

## Innovatsioonipoliitika koordineerimine Eestis

Raivo Linnas (RiTo 15), Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant

### **Innovatsioonipoliitika elluviimist raskendab see, et siiani pole leitud Eestile sobivaimat innovatsioonipoliitika koordineerimise mudelit.**

Koordineerimise tähtsus avalikus sektoris tuleneb sellele sektorile iseloomulikust mitmetasandilisest otsustajate ja täitjate ringist. Teadlased, uurijad ja organisatsioonid (Andrews 1980, 121; Reiter 2001, 263; Malone, Crowston 1993, 6; Tepp 2006) on liigitanud, mõtestanud ning kirjeldanud koordineerimise olemust, tunnuseid, subjekte ja objekte ning mehhanisme erinevalt. Näiteks kaevandusinsenerist üldtunnustatud juhtimisteoreetik ja praktik Henry Fayol käsitles koordineerimist tegevusena, mis seob üksikud toimingud tervikuks ja suunab need üldiste eesmärkide saavutamisele.

Avalikus sektoris tuleneb koordineerimise tähtsus sektori neljast iseärasusest. Esiteks on avalik sektor terviklik organisatsioon ainult abstraktsel tasandil. Tegelikus elus toimib avalik sektor pigem organisatsioonide ühendusena (Meyer *et al* 2002, 31; Randma, Annus 2000, 17), seetõttu tähendab selle juhtimine nii avaliku sektori kui terviku kui ka selle sektori kui üksikorganisatsiooni sisest juhtimist. Teiseks on iga tegevuspoliitika seotud mitme poliitikaga, seega ühe tegevuspoliitika koordineerimine hõlmab paratamatult ka teiste tegevuspoliitikate koordineerimist (Meyer *et al* 2002, 34). Kolmandaks on ühiskond iseorganiseeruv nähtus, seetõttu ainult tsentraliseerimine ja otsene vastastikune mõjutamine ei toimi, arvestada tuleb ka kaudset vastastikust toimet ja ette näha koht detsentraliseerimisele. Neljandaks ei ole valitsus nüüdisaegses valitsemise paradigmas enam ainus osaline, valitsemisse on kaasatud palju subjekte (äriorganisatsioonid, surverühmad, kutse- ja ametiorganisatsioonid). Peale nimetatud nelja eripära tuleb arvestada sellega, et igas organisatsioonis lisandub formaalsele struktuurile, millele koordineerimine toetub, ka informaalne struktuur (Dakhli, Toffolon 2004, 3).

Avalikus sektorismuudab koordineerimise keerulisemaks üleilmastumine ning regioonide vabadus suhelda keskuste ja üksteisega tavapäraseid hierarhiaid järgimata. Seetõttu katsetatakse nn lõtvu koordineerimismeetmeid nagu interpersonaalsed võrgustikud (*formal and informal interpersonal networks*) ja avatud koordineerimise meetod (*open method of coordination*), mis lühidalt öeldes tähendab õppimise ja kogemuste vahetamise viisi ning võimalust liikuda ühiselt seatud eesmärkide suunas iga osaleja tegelike võimaluste kohaselt. Sloveenia juhtimisteadlane Roberto Biloslavo (2005, 402) väidab, et efektiivne innovatsiooni juhtimine vajab tasakaalu tõhusa koordineerimise ja väheste ressursside laitmatu kasutamise ning loova kaose vahel.

Eestis nõuab koordineerimine mitmel põhjusel suurt tähelepanu, sest avalikus halduses valdkonnaülene koordineerimine peaaegu puudub (Kattel 2007), koordineerimisfunktsioon ei eristu tsentraalsest juhtimisest (Randma, Annus 2000, 15) ning tsentralismi ja detsentralismi proportsioonide vahel valitseb segadus ja vastuolulisus. Meie ühiskonnas võib tekkida soov avalikku haldust (üle)tsentraliseerida, väikeriikidel on selleks isegi objektiivseid tõuketegureid (Randma, Annus 2000, 15).

Tegelikult ka seal, kus tsentraliseerimine tundub koordineerimise tõhustamiseks parima lahendusena, võib kohasem olla hoopis detsentraliseerimine (Alonso, Dessein, Matouschek 2006, 2). Innovatsioonipoliitika koordineerimise eripära on subjektide silmapaistvas autonoomia määras (Kaiser, Prange 2003, 8), seetõttu peetakse selle poliitika puhul paljulubavaks edu saavutamise vahendiks avatud koordineerimise meetodit (*ibidem*, 1).

### Koordineerimise subjektid

“Peakoordinaatoril” on vaja teada, kes on otsustajad ja täitjad, millist rolli keegi täidab, kui pikk on juhtimisahel vertikaalteljel (*intra-space*) ehk mitu taset on juhtimisahelas, kui lai on innovatsioonipoliitika täitjate ring horisontaalteljel (*inter-space*) [igal vertikaaltelje tasemel] (Dakhli, Toffolon 2004, 3). Mida suurem on tegevuspoliitika täitjate arv vertikaalteljel (hierarhilisus ja vertikaalne diferentseeritus) ja horisontaalteljel (horisontaalne diferentseeritus), seda keerulisem on tegevuspoliitika juhtimisorganisatsiooni struktuur. See muudab ka koordineerimissüsteemi keerukamaks, koordineerimistegevuse ressursimahukamaks ja kasutatavate koordineerimisvõtete koosluse arvukamaks. Lõppkokkuvõttes on seatud tähtajaks tegevuspoliitika eesmärgid raske saavutada.

Otsustajate ja täitjate tuvastamisele lisaks on vaja teada sihtrühmi, kellele tegevuspoliitika on suunatud, ja olulisi huvirühmi, kes on huvitatud tegevuspoliitika mõjutamisest (iga tegevuspoliitika puhul on vaja teada sihtrühmi, kelle olukorda tegevuspoliitika otse või kaudselt mõjutab, kuid koordineerimise ülesande täitmisel on sihtrühmad ka koordineerimise subjektid), sest nüüdisaja avalikus sektoris on koordineerimise subjektid nii otsustajad ja täitjad kui ka siht- ja huvirühmad. Igal subjektide rühmal on sageli oma üldisemad ja olulisemad eesmärgid kui pelgalt üleriigilised innovatsioonipoliitika eesmärgid. Üks ja sama subjekt võib olla korraga vähemalt kahes rollis, see muudab koordineerimise ülesande täitmise konfliktseks, sest üks ja sama subjekt peab eri rollides suutma objektiivselt ja erapooletult täita erinevate huvidega isikute rolle.

Innovatsiooni ei saa väikeses riigis edendada riigi, kohaliku omavalitsuse ja erasektori koostööta, kuigi erasektoril on innovatsioonis peamine roll. Otsustajate ja täitjate rühmadel on innovatsiooni edendamisel erinevad huvid, seetõttu on arusaamade ja eesmärkide kooskõlastamine ning ühishuvi leidmine innovatsioonipoliitika üleriigiliste eesmärkide saavutamiseks tõsine väljakutse kõigile koordineerimise subjektidele. Innovatsioonipoliitika üleilmastunud konkurentsikeskkonnas on olulisemate tegevuspoliitikate puhul mitmepalgeline ka siht- ja huvirühmade ring. Koordineerimisülesande täitmise muudab keerukaks vajadus valitseda otsustajate, täitjate, huvi- ja sihtrühmade formaalset ja informaalset organisatsiooni ning nende osiste sisemisi suhteid.

*Brandeis University* juhtimisprofessori Jody Hoffer Gittelli (2001, 3) hinnangul sõltub koordineerimine ennekõike osapoolte suhtlemisest, seepärast on ta loonud suhtekoordinatsiooni teooria. Gittell väidab, et suhtekoordinatsioonil on kolm olulist karakteristikut: jagatud teadmised, jagatud eesmärgid ja vastastikune respekt (Gittell 2001, 6). Ka Indiana Ülikooli (USA) professor Rob Kling (1993, 8) väidab, et koordineerimisprotsessis on ülekaalus näost näkku suhtlemine ja paljud inimesed ei soovi isiklikke suhteid asendada infotehnoloogiapõhiste koordineerimislahenditega.

## **Innovatsioonipoliitika subjektid**

Eestis on innovatsioonipoliitika elluviimise olulisi subjekte palju: koalitsiooninõukogu, Riigikogu, Vabariigi Valitsus, ministrite komisjon, Teadus- ja Arendusnõukogu, ministriumid, valitsusasutuste hallatavad asutused, Eesti Teadusfond, Eesti Arengufond, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ja teised sihtasutused, ülikoolid ja teadusasutused, kutse- ja esindusorganisatsioonid, investorid, meedia esindajad, ettevõtjad ning kohalikud omavalitsused.

Avalikule haldusele on iseloomulik mitmetasandiline ja keeruline otsustajate ring. Otsustajate rolli ei täida ainult poliitikud, vaid sageli ka ametnikud. Poliitikutest otsustajate ring on Eestis hierarhiline ja diferentseeritud nii vertikaal- (koalitsiooninõukogu, Riigikogu, Riigikogu komisjonid, Vabariigi Valitsus, ministrite komisjon, minister) kui ka horisontaalteljel. Sealjuures ei ole Eestis otsustamisprotsessi vertikaaltelje ülemises otsas seisev kõrgeim organ Riigikogu tegelikus elus sageli kõrgem formaalselt madalama taseme otsustajast, näiteks koalitsiooninõukogust ja Vabariigi Valitsusest.

Mitmetasandiline ja keeruline on ka täitjate ring, sest uuendustegevuse edu sõltub riigi täitevvõimu tasandil ühel ajal mitmest ministriumist, ministriumide valitsemisalas mitmetest riigi- ja sihtasutustest. Innovatsiooni loojate peamiste subjektide ehk äriorganisatsioonide ning teadus- ja arendusasutuste ring on samuti lai. See tekitab Eestis olukorra, mis pigem eeldab detsentralismi ja avatud koordineerimise meetodi viljelemist, sest olulisem osa innovatsioonipoliitika elluviijaist on poliitikute (Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse) otsemõju alt niikuinii väljas. Avatud koordineerimise meetodi rakendamise kohta võib tuua ka näiteid. Innovatsioonipoliitika strategiadokumente koordineerivad erinevad institutsioonid. "Eesti Edu 2014" (2004, 18) puhul juhtis ametnike tasandil protsessi valitsuse arendusnõunik, kes allus peaministrile. Strateegia "Teadmistepõhine Eesti" II suundade järgimist, tegevuste rakendamist ja eesmärkide saavutamist korraldab valitsus, keda nõustab Teadus- ja Arendusnõukogu. Nimetatud strateegiat rakendatakse haridus- ja teadusministriumide ning majandus- ja kommunikatsiooniministriumide eestvedamisel koostöös teiste ministriumidega ("Teadmistepõhine Eesti" II 2006, 8).

## **Rollide jaotus ebaselge**

Vabariigi Valitsuse seadusest tuleneb, et Eestis täidab innovatsioonipoliitika koordineerija rolli majandus- ja kommunikatsiooniministrium. Ministriumide valitsemisalasse jäävate riiklike programmide algatamise ja elluviimise eest vastutab vastav ministrium. Valitsus ise ei ole innovatsioonipoliitika koordineerija rolli täitja igapäevatöö mõttes. Teadus- ja Arendusnõukogul on õigus ja võimalus anda nõu, kuid ta on siiski ainult nõuandja. Väidetavalt ka jõuetu (Kurik, Terk 2005, 16), sest seaduse järgi on mis tahes komisjonil, sealhulgas valitsuskomisjonil, ainult õigus saada riigiasutustelt ja kohaliku omavalitsuse asutustelt dokumente ja andmeid. Järelikult ei saa valitsus ja valitsuskomisjon olla tõhus koordinaator, selleks saab olla mõni valitsuse tööorgan või peaminister, kellel on õigus ministriumidele korraldusi anda ja ministritelt aru nõuda.

Peaministri tehniliseks teenindamiseks, asjaajamiseks ja suhtlemiseks Riigikogu ja teiste põhiseaduslike institutsioonidega on Riigikantselei. Riigikantseleil ei ole küllaldast õiguslikku alust innovatsioonipoliitika koordinaatori rolli tõhusaks sisuliseks täitmiseks. Tallinna Tehnikaülikooli professori Rainer Katteli (2004) hinnangul on Eesti valitsuse roll innovatsiooni edendamisel peaaegu olematu. Seega on valitsus, kes innovatsioonipoliitika organisatsioonistruktuuri kohaselt saaks olla peamine koordinaator riigi tasandil, loobunud eestvedamise ja koordineerimise rolli täitmisest juhtimisteooria tähenduses. Innovatsioonipoliitika koordineerimise keskuse võiks viia riigisekretäri haldusalasse või peaministri bürosse, kuid selleks on vaja muuta õigusnormistikku. Selles suunas on praktiline samm astunud Vabariigi Valitsuse programmdokumendiga "Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava 2005–2007" (2005, 6), mille elluviimise seire, tulemuslikkuse hindamine ja aruandlus on antud riigisekretäri koordineerida. Tegevuskava elluviimine on siiski ministriumide vastutada (*ibidem*, 6). Kuidas see otsus mõjutab innovatsioonipoliitika tervikliku koordineerimise tulemuslikkust, on raske ennustada, kuid on põhjust arvata, et edu saavutamiseks on muudatused vajalikud.

Praegu ei ole võimalik väita, kas uuendustegevuse juhtimisel Eestis on tõhusaim mudel tsentralism või avatud koordineerimise meetod, sest liigse tsentralismi tagajärgi mäletavad paljud lähiajaloost, aga nn pehmete meetodite tulemuslikkust pole veel võimalik hinnata. Ei ole lihtne kindlaks teha, kas transaktsioonikulud (Ronald Coase transaktsioonikulude majandusteooria tähenduses) vähendab üks või teine valik või nendevaheline tasakaal koordineerimisülesande täitmisel.

### **Koordineerimismeetmed**

Koordineerimisülesande täitmise peavad tagama koordineerimismehhanismid ehk – meetmed. Koordineerimise meetmeid on palju, neid rühmitatakse mitmeti ja nad toimivad erinevalt. Näiteks programmeeritud koordineerimismehhanismidena tuntakse rutiine, ajastamist, planeerimist, standardimist. Tagasiside koordineerimismehhanismid on ristfunktsionaalsed seosed, järelevalve, koosolekud, konsultatsioonid (State Services... 1999, 8).

Tallinna Tehnikaülikooli professor Milvi Tepp (2006) on loetlenud koordineerimise põhimehhanismidena reegleid, standardeid, käsiraamatuid, protseduure, graafikuid ja tööplaanid, hierarhia tekitamist, allüksuste moodustamist ja delegeerimist. Ta võtab koordineerimismehhanismide otstarbe kokku järgmiselt: "Koordineerimise põhimehhanismide kaudu tagatakse töö tegemiseks tarviliku informatsiooni olemasolu ning tehnoloogiast tuleneva keerukuse, vastastikuse seostatuse ja määramatuse juhtimine."

### **Strateegiate rägastik**

Eesti innovatsioonipoliitikat iseloomustab strateegiadokumentide, tegevuskavade, programmide ja projektide suur hulk, nende omavahelised keerukad seosed, dokumentide erinev struktuur ning käsitletavat ainet mõjutavate tegurite mitmekesisus. Lisaks asjaolu, et mingi konkreetse strateegiadokumendi sisuline ulatus on sageli laiem sellest dokumendist ehk ta käsitleb ka ainet, mis ei ole selle konkreetse strateegiadokumendi ulatuses. Ivi Proos

(2006) väidab, et “Eesti riik hulbib strateegiate rägastikus. Kokku on vähemalt sadakond erinevat strateegiat”, kuid “nutune on olukord seetõttu, et keegi ei suuda olemasolevaid strateegiaid süsteemselt, otsustajatele arusaadavalt kokku sulatada ja nende põhjal ühist aiakujundamise, s.t ühiskonna arengu kava kokku panna”.

Järelikult tuleb nõustuda Juhan Kivirähu väitega, et praeguses õiguslik–poliitilises olukorras ei tähenda ühegi strateegia kinnitamine selle automaatset rahastamise aluseks võtmist riigieelarve koostamisel (Kivirähk 2006), seega olulised strateegiadokumendid iseenesest ei täida koordineerimismehhanismina oma ülesannet. Õnneks väidab rahandusminister Ivari Padar (2007, 3), et riigi eelarvestrateegia koostamisel aastaiks 2008–2011 vaadeldi riiki ja raha terviklikult, nähes kaugemale kui üks eelarveaasta. Siiski kinnitab valitsemise senine praktika pigem seda, et:

1. oluline koordineerimismehhanismide rühm – strateegiad – on ise muutunud koordineerimise takistuseks ja täiendavaks ülesandeks;
2. innovatsioonipoliitika peakoordinaatoril on ees suur ja keeruline töö eri ajal koostatud dokumentide sisust ja tähtsusest ühtse arusaamise kujundamisel, eesmärkide ühtlustamisel, tegevuste sünkroniseerimisel, huvide ühtlustamisel ja pühendumise saavutamisel kavandatu elluviimiseks;
3. Riigikogul on vaja luua poliitilis–õiguslik olukord, kus Riigikogu või Vabariigi Valitsuse kinnitatud strateegiadokument saaks täita vastavat koordineerimismehhanismi ülesannet.

### **Vaimunärimise jututoad**

Koordineerimismehhanismi hierarhiate tekitamist on märgata nii innovatsioonipoliitika puhul kui ka riigis tervikuna. Eestis on hierarhiaid liiga palju juba otsustajate ja täitjate formaalses organisatsioonis, rääkimata täitjate ja otsustajate informaalset organisatsioonist ning siht- ja huvirühmade ringist. Avaliku sektori olukorda teades tuleb tõdeda, et hierarhiate tekitamine ja allüksuste moodustamine ei ole osutunud kõige tõhusamalt toimivaks mehhanismiks ega parimaks juhtimishoovaks.

Hierarhiate tekitamisel ja delegeerimisel on sageli probleemiks, et allüksuste ja delegeeritute “käed jäävad lühikeseks”, s.t neil puudub põhimõtteliste probleemide edukaks lahendamiseks vajalik õiguslik alus, poliitiline tugi ning formaalne ja informaalne autoriteet. Ka on allüksusi ja delegeeritavaid organeid liiga palju, mis tõstatab objektiivse vajaduse järjekordse täiendava hierarhiatasandi loomiseks. Koordineerimishierarhiate ja koordinaatorite rohkuse tõttu võib erinevate koordinaatorite tegevus omakorda vastumõjusid tekitada. On selge, et innovatsioonipoliitika koordineerimisülesande täitmise struktuur on ebaefektiivne ja vajab korrastamist, kuid pole teada, milline on parim lahendus.

Koordineerimismehhanismidena kuuluvad ilmselgelt Eesti innovatsioonipoliitika juhtimisrelvastusse ka koosolekud ja konsultatsioonid. Ehkki koosolekud ja konsultatsioonid on avaliku halduse väga levinud töövormid, puuduvad tõendid, mis kinnitaksid veenvalt nende tulemuslikkust. Pikaajaline ametnikuna töötamise kogemus lubab väita, et koosolekud on sageli vaimunärimise jututoad, millel polegi eesmärki või on eesmärgiks ainult koosoleku

läbiviimine, eriti siis, kui osalejate poliitilised või majandushuvid on konsensuse või kompromissi saavutamiseks liialt erinevad.

Konsultatsioonide puhul on Eestis välja kujunenud halb tava, et nõu küsitakse neilt, kes on otsustajate või täitjatega korporatiivselt seotud või kelle kohta on ette teada, et nende antav nõu "ei tekita probleeme". Harvad ei ole juhtumid, kus konsultatsioone tellitakse vormitäreks, mitte sisulise vajaduse tõttu. Kuigi ühe ja sama asja kohta on mõistlik küsida nõu erinevate seisukohtadega asjatundjatelt, ei ole see kujunenud tavaks. Põhjuseks enamasti asjaolu, et otsustajad ja täitjad ei võta kuulda nõu, mis on neile ebamugav, raskesti mõistetav, otsustajate ja täitjate soovide kiiret realiseerimist näiliselt takistav või poliitiliste hetkehuvide vastane. Korporatiivsesse siseringi kuuluv nõustaja annab tellijale kindlasti meeldivama tulemuse kui sõltumatu asjatundja.

### **Planeerimine ja eelarvestamine**

Planeerimise ja eelarvestamise kui koordineerimise mehhanismidega on lood samuti keerulised. Demokraatlikus parlamentaarses riigis eraldatakse raha riigieelarvest ja kohalike omavalitsuste eelarvetest. Riigieelarvest rahastamisel on praeguses Eestis kolm iseloomulikku asjaolu. Esiteks on tegelik otsustuspädevus koondatud põhiseadusvälise organi (s.o koalitsiooninõukogu) kätte, kes igal aastal määrab riigieelarve prioriteedid ja mahud oma subjektiivsest tahtest ja huvidest lähtudes. Teiseks tehakse riigieelarvet lühiajalisena üheks aastaks ka pikaajaliste projektide, programmide ja protsesside kohta. Kolmandaks on riigieelarve struktuuri ja detailsust muudetud selliselt, et Riigikogul, kes peaks parlamentaarses demokraatlikus ühiskonnas olema avaliku rahastamise peamine poliitiline otsustaja, ei ole võimalik küllaldaselt täita otsustaja rolli riigieelarve koostamise, täitmise õiguspärasuse ja vastavuse kontrollimisel, samuti täitmise aruande kinnitamisel.

Sellest ülesaamiseks tuleks suurendada Riigikogu majandus- ja sotsiaalinfoosakonna jõudlust või luua Riigikogu juurde ajustrust, kellel on küllaldased õiguspärased volitused, asjatundlikkus ja ressurss olulisemate tegevuspoliitikate ja strateegiate ning riigieelarve analüüsimiseks ja Riigikogu nõustamiseks juhiste andmisel täidesaatvale võimule ning selle tegevuse hindamiseks ja kontrollimisel. Rahandusministeerium on pikka aega üritanud juurutada strateegilist planeerimist ja pikaajaliste eelarvestrateegiate terviklikku kujundamist, kuid tulemused on jäänud pigem hea tahte väljenduseks.

Riigikogu võiks kaaluda ka teadusmajanduse ja innovatsioonikomisjoni loomist. Kuigi see tähendaks mõneti täidesaatva võimu töö dubleerimist ja suurendaks halduskulusid, on demokraatia puhul vältimatu, et seadusandja kontrollib täidesaatvat võimu. Selleks on seadusandjal vaja vastavaid tööorganeid. Mis puutub halduskulude suurenemisse, siis riigis tervikuna on kulude kasv pigem näiline ja ei põhjusta ilmtingimata maksumaksja rahalise koormuse suurenemist. Riigikogu ajustrusti ja rahandusministeeriumi ajustrusti mõtestatud ja tulemuslik koostöö lubab hoopis eeldada, et tegevuspoliitikate elluviimise käigus saadakse oluline rahaline võit. Ajustrustide koostöö tulemusena väheneb arutult raisatud raha hulk, sest üha vähem rahastatakse või ei rahastatagi otstarbetut ja kahjulikku tegevust või tegevusetust. Muidugi on alati oht, et poliitikute siiras tahe ja huvi tegelda

teadusmajanduse ja innovatsiooniga sisulises tähenduses võib viia riigi liigse sekkumiseni uuendustegevuse edendamisse ning põhjustada ettearvamatuid tagajärgi.

### **Pühendumus ja usaldus**

Innovatsioonipoliitika koordineerimise objektid on nii innovatsioonipoliitika üksikud elemendid kui ka alamtegevuspoliitikad, mitmesugused programmid, ressursid, subjektide tegevused, tähtajad ja eesmärgid, aga ka subjektide arusaamad ning nende pühendumus, samuti teave ning palju muud, mis on seatud eesmärkide saavutamiseks hädavajalik.

Mis tahes idee edenemiseks on vaja, et kõik asjaosalised võtaksid idee omaks ja asuksid seda ellu viima ühesuguse pühendumusega. Idee omaksvõtmise eeldused on sellest arusaamine, usaldus idee vastu ja sobivus asjaosaliste väärtushinnangutega. Innovatsioonipoliitika eestvedajad riigi tasandil peaksid suutma teha kõigile innovatsioonipoliitika subjektidele selgeks (vähemalt) innovatsiooni olemuse, tähtsuse majandusarengule, konkurentsivõimele ja teadmispõhisele ühiskonnale, samuti innovatsiooni toimimise põhimõtted, mehhanismid ja eripära ning seotuse igapäevaeluga. Eestis ei ole seni jõutud nii kaugele, et innovatsioon oleks muutunud igaühe isiklikuks huviasjaks. Isegi arvamusiidritel on raske mõista innovatsiooni tähendust ja seost igapäevaeluga (Kalvet *et al*/2005, 3). Ei ole ka küllaldaselt tõendeid, et innovatsioonipoliitika peamistel otsustajatel ja täitjatel oleks innovatsiooni suhtes piisavalt soosiv hoiak, samuti ühesugune arusaam innovatsiooni tähtsusest ning innovatsiooni strateegiadokumentides sõnastatud visioonidest ja eesmärkidest.

Minu eelmisest Riigikogu Toimetiste artiklist (RiTo 15, 2007, 65–72) teame, et ühtse arusaama saavutamine on keeruline, sest innovatsiooni strateegiadokumentides on visioonid ja eesmärgid sõnastatud mitmeti, kohati vastukäivald. Isegi kui kõigil osalistel oleks ühesugune täielik ja usaldusväärne informatsioon, ei tähendaks see veel kokkuleppe saavutamist informatsiooni tähenduses (Senge *et al*/2003, 464) ega välistaks koordineerimise vajadust. Poliitikud tähtsustavad ajuti innovatsiooni retoorikas, kuid tõsiselt tõendeid sisulisest ja pidevast innovatsiooni toetamisest ei ole.

Väga tähtis koordineerimise objekt on ka usaldus (Wilson 1887, 213), õigemini usalduse saavutamine ja hoidmine. Kui suur osa subjektidest ei ole veendunud, et innovatsioon pole ainult valitsuskoalitsioonis olevate poliitikute või nende rahastajate erahuvi, ei ole kasu üldisest edust unistamisel. Eesti ühiskonnas on usaldus suhteliselt habras nähtus. Näiteks võib tuua innovatsioonipoliitika ühe olulise strateegiadokumendi “Eesti edu 2014” asendamise “Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskavaga 2005–2007” uue valitsuse ametisseasumisel. Tuleviku-uurija Guido Viik (2006) väidab, et “vajaksime tuleviku vaatevinklist unistusi, mis aitaksid meil ületada ühiskonnasiseseid lõhesid”, aga igal tõsiselt võetaval poliitikul ja valitsuserakonnal on oma unistused. Vähene usaldus, ühiste unistuste ehk visioonide ja eesmärkide puudumine viivad ressursside raiskamisele või vähetulemuslikule kasutamisele.

## Ressursid

Olukorras, kus iga tegevuspoliitika on rahastamisel mingi teise tegevuspoliitika konkurent, on ressursside koordineerimine võtmeküsimusi. Väheseid ressursse ei tohi jaotada nii, et innovatsioonipoliitika iga aspekt ei saa rahastatud määral, mis võimaldab optimaalsel viisil liikuda innovatsioonipoliitika üldiste eesmärkide suunas. Põhiressurss on raha, mille abil on võimalik kaasata teisi ressursse (inimesi, teadmisi, patente, tehnoloogiaid jne). Rainer Kattel (2004) väidab, et "Eesti innovatsioonipoliitika on läbi kukkunud erasektori kaasamisel investeerimisele arenduse ja teadustegevusse". Seega on koordineerimisülesande täitjad ebaõnnestunud kõige olulisema koordineerimise objekti – raha – aspektis.

Tegelikult on olukord problemaatiline ka teadmiste, kogemuste, oskuste ja patentide puhul. Ennekõike puudutab see loovust, kuigi ettevõtluspäev sügisel Tallinnas Viru Keskuses näitas ilmekalt, et algkoolilastel on ettevõtlusideid ja loovust küllaga. Siiski on innovatsiooni peamine allikas ja koordineerimise objekt otsustajate, täideviijate, nõustajate ja rahastajate loovus, uuendusmeelsus ja piiritu mõttelend. Teiste objektidega võivad koordinaatorid suhteliselt kiiresti muudatusi ette valmistada ja läbi viia, kuid loovuse õitsenguks ning mõttelaadi, hoiakute, tõekspidamiste ja käitumistaadi muutmiseks kulub aastakümneid (Högselius 2005, 21), halvemal juhul inimpõlvi.

Tähtsaks tuleb pidada ka platvormi loomist õppeks ja eksperimentideks. Oleme olukorras, kus innovatsioonipoliitika olulised subjektid – avalik-õiguslikud ülikoolid – võitlevad üksteisega pisku raha pärast. Konkurentsi teravdab veelgi võitlus nn vanade ülikoolide ja erakapitalil põhinevate ülikoolide, samuti Tartu Ülikooli ja teiste ülikoolide vahel. Samal ajal ei ole ülikoolide rahastamisotsuste tegemisel näha riigimehelikkust ja ratsionaalset koordineerimist, pigem omakasupüüdliku konkurentsivõitluse süvenemist.

## Tõsine väljakutse

Kokkuvõttes ootab Riigikogu ja valitsust tõsine ülesanne – mõjutada innovatsioonipoliitika elluviimist takistavaid tegureid. Muu hulgas takistavad edu saavutamist:

1. koordineerimissubjektide suur arv ja rühmitumine, koordineerimisorganisatsiooni mitmekihilisus ja laiahaardelisus, subjektide rollikonfliktid;
2. subjektide erinevad, kohati konfliktised mõttelaadid, maailmavaated, tõekspidamised, poliitilised eelistused ja arusaamad riigivalitsemisest, majanduslikust edust ning ootused üldise heaolu suhtes;
3. koordineerimismehhanismide liialt suur hulk, nende koostoime on raskesti sünkroniseeritav; koordineerimismehhanismid on kohati ise muutunud koordineerimise takistuseks;
4. koordineerimisobjektide suur hulk, osa objektide teadvustamatus, objektid pole järjestatud tähtsuse järgi;
5. koordineerimisülesande täitmiseks, sealhulgas koordineerimisobjektide mõjutamiseks ei kasutata olemasolevat teadmist/kogemust/oskust parimal võimalikult moel, vaid pigem erakondlikult ja korporatiivselt. Täheldatud on ka



innovatsiooni, arengu ja teadmuspõhise majanduse asjatundjate kriitilise massi puudumist;

6. innovatsioonipoliitika on riigieelarve raha taotlemisel teiste tegevuspoliitikate konkurent ning eri erakondadesse kuuluvate ministrite vahelise võimuvõitluse objekt, seetõttu töötavad teised tegevuspoliitikad innovatsioonile vastu või ei toeta uuendustegevust;
7. avaliku halduse koordinaatori rollis olevad institutsioonid ei ole üldjuhul oma senises tegevuses õnnestunud.  
Riigi tasandil peaksid innovatsioonipoliitika eestvedajad keskendama tähelepanu koordineerimisele ja leidma Eestile sobivaim innovatsioonipoliitika koordineerimise mudel, olgu selleks siis avatud koordineerimise meetod või miski muu.

### Kasutatud kirjandus

**Alonso, R., Dessein, W., Matouschek, N. (2006).** When Does Coordination Require Centralization? CEPR Discussion Papers, 5802.

**Andrews, K. R. (1980).** The Concept of Corporate Strategy. Revised edition. Homewood: Richard D. Irwin, 180 pp.

**Biloslavo, R. (2005).** Use of the Knowledge Management Framework as a Tool for Innovation Capability Audit. – International Journal of Innovation and Learning, Vol 2, No 4, pp 402–424.

COM (2001) 428 final. European Governance: A White Paper. Brussels, 25.7.2001. –

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf) (10.10.2007).

**Dakhli, S., Toffolon, C. (2004).** A Framework for Studying the Coordination Process in Software Engineering. The 3rd European conference on e-learning. Université Paris–Dauphine, 25–26 November, p 7. – <http://www-lil.univ-littoral.fr/~toffolon/8-sac00.pdf#search='Coordination%20process> (12.12.2005).

Eesti edu 2014 (2004). Vabariigi Valitsuse strateegiadokument. – <http://www.riigikantselei.ee/failid/EE2014.doc.pdf> (11.12.2006).

Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava 2005–2007 (2005). – [http://www.riigikantselei.ee/failid/2005\\_10\\_13\\_MTTK\\_L\\_pp.pdf](http://www.riigikantselei.ee/failid/2005_10_13_MTTK_L_pp.pdf) (06.06.2007).

**Gittel, J. H. (2001).** Relational Coordination: Communicating and Relating for the Purpose of Task Integration. Harvard Business School.

**Högselius, P. (2005).** The Dynamics of Innovation in Post-communist Countries: Opportunities and Challenges. Paper to be presented at the DRUID Tenth Anniversary Summer Conference 2005 on Dynamics of Industry and Innovation: Organizations, Networks

and Systems. Copenhagen, June 27–29.

– [http://www.druid.dk/uploads/tx\\_picturedb/ds2005-1553.pdf](http://www.druid.dk/uploads/tx_picturedb/ds2005-1553.pdf) (25.02.2007).

**Kaiser, R., Prange, H. (2003).** Open Policy Coordination in a Multi-Level Governance System: The OMC and the European Research and Innovation Area. –

<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/23/4/Prange.pdf> (06.06.2007).

**Kalvet, T., Kattel, R., Küünarpuu, K., Vaarik, D., Rahnu, K., Ojamets, E. (2005).** Innovatsioon ja eesti arvamused. Eeluuring riikliku innovatsiooniteadlikkuse programmi sihtrühmade relevantsete vajaduste leidmiseks. PRAXIS–e Toimetised, nr 24. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

**Kattel, R. (2004).** Governance of Innovation Policy: the Case of Estonia. – TRAMES, Vol 8, No 4, pp 397–418.

**Kattel, R. (2007).** Idiootide vabariik. – Eesti Päevaleht, 15. veebr.

– <http://www.epl.ee/artikkel/374335>.

**Kivirähk, J. (2006).** Kahest Eestist senise valitsemisega ühte ei saa. – Postimees, 27. aprill.

– <http://www.postimees.ee/120606/esileht/arvamus/199528.php> (01.11.2007).

**Kling, R. (1993).** How Coordination Process Influence CIM Development. University of California at Irvine. – <http://www.crito.uci.edu/research-archives/pdf/aim-048.pdf> (12.12.2006).

**Kurik, S., Terk, E. (2005).** European Trend Chart on Innovation: Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report. Estonia 2004–2005. A publication from the Innovation/SMEs Programme. European Commission, Enterprise Directorate-General. 43 pp.

– [http://trendchart.cordis.lu/reports/documents/Country\\_Report\\_Estonia\\_2005.pdf](http://trendchart.cordis.lu/reports/documents/Country_Report_Estonia_2005.pdf) (01.11.2007).

**Malone, T. W., Crowston, K. (1993).** The Interdisciplinary Study of Coordination.

– <http://ccs.mit.edu/papers/CCSWP157.html#RTFTtoC5> (12.12.2006).

**Meyer, L. H., Doyle, B. M., Gagnon, J. E., Henderson, D. W. (2002).** International Coordination of Macroeconomic Policies: Still Alive in the New Millennium? International Finance Discussion Papers, 723. Board of Governors of the Federal Reserve System, April 2002.

– <http://federalreserve.gov/pubs/ifdp/2002/723/ifdp723.pdf> (01.11.2007).

**Padar, I. (2007).** Eesti eelarvepoliitika näeb puude taga metsa. – Riigi raha raamat: Eesti riigi eelarvestrateegia aastateks 2008–2011. Tallinn: Rahandusministeerium, lk 2–3. –

<http://www.fin.ee/?id=78765> (01.11.2007).

**Proos, I. (2006).** Ühiskonna aiast. – Eesti Ekspress, 27. apr.

**Randma, T., Annus, T. (2000).** Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2, lk 135–144.

**Reiter, S. (2001).** Coordination of Economic Activity: an Example. – Review of Economic Design, Vol 6, pp 263–288.

**Senge, P., Kleiner, A., Roberts, C., Ross, R., Smith, B. (2003).** Viie distsipliini käsiraamat. Tartu: Fontese Kirjastus.

State Services Commission (SSC) (1999). Essential Ingredients: Improving the Quality of Policy Advice. Occasional Paper No 9. Wellington, New Zealand. – [http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable\\_files/Occ\\_Paper\\_No9.pdf](http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/Occ_Paper_No9.pdf) (01.11.2007).

Teadmistepõhine Eesti 2007–2013 (2006). Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia. – [http://www.mkm.ee/failid/TAI\\_strateegia\\_27\\_11\\_2006.doc](http://www.mkm.ee/failid/TAI_strateegia_27_11_2006.doc) (05.12.2006).

**Tepp, M.** Organisatsiooni ja juhtimise teooriad. Õppematerjal. Tallinna Tehnikaülikool. – (09.03.2006).

**Viik, G. (2006).** Piirideta Eesti. – Eesti Ekspress, 27. apr.

**Wilson, W. (1887).** The Study of Administration. – Political Science Quarterly, Vol 2, No 2, pp 192–222.