

Eesti Arengufond – teel järgmisesse majandusse

Erik Terk (RiTo 15), Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi direktor, Eesti Arengufondi nõukogu aseesimees

Eesti Arengufondi loomise tingis vajadus süvendatult tegelda tulevikuseirega ning osutada kaasabi uuenduslike ja kõrge riskiastmega ideede rahastamisel.

Teatud arengustaadiumis jõuab iga riigi majandus olukorda, kus edasine areng pole enam üksikettevõtete turusignaalidele reageerimise ning ainult firmade ostjate ja müüjate otsimisele ja rahuldamisele orienteeritud tegevuse kaudu võimalik. Ka siis, kui üldine ärikeskkond riigis (maksutase, segavate piirangute vähesus jms) on soodne. Kesk- ja Ida-Euroopa majanduses liidripositsioonis olevates, aga ühtlasi juba kiirelt kallinenud maades, nagu näiteks Sloveenia ja Eesti, tuleb üle minna järgmisesse arengustaadiumisse, sest senises majanduses põhineb ekspordiedu ikkagi valdavalt hinnaeelisel. Tegelikult teist laadi majandusse, mida kutsutakse teadmismajanduseks ehk innovatsioonipõhiseks majanduseks. Üleminek eeldab Eesti majanduses muutusi, mis oma ulatuselt võivad olla võrreldavad nendega, mida elasime üle 1990. aastail, üleminekul turumajandusele. Nii ettevõtted kui ka majandus tervikuna peavad end uutele tingimustele kohandama, seejuures ei piisa muutustele reageerimisest, vaid kohandumine peab olema ka proaktiivne.

Selline varasemast keerukam majanduse restruktureerumine on võimalik ainult väga paljude majandussubjektide teadlikus koostöös. Seetõttu on eri maades hakatud üha rohkem tähelepanu pöörama võtmesõnadele nagu innovatsioonisituatsiooni kujundamine ja rahvuslik/riiklik innovatsioonisüsteem. Niisugune innovatsioonisituatsioon või -süsteem koosneb reast omavahel seotud ja halvemini või paremini nn kokkumängivatest komponentidest, nagu ettevõtted ja nende võrgustikud, eri tüüpi finantseerijad, ülikoolid ja uurimiskeskused, arendusteenuste osutajad, mitmesugused riiklikud struktuurid.

Loomulikult pole majanduse süveneva rahvusvahelistumise tingimustes võimalik kujundada edukaid ja suletud (ühe riigi piiridesse jäävaid) innovatsioonisüsteeme, sest nagu majandus on ka innovatsioon rahvusvaheline. Samal ajal on riigi roll sobiva innovatsioonisituatsiooni kujundamisel oma territooriumil tegutsevatele ettevõtetele siiski suur. See seisneb innovatsiooniks vajaliku keskkonna (näiteks haridussüsteemi ja eriti ülikoolid) loomises, eri subjektide innovatsioonialase koostöö initsieerimises ja abistamises ning sellele kaasaaitamises, et turumajanduslikud institutsioonid saaksid ja suudaksid oma tegevust just kõrgema riskiga uuendusprojektide kohaseks sättida. Eri maades on riigi roll arengu kavandamisel ja majanduselu uuendamisel erinev, mõne riigi kogemusi on kirjeldatud näiteks artiklis "Pikaajalise arengu kavandamine riigi tasandil. Kas Eestil on teistelt maadelt õppida?" (Terk, Kurik 2001).

Arengufondi funktsioonid

Varem kalduti riigi rolli ka turumajanduslike maade majanduses käsitlema kui omamaiste ettevõtete otsest toetajat, protektsionistlike kaitseabinõude kehtestajat, rahakursiga ekspordi soodustamiseks manipuleerijat jne, praegune käsitlus väärtustab riigi rolli just

innovatsiooni edendamisele kaasaaitajana. Mitmed riigid on saavutanud silmapaistvaid tulemusi, Euroopas näiteks Soome ja Iirimaa.

Eesti Arengufond, mille asutamise sätestas Riigikogus 15. novembril 2006 vastu võetud seadus, loodi põhimõtteliselt kahe ülesande täitmiseks: aidata riiki pikaajaliste strateegiliste valikute tegemisel – nn tulevikuseire funktsioon ning toetada uuenduslike, kõrge riskiga ideede rahastamisel – riskikapitali funktsioon. Meie majandus sõltub ülitugevalt rahvusvahelisest foonist, seetõttu tuleneb siit automaatselt ka kolmas, nn teenindav funktsioon – asjakohase rahvusvahelise koostöö korraldamine.

Arengufondi loomisele eelnes aastaid kestnud vaidlus kahe funktsiooni otstarbekuse üle, oponendid kasutasid mitmeid vastuargumente. Näiteks püüti väita, et pikaajalist arengustrateegiat Eestile polegi vaja, sest kiiresti muutuv keskkonnas ei saa väikeriigi majandus niikuinii midagi muud teha kui toimuvaga kohaneda, või dubleerimisel pole mõtet, sest arengustrategia ja prognoosidega tegeleb niikuinii rahandusministeerium. Riskikapitali suhtes väideti, et niigi rahastavad pangad või erariskikapitalid iga head idee ning meil pole praegu ega lähiajal leidlikke mõtteid, mis riskikapitali huvi paeluksid.

Tasapisi jõudis siiski suurem osa avalikkusest ja Riigikogu poliitikuist kindlale arvamusele, et mõlemat funktsiooni on vaja täita. Vaidluste viimases staadiumis arutleti pigem selle üle, kas kahte funktsiooni on vaja ühendada ühe organisatsioonilise katuse alla ning kui seda teha, siis kuidas peaks parlament seda organit kontrollima.

Riskikapitali vajalikkuse osas oli võimalik toetuda mitme välisekspertiisi koostatud ekspertiisitulemustele. Seda, et riskikapitali puudumine kujutab endast lünka Eesti väljakujunevas innovatsioonisüsteemis, märkis juba 2000. aastal meie innovatsioonisüsteemi hinnanud Soome asjatundja Hannu Hernesniemi. Sama väideti ka Baltimaades *International Finance Corporation*'i korraldatud uuringu kokkuvõttes. Eesti majandusministeeriumi heaks töötanud Hollandi *Zernike Group* täpsustas 2003. aastal lähemalt, millist tüüpi riskikapitalist on puudus (nn seemnekapitalist väljatöötamise algfaasis olevatele projektidele) ja millised finantseerimise korraldamise võimalused on põhimõtteliselt olemas. 2004. aastal alustati ametlikult eeltööd riikliku riskikapitali süsteemi loomiseks. Tõsi, esialgu ei sidunud valitsuse töörühm seda arenguseire funktsiooniga.

Mitte laenama, vaid investeerima

Oluline moment, mida rõhutas nii tol ajal loodud valitsuse töörühm kui ka sellega paralleelselt ja mõneti konkureerivalt tegutsenud Eesti Panga juurde loodud Strateegiliste Algatuste Keskuse töörühm, oli see, et Eesti tehnoloogiapõhised innovaatilised firmad ei vaja lihtsalt raha, vaid “tarka raha”. Teisisõnu peaksid fondi investeerimisspetsialistid raha mitte niivõrd laenama (see tuleb kõne alla erandjuhuna), kuivõrd innovaatiliste firmade põhikapitali investeerima, teatud perioodil oma oskusteabega nende firmade n-ö kursileviimises osalema ja seejärel kulutatud raha oma aktsiate müügiga tagasi teenima. Kõrge riskiga projektide puhul on tavaline, et enamik neist pankrotistub ning väga edukaks osutub ainult väike osa. Aga just viimatinimetatud ettevõtete aktsiate hilisem müük toob

riskikapitali paigutajatele suuri kasumeid ning see peab tasa tegema ka kaotused ebaõnnestunud projektidest. Fondi osalus ettevõttes peaks jääma 10% ja 40% vahele.

Eelnevast on selge, et arengufond ei saa olla eraldatud raha lihtne laialijagaja, keda huvitab eelkõige see, et kõik saaks tehtud reeglite järgi, vaid ta peab kujunema kõrgprofessionaalseks asutuseks nii koosseisulistele investeerimisspetsialistide kui ka ekspertkomitee liikmete osas.

Pärast pikki vaidlusi Eesti erariskikapitalistide esindajatega kujunes ka arengufondi kui riigi loodud institutsiooni põhimõtteline koostöömudel erainvesteerijatega. Seaduse kohaselt ei tohi arengufond endale üksi investeerimisriski võtta, ta saab oma raha mõnesse innovaatilisse ettevõttesse paigutada ainult siis, kui leiab partneriks ka erakapitali.

Arenguseire – kus see peaks asuma?

Arenguseire on süstemaatiline teaduse, tehnoloogia, majanduse, keskkonna ja ühiskonna pikaajaliste arengute hindamine, asjakohaste uuringute ja analüüside tegemine, et tuvastada võtmevaldkonnad ja strateegilised arengusuunad, mis pikema aja jooksul toovad ulatuslikku majanduslikku ja ühiskondlikku kasu. Eestis on selliseid võtmevaldkondade ja meetmete selekteerimise uuringuid vähe ning ka olemasolevate puhul ei tutvustata nende tulemusi otsuselangetajatele, majandusringkondadele ja avalikkusele süstemaatiliselt. Seetõttu on mitu autoriteetset hindajat nagu Jaak Aaviksoo ja Indrek Neivelt pidanud arenguseiret uue fondi loomisel isegi tähtsamaks kui riskiinvesteeringuid.

Kui riigi tugi nn seemnekapitali tekitamisel tehnoloogiliselt keerukates valdkondades tegevust alustavaile ettevõtetele on suhteliselt levinud nähtus ja kasutatavad mudelid riiklikes innovatsioonisüsteemides eriti palju üksteisest ei erine, siis arenguseire funktsioonile sobiliku koha leidmine on mõneti komplitseeritum. Eestis aluseks võetud Soome Sitra Fondi kogemus – nii kahe funktsiooni, s.o riskikapitali ja riigi üldise arenguseire funktsiooni istutamine ühte institutsiooni kui ka sellele institutsioonile suure tegevusautonoomia andmine – on küllaltki unikaalne lahend. Kuid õnnestunud ja suurt rahvusvahelist huvi pakkuv lahend.

Vajadusest arenguseire funktsiooni täitmise järele oli juba eespool juttu. Mis aga määrab selle, kuhu on otstarbekas riigi institutsionaalses masinavärgis säärase funktsiooni täitmine paigutada? Kõigepealt tuleb lähtuda arusaamast, et tegemist on esiteks pikaajalise arengu probleemide ja kursikorrigeerimisega seotud tegevusega ning teiseks riigi kogu elu ja arengut (nii majandus kui ka arengu sotsiaalsed ja muud aspektid) kaardistama kutsutud institutsiooniga. Seetõttu pole sellist funktsiooni võimalik suuremate kaotusteta suruda ühe ametkonna, näiteks rahandusministeeriumi või majandusministeeriumi alluvusse, sest siis jääksid “katuse” funktsioonid kitsamaks kui tema alla paigutatud institutsioonil.

Mitmes riigis on pikaajalise arengu kavandamisega seotud kehandit üritatud paigutada peaministri või presidendi institutsiooni juurde. Eestis oleks neil variantidel mitu miinust. Esiteks võiks pikaajalise arengu funktsiooni paigutamine presidendi kui riikliku institutsiooni juurde rikkuda väljatimmitud institutsionaalset tasakaalu riigis (vähemalt seda kardetakse,

tasub meenutada näiteks tõblemist Ühiskondliku Leppe Sihtasutuse kui eelmise Vabariigi Presidendi patronaazi all asunud institutsiooni ümber), teiseks tekitada tarbetuid konflikte presidendi ja peaministri vahel. Mõnevõrra loogilisem oleks pikaajalise kavandamise funktsiooni allutamine peaministrile. Selle lahendi vastu räägib aga meie senine riigiparaadi väljaarendamise käigus tekkinud arusaam, et erifunktsioonide tekitamisest otse peaministri juurde tuleks hoiduda. Näiteks võib tuua omaaegsed vaidlused riigi infotehnologiseerimise funktsiooni asukoha üle, mis lõpuks viidi – artikli autori arvates küll mitte eriti põhjendatult – majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi, mitte peaministri haldusalasse.

Fond Riigikogu juures oleks loogiline lahend

Senised katsed pikaajaliselt planeerida, kas või näiteks Euroopa Liidus ette nähtud nn *National Development Plan*’ide koostamisega, ei ole olnud lootustandvad. See on osalt tingitud koalitsioonivalitsuste praktikast, kus igal valitsusparteil on oma ministeeriumid ja vastutusvaldkonnad, mille arendamisse on peaministril või teistel ministritel suhteliselt keeruline sekkuda. Pikaajalise planeerimise asemel on toimunud pigem lühiajaline huvide kooskõlastamine poliitilisel ja bürookraatlikul tasandil. Ka pikkades vaidlustes, mis eelnesid arengufondi sünnile, on korduvalt rõhutatud, et loodav institutsioon peab tegelema palju kordi pikema arenguperioodiga, kui on valitsuste vaheldumise poliitiline tsükkel.

Pikaajalise arengu küsimuste lahendamisse tuleb kaasata nii koalitsioon kui ka opositsioon, ükskõik kes neis rollides parasjagu asuks. Seetõttu oleks muudest variantidest olnud parem otsus luua fond Riigikogu juurde. Seda muidugi siis, kui fondil oleks olnud oma tegevuse korraldamisel küllaldane autonoomia, et tagada tegevuse järjepidevus ka parlamendis paratamatult ette tulevate perioodiliste vastasseisude puhul. Lõppude lõpuks on parlamendi juurde maandunud ka esialgu Soome Panga poolt ja tema juurde moodustatud Sitra Fond. Omal ajal oli sellise fondi loomine riigi keskpanga juurde loogiline, ehkki mitte levinud variant. Praegu on Euroopas ja kogu maailmas keskpankade roll varasemaga võrreldes mõnevõrra kitsenenud (keskendumine valuuta stabiilsusele ja muudest arengufunktsioonidest suuresti loobumine), seetõttu keskpank praegu arengufondi nn peremeesorganismi rollile vaevalt pretendeerida saabki. Eesti Panka tuleb muidugi tunnustada omaaegse initsiatiivi eest Strateegiliste Algatuste Keskuse loomisel, mis etendas väga suurt osa ühiskondliku arvamuse ettevalmistamisel arengufondi loomiseks.

Kaasata ja veenda

Küsimust võiks käsitleda veelgi laiemast vaatenurgast. Nimelt ei ole arenenud riikides tuleviku kavandamine ja kujundamine toiming, mida saavad edukalt teha üksnes poliitilised erakonnad ja nende juhtimisel tegutsevad bürokratiaaparaadi struktuurid. Nagu on rõhutatud ka 2005. aastal Riigikogus vastu võetud Eesti säästva arengu strateegias, tuleb arengu kavandamisse kaasata ühiskonna eri kihid kõige laiemas mõttes. Edukas areng nõuab võrgustiku loomist, sellest tulenevalt on oluline, et arengufondi kaudu leiaksid endale väljundi poliitikutele lisaks äri- ja teadusmaailm ning et fond suudaks teha koostööd Eesti arengu eri valdkonna ekspertidega nende ametikohast sõltumatult.

Hinnates arengufondi asumist parlamendi juures arenguseire funktsiooni täitmise ja sellest tulenevate soovitude kasutamise seisukohalt, võib peale heade külgede näha ka mõningaid tööd raskendavaid asjaolusid. Nimelt ei ole fondi arenguseirest tulenevad strateegilised järeldused juurutatavad üheastmeliselt ja käsu korras. Seaduse kohaselt on fondil õigus valitsusele nõu anda, valitsus aga võib seda nõu kas kuulda võtta või ignoreerida. Seetõttu on igati loogiline, et kõrvuti poliitikutega kuuluvad fondi nõukogusse majandus- ja teadusavalikkuse esindajad.

Kui me ei räägi arenguseirest ainult kui riskikapitaliinvesteeringute põhjendamise vahendist, vaid laiemast alusest riigi arengustrateegia kaasajastamisel, tuleb nentida, et arenguseirest tekkivad uued arusaamad saavad juurduda ainult siis ja sedavõrd, kui arengufond suudab need viia poliitikute, kõrgametnike, ärimeeste ja kogu avalikkuse teadvusse ning oskab avalikkust veenda nende seisukohtade õigsuses. Sellest omakorda tulenevad nõuded fondi arenguseire korraldamisele. Arenguseiret ei saa tõlgendada lihtsalt uuringutena, ükskõik kui kvaliteetselt need oleksid tehtud. Et tulemused oleksid edukad, tuleb ühiskonna võtmegrupid kaasata juba seire kavandamise ja läbiviimise perioodil, seire endaga (trendide ja mõjutegurite analüüs, stsenaariumide koostamine jne) on vähemalt samaväärne uute vaatenurkade, visioonide ning tulemuste pidev tutvustamine ja läbiarutamine ühiskonnas.

Nüüdseks, s.o 2007. aasta kevadeks on põhioperatsioonid arengufondi käivitamisel tehtud. Fondi tegevus põhineb seadusel (RT I 2006, 52, 385), fond on avalik-õiguslik juriidiline isik, fondil on nõukogu. Avaliku konkursiga on tööle võetud peadirektor, järk-järgult võetakse tööle teisi inimesi. Kokku on lepitud käivitamisperioodi põhiülesanded. Enne kalendriaasta lõppu peavad valmima ja olema fondi nõukogus läbi arutatud nii arenguseire kui ka riskikapitaliinvesteeringute korraldamise täpsemad töökavad.

Kui riskikapitaliinvesteeringute mehhanism on seaduses küllalt täpselt lahti kirjutatud, siis arenguseire eesmärgid ja piirangud on äärmiselt üldised. Tõsi, kohe pärast fondi käivitamist on kiirelt tööle asutud. Töösse on antud esimene suurem seireprojekt, mis on suunatud Eesti majandusstruktuuri dünaamika modelleerimisele, et tuletada vajalikud struktuurimuutuste kiirendamise abinõud. Sellest oluline osa seostub ilmselt hariduspoliitiliste ning hariduse finantseerimise valikute ja initsiatiividega. Nii arenguseire kui ka riskikapitali puhul on tegemist põhimõtteliste sihtide seadmisega.

Edasise tegevuse strateegiline alus

Artikli autori hinnangul peaksid järgmise aasta alguseks põhimõttelise lahenduse leidma järgmised küsimused.

– Riskikapitaliinvesteeringud:

1. kui orienteeruda suurtele ja keerukatele projektidele, kas siis valida väiksem arv valdavalt kõrgtehnoloogiaga seotud ja tõenäoliselt kõrge riskiastmega äriprojekte või mõnevõrra suurem arv madalama riskiastmega projekte? Riskikapitali "laialipuistamine" nn tavaprojektide vahel oleks vale, siiski tuleb määrata tasakaalupunkt keerukusskaalal;

2. fondi aktiivsuse astme valik projektide initsieerimisel (kuipalju peab fond ise aktiivselt projekte otsima või aitama tekitada, kuipalju keskenduma analüüsile, valikule, osalemisele juba käivitatud projektide juhtimises);
3. koostöömudeli täpsustamine erariskikapitalistide ja nn äriinglitega. Loomulikult läheb arengufondi tegevuse algetapil väga suur osa energiast nii oskusteabepotentsiaali tekitamisele fondis ja protseduuride paikapanekele kui ka tutvustamisele potentsiaalsete klientide hulgas.

– Arenguseire:

1. nn üldise arenguseire fookuse täpsustamine (kui suurel määral jääda esimesel perioodil majandusstruktuuri arengu juurde, kuipalju laiendada seda struktuurimuutuste eduks vajalike haridus-, sotsiaal- jms küsimustega);
2. tõsiseltvõetava, arenguseireks hädavajaliku rahvusvahelise koostöövõrgustiku loomine, rahvusvaheliste infobaaside kasutamisevõimaluste leidmine, rahvusvaheline ekspertide kaasamine jms;
3. arenguseire meetodilise baasi loomine;
4. sobivate formaatide loomine ekspert- ja huvigruppide arenguseiresse kaasamiseks, organisatsiooniliste vormide (näiteks foorumid) loomine;
5. tehnoloogiaseire tegevussuuna põhimõtteliste otsuste vastuvõtmine: kui palju tehnoloogilisi fookusi valida, kui suurel määral käsitleda tehnoloogiaseire töid abivahendina riskikapitaliinvesteeringute tegemiseks, kuipalju omaette äriilmale mineva produktina, milliseid meetodeid kasutada, kuidas kaasata välismaa tehnoloogiaeksperte jne.

Loetletud küsimustele vastuste leidmine aitaks luua arengufondi järgmiste aastate tegevusele strateegilise aluse. Fondi juhtkond ei jää ootama strateegia lõplikku vastuvõtmist, esimeste tööde ja projektidega on juba alustatud.

Kasutatud kirjandus

Eesti säästva arengu riiklik strateegia „Säästev Eesti 21” (2005). Tallinn: Keskkonnaministerium.

Popp, M. (2007). Mis saab Arengufondist edasi? – Eesti Majanduse Teataja, nr 1(188), lk 41–43.

Terk, E., Kurik, S. (2001). Pikaajalise arengu kavandamine riigi tasandil. Kas Eestil on teistelt maadelt õppida? – Eesti Majanduse Teataja, nr 7/8, lk 8–14.