2007. aasta suvest toimuv üleilmse majanduse jähnenemine on mõjutanud nõudluse ja pakkumise vahetõrget paljudes valdkondades ning pannud hinnad uuesti liikuma. Sellistes tingimustes võidakse majanduspoliitika alused uuesti ümber vaadata, sest kui konkurents viib suurest osast majandusest lühikese aja jooksul palju tööd välja, on proteksionistlikud meetmed ja riigi suurem sekkumine kiired tulema.

Euroopa Liidu valikud ulatuvad sekkumisest teatud miinimumtingimuste ja regulatsioonide tasemel kuni Skandinaavia tüüpi heaoluriigini. Skandinaavia mudelile lähenemine tähendaks maksukoormuse tõusu, eriti uutes liikmesriikides. Selle positiivne mõju avaldub eelkõige pikaajaliselt. Kaugema perspektiivi eelistamine oleks ilmselt mõistetav, kuigi aja pikenedes suurenevad ka määramatus ja riskid ning pikaajaliste ja lühiajaliste kasude hindamine ei ole valimistega seotud poliitilise tsükli kontekstis kerge ülesanne.

Teine äärmus on reguleerimise keskendamine mõjule miinimumstandardite (miinimumpalk, tööaeg, tööle võtmise ja vallandamise tingimused) kaudu. Põhilised parameetrid, sealhulgas kompenseerimine haiguste ravi, töötuse ning pensionile jäämise korral, muutuksid aga turujõudude toimele alluvate mehhanismide kaudu. Sellisel lähenemisel on kindlasti lühiajalised eelised.

Tuleb silmas pidada, et Skandinaavia heaoluriigi mudel tekkis suhteliselt suletud majanduse tingimustes. Üleilmne rahvusvahelistumine ja dereguleerimine on destabiliseerinud rahvusriiki ja valitsemise probleemid ulatuvad üle riigipiiride. Teine tähtis asjaolu on majanduse tüüp. Selles on oluline osa reguleerivatel ning kompenseerivatel meetmetel nagu kollektiivlepingud, survegruppide tegevus jms, mis tabelis 1 kirjeldatud valitsemismudelil kuulub eravaldkonda. Ametiühingute ja kollektiivlepingute osa kujunes töösuhetes keskseks majanduses, kus tööstusel ja suurtel ettevõtetel oli suur osa. Kujunevas teenindusmajanduses on ettevõtted enamasti väiksemad ning inimesed sõltuvad tööprotsessis üksteisest vähem ja teistmoodi kui masstootmises. See avaldab oma osa ka töösuhetele. Kindlasti on selles valikus teine tähtis mõjutaja üldine kodanikuühiskonna areng.

Mudelite konvergeerumine või mitmekesisuse säilimine ei sõltu ainult nende edust ühes või teises riigis, sest Euroopa Liit on riikide ühendus, kus iga riigi valimistel ja nendega seotud poliitilisel tsükliil on oluline mõju nii selle riigi sisepoliitika kui ka Euroopa Liidus toimuvate arengute suhtes. Konvergenstsi või mudelite paljususe osas tehtava valiku teine pool on seotud vahendite ümberjaotamisega Euroopa Liidus tõukefondide jm instrumentide kaudu, samuti liidu ühise poliitika intensiivsuse ja ulatusega eri valdkondades. Seda tüüpi valikute näiteks on küsimus, kas ja kuivõrd sõltub Euroopa Liidu üldine eelarve maht (s.t mida eelkõige suurte ja rikaste riikide maksumaksjad on nõus eraldama Euroopa Liidu eelarvesse) konvergeerumise ulatusest.

Mõned näited

Toodud näited on uuringust, mida artikkel kasutab. Uuring hõlmas viit riiki – Suurbritanniat, Kreekat, Eestit, Poolat ja Bulgaariat – ning nelja tööstusharu: õmblus-, jalatsi- ja elektroonikatööstust ning arvutitarkvara tootmist. Leidis kinnitust, et näiteks

Suurbritannias, Poolas ja Eestis, mille regulatsioonid põhinevad eelkõige miinimumstandarditel ja kust palju tööjõumahukat tööstust välja läks, ei toonud see kaasa tööpuuduse kasvu. Eestis ja Poolas ei olnud protsess ka sellise ulatusega kui Suurbritannias. Sellega ei kaasnenud massilise tööpuuduse tekkimist riigis tervikuna ega piirkonniti. Vabanenud tööjõu absorbeeris ülejäänud osa majandusest, eelkõige teenindus. Bulgaaria on olukorras, kus töötlev tööstus liigub eelkõige teistest riikidest sinna ja loob töökohti. Kreekas oli olukord veidi teine, sest väljaliikunud kapitali sihtpunkt oli madala palgataseme ja ebakindla poliitilise seisundi ning suure tööjõu väljavooluga riigid. Investeeringud ja odav tööjõud võimaldas traditsioonilistel tööstusharudel pikemalt säilida ning kokkuvõttes soodustas duaalse majanduse tekkimist, millest üks osa on suhteliselt konkurentsivõimeline ka rahvusvaheliselt ja teine osa on madala tööviljakusega ning säilis ainult eritingimuste tõttu. Ka ei toimunud Kreekas traditsioonilistes tööstusharudes erilist konsolideerumist, seetõttu säilisid paljud madala tehnilise tasemega väikeettevõtted, mille edu alus oli odav teistest Balkani riikidest tulev allhange.

Lihtsaid lahendusi pole

Erinevates majanduskeskkondades tegutsemisel on tähtsad nii kasumi teenimise võimalused kui ka riskid. Taotluste ja võimaluste piires on ettevõtlussektor selleks ülesandeks suhteliselt hästi valmis.

Rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa Liidu osa selles protsessis on palju mitmetahulisem ning sageli mitmetähenduslik. Osalt on see seletatav sellega, et nendel organisatsioonidel on palju erinevaid taotlusi ning nad ei ole sellisel määral keskendunud kui ärisektor. Teine komplikatsioonide põhjus on kahtlemata riikide huvid nendes organisatsioonides, sageli on need huvid vastuolus ja tööstuste huvidega läbi põimunud. Rahvusvaheliste organisatsioonide puhul on üks kriitiline koht regulatsioonidega kaasnevad jõustamise võimalused.

Kas üleilmsed protsessid, sealhulgas tööstuse delokaliseerumine, tingivad vajaduse tugevama riikideülese valitsemise järele, on praegu vastamata küsimus. Eelkõige üritatakse probleeme lahendada olemasolevate organisatsioonide kaudu, kuigi mitmed neist on pikemat aega silmitsi tõsiste probleemidega (näiteks ÜRO). Läbirääkimiste ja kooskõlastamistega on aastakümnete jooksul saavutatud siiski häid tulemusi, kuigi avalik arvamus peab seda sageli väheoluliseks (näiteks WTO arengud).

Kuna eeltoodud probleemide lahendamisel riigid enam ei domineeri, on ilmselt õige rääkida mitmetasandilisest valitsemisest, kus põimuvad rahvusvahelised organisatsioonid, piirkondlikud ühendused (nagu Euroopa Liit), rahvusriigid ja omavalitsused (eriti olulised on näiteks suured linnad).

Ilmselt ei ole kellelgi nende probleemidega tegelemiseks lihtsaid ja kiireid lahendusi. Oluline on erinevate osalejate taotlusi paremini mõista ning regulatsioone hinnata ja täiustada.

Kasutatud kirjandus

- Basu, K. (2004).** Globalisation and Development: A Re-examination of Development Policy. – A. Kohsaka (ed). New Development Strategies. Beyond the Washington Consensus. Hampshire and New York: Palgrave, pp 87–114.
- Batley, R., Larbi, G. (2004).** The Changing Role of Government. The Reform of Public Services in Developing Countries. Basingstoke and New York: Palgrave.
- Bhagwati, J. (1995).** Trade Liberalization and “Fair Trade” Demands: Addressing the Environmental and Labour Standard Issues. – World Economy, Vol 18, pp 745–759.
- Coeurderoy, R., Murray, G. (2005).** Legal Environments and First International Market Entries: Evidence on the Internationalisation of New Technology-based Firms in Three

European Countries. – A. Spithoven, P. Teirlinck (eds). Beyond Borders. Internationalisation of R&D and Policy Implications for Small Open Economics. Amsterdam: Elsevier, pp 97–124.

European Commission (1990). Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach. Brussels.

European Commission (2004). Fostering Structural Change: an Industrial Policy for an Enlarged Europe. Brussels.

European Commission (2005). Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007–2013. – http://www.europa.eu.int/comm/cohesion_policy_guidelines/index_en

Fischer, S. (1998). In Defence of the IMF. – Foreign Affairs, Vol 77, No 4, pp 103–106.

Gereffi, G., Humphrey, J., Sturgeon, T. (2005). The Governance of Global Value Chains. – Review of International Political Economy, Vol 12, No 1, pp 78–104.

Jessop, B. (2002). The Future of the Capitalist State. Cambridge: Polity.

Kohsaka, A. (2004). National Economies under Globalisation: A Quest for New Development Strategy. – A. Kohsaka (ed). New Development Strategies. Beyond the Washington Consensus. Hampshire and New York: Palgrave, pp 63–84.

Kok, W. (2004). Facing the Challenge – The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok, November. European Communities.

Matsushita, M. (2004). Governance of International Trade under World Trade Organization Agreements – Relationships between World Trade Organization Agreements and Other Trade Agreements. – Journal of World Trade, Vol 38, No 2, pp 183–210.

Oxley, J. (1999). Institutional Environment and the Mechanisms of Governance: the Impact of Intellectual Property Protection on the Structure of Inter-firm Alliances. – Journal of Economic Behavior & Organization, Vol 38, No 3, pp 283–309.

Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. New York: Free Press.

Porter, M. E. (1998). Clusters and the New Economics of Competition. – Harvard Business Review, November–December.

Porter, M. E. (2000). Location, Clusters and Company Strategy. – G. L. Clark, M. P. Feldman, M. S. Gertler (eds). The Oxford Handbook of Economic Geography. Oxford and New York: Oxford University Press, pp 253–274.

Rodrik, D. (2000). Governing the World Economy: Does One Architectural Style Fit All? – S. Collins, R. Lawrence (eds). Brookings Trade Forum: 1999. Washington, D. C., Brookings Institution Press, pp 105–126.

Rodrik, D. (2004). Development Strategies for the Twenty-First Century. – A. Kohsaka (ed). New Development Strategies. Beyond the Washington Consensus. Hampshire and New York: Palgrave, pp 13–38.

Stiglitz, J. E. (2002). Globalisation and Its Discontents. New York: W. W. Norton and Company.

Stone, D. C. (1965). Government Machinery Necessary for Development. – M. Kriegsberg (ed). Public Administration in Developing Countries. Washington DC: The Brookings Institution, pp 49–67.

Williamson, J. (ed) (1994). The Political Economy of Policy Reform. Washington DC: Institute for International Economics.

Wolf, M. (2004). Why Globalization Works. New Haven and London: Yale University Press.