

# 1. TÖÖSTUSPOLIITIKA TEOREETILISED ALUSED

## 1.1. Tööstuspoliitika mõiste ja struktuur

### 1.1.1. Tööstuspoliitika mõiste ja koht majanduspoliitikas

Tööstuspoliitika mõiste on esile kutsunud ulatuslikke eriarvamusi. Konsensus näib valitsevat üksnes selles, et tööstuspoliitika on tööstuse arengu poliitiline mõjutamine.

Põhiliselt on vaidlusi esile kutsunud kaks probleemi.

- Kuidas piiritleda tööstust kui majandussektorit poliitika objektina?
- Millised ülesanded omistada tööstuspoliitikale oma objekti, s.o tööstuse mõjutamisel ja kuidas eristada teda teistest majanduspoliitika liikidest?

Esimese küsimuse puhul võib rääkida kolmest kirjanduses ette tulevast vastusest:<sup>1</sup>

- kogu ettevõtlus ehk äri<sup>2</sup>;
- kogu mitteprimaarne, sh teenuste tootmine<sup>3</sup>;
- materiaalsete hüviste tootmine, v.a põllu- ja metsamajandus.

Just viimane määratlus on kõige enam levinud kooskõla tõttu

---

<sup>1</sup> Brösse (1999, 10) märgib ka veel võimalust eristada tööstust mitte institutsionaalselt (majandussektorina), vaid protsessuaalselt kindla (käsitööst erineva) toomisviisina – tööjaotusel ja mehhaniseerimisel rajaneva tööstus-tootmisena. Siiski ei pea ta seda määratlust praktiliselt teostatavaks.

<sup>2</sup> Tööstuspoliitikat on näiteks saksa keeleruumis traditsiooniliselt käsitletud koos käsitööpoliitikaga ettevõtluspoliitika (*Gewerbepolitik*) osana. Viimase all on seejuures silmas peetud meetmete kogumit “majanduslike seisundite ja protsesside mõjutamiseks ettevõtluse (*gewerbliche Wirtschaft*) vallas” (Seidenfus 1992, 105).

<sup>3</sup> See käsitlus tuleneb eelkõige termini *industry* laiast tähendusest inglise keeles.

ametliku rahvusvahelise statistikaga (Brösse 1999, 12) ja seetõttu aluseks ka käesolevas raamatus. See on üsna lähedane ka tööstuspoliitika objektile Euroopa Liidu dokumentides, kus kasutatakse ka töötleva tööstuse mõistet.

Teise küsimuse puhul tuleb esmalt käsitleda majanduspoliitika instrumentaalset põhiliigitust. Siin on otstarbekas jagada majanduspoliitika korra-, struktuuri- ja protsessipoliitikaks.

- Korrapoliitika kujundab majandussüsteemi põhialuseid. Turumajanduse põhiliseks koordineerimismehhanismiks ja arengumootoriks on eelkõige ettevõtete konkurents mikrotasandil. Korrapoliitikast võib seega rääkida ka kui ettevõtlus-, konkurents- või mikropoliitikast, millega seatakse ettevõtetele raamtingimusi ja mõjutatakse nende huvisid.
- Struktuuripoliitika mõjutab majanduse koostist selle suuremate moodulite (tavaliselt sektorite/majandusharude või/ja regioonide) tasandil. Seetõttu võib rääkida mesopoliitikast.
- Protsessipoliitika on oma olemuselt makropoliitika, mille puhul mõjutatakse rahvamajanduse agregeeritud komponente (nõudlust ja/või pakkumist) näiteks raha-, välismajandus- ja maksupoliitikaga.<sup>4</sup>

Kohati peetakse majanduspoliitika iseseisvateks põhiliikideks siiski vaid korra- ja protsessipoliitikat. Siis vaadeldakse struktuuripoliitikat viimase osana — majanduse struktuuri kujunemisprotsessi mõjutamisena (Teichmann 2001, 185; Donges/Freytag 2001, 222).

Tööstuspoliitika defineerimisel on kasutusel kaks lähenemist (tabel 1). Enamasti peetakse seda teoreetilises kirjanduses sekto-

---

<sup>4</sup> See on üldlevinud saksa keeleruumis. Anglosaksi kirjanduses samastub majanduspoliitika sageli makromajandusliku protsessipoliitikaga. Seda tendentsi on näha ka Eestis, näiteks keskpanga publikatsioonides. Muud poliitika liigid taandatakse sageli struktuurireformide ebamäärase pealkirja alla.

raalse struktuuripoliitika vormiks, kusjuures selle maht sõltub omakorda tööstuse erinevast piiritlemisest (vt ülal). Siiski pole selline samastamine vähemalt teoorias päris põhjendatud (vt ka Seitz 2000, 37–38), sest poliitika suunitlus on teistsugune (ehkki tulemused on seotud):

- struktuuripoliitika tegeleb struktuurinihetega ja eeldab mingit struktuurilist eesmärki, mida võiks väljendada kvantitatiivselt haru(de) osatähtsusega mingis suuremas majandussektoris või rahvamajanduses tervikuna;
- harupoliitikat huvitab üksnes vastavate harude areng ning haru arendamisel kasutatakse majanduspoliitika kogu instrumentariumi (korra-, struktuuri-<sup>5</sup> ja protsessipoliitikat); selle mõju haru positsioonile teiste harude suhtes on sekundaarne (ehkki alati olemas).<sup>6</sup>

Seega saab tööstuspoliitikat defineerida ka objektikeskselt ja sõltumatult struktuurimõjudest. Selline käsitlus on teoreetilises kirjanduses küll vähemuses, kuid kasutusel just Euroopa Liidu praktikas, kusjuures viimasel ajal rõhutatakse siin korrapiolitiliste instrumentide eelistamist ning arengueesmärgiks on seatud oma tööstuse rahvusvahelise konkurentsivõime tagamine.<sup>7</sup> Seega tuleb tööstuspoliitikast lugedes või kirjutades alati selgeks teha, millises tähenduses temast räägitakse.

Tööstuspoliitika struktuuri- ja harupoliitiliste definitsioonide erinevuste avamiseks võib soovi korral appi võtta mõned lisatunnused. Majanduspoliitikat saab sektoraalse objekti, sh tööstuse

---

<sup>5</sup> Brösse (1999, 15) rõhutab eraldi tööstuspoliitika erinevust (sektoraalsest) struktuuripoliitikast ja märgib, et tööstuse (sise)struktuuri poliitika on tööstuspoliitika üks erivorm.

<sup>6</sup> Seitz (2000, 38) peab struktuurinihkeid tööstuspoliitika üheks keskseks vahe-eesmärgiks.

<sup>7</sup> Berg/Schmidt (1998, 854) kritiseerivad sellist käsitlust kui nende arvates tööstuspoliitika jaoks võõraste korrapiolitiliste ülesannete kaasamist ning seega mõistete hägustamist.

seisukohalt liigitada nii üldiseks ja spetsiifiliseks kui ka otseseks ja kaudseks.

Tabel 1

### Tööstuspoliitika defineerimise kaks suunda

Sektoraalne struktuuripoliitika	Objektikeskne harupoliitika
<p>Tööstuspoliitika on sektoraalse struktuuripoliitika sünonüüm (Berg/Schmidt 1998, 852), mis hõlmab erineva eesmärgiga haruspetsiifilisi meetmeid. Sellise määratluse korral jäävad küll välja abinõud, mis mõjutavad kõiki sektoreid ühtviisi. Samal ajal tuleksid arvesse ka primaar- ja tertsiaarsektori meetmed.</p> <p>Tööstuspoliitika on spetsiifiliselt tööstusele suunatud sektoraalne struktuuripoliitika (Kokalj/Albach 1987, 13).</p>	<p>Tööstuspoliitika on igasugune riiklik tegevus, mis teadlikult ja sihipäraselt mõjutab tööstusettevõtete käitumisviise ja otsuseid (Brösse 1999, 14).</p> <p>Tööstuspoliitika sisaldab kõiki riigi meetmeid tööstuse säilitamiseks, kohandamiseks, kujundamiseks ja kasvu toetamiseks (Simons 1997, 8).</p> <p>Tööstuspoliitika on töötleva tööstuse suhtes rakendatav ettevõtluspoliitika (KOM (2002) 714).</p>

Allikas: autori koostatud.

Üldine poliitika on suunatud kogu rahvamajandusele, spetsiifiline aga otseselt mingile kindlale harule, näiteks tööstusele. Spetsiifiline poliitika on alati seega otsene harupoliitika. Samas võib üldine poliitika iga haru suhtes olla otsene (struktuuripoliitika) või kaudne, mõjutades seda muu hulgas. Viimase juhtumi näiteks on nii üldine korra- kui ka protsessipoliitika, mis mõjutavad kõiki harusid enam-vähem sarnaselt (tabel 2).

Spetsiifilise tööstuspoliitika raames saame omakorda põhimõtteliselt eristada (sektoraalset) korra-, struktuuri- ja protsessipoliitikat. Esimesel juhul taotletakse arengut tegusa konkurentsi kaudu tööstustoodete turgudel selle spetsiifiliste häirete kõrvaldamisega

või/ja spetsiifiliste meetmetega, teisel juhul soovitakse mõjutada tööstuse allharude arenguproportsioone (vt märkus 5) ning kolmandal just tööstustoodete nõudlust ja pakkumist tervikuna.

Tabel 2

**Tööstuspoliitika (TP) tasandid ja instrumentaarium<sup>8</sup>**

Poliitika tasand (objekt)	Poliitika instrumentaarium		
	Korrapoliitika	Struktuuri-poliitika	Protsessi-poliitika
Üldine (rahvamajandus)	Kaudne TP (kartellikeeld)	Otsene ja kaudne TP (tööstuse roll)	Kaudne TP (tulumaks)
Spetsiifiline (tööstus)	Otsene TP (tööstusstandardid)	Otsene TP (tööstuse sisestruktuur)	Otsene TP (aktsiisid)

Allikas: autori koostatud.

Siiski ei ole teorias nii elegantne tööstuspoliitika jaotus instrumentaariumi alusel iga kord lihtne praktikas (Brösse 1999, 55), sest mitte alati ei ole selge, millise suuna alla mõni konkreetne majanduspoliitiline meede kuulub. Näiteks saaste piirmäärasid võib tõlgendada nii tööstuse raamtingimuste elemendina kui ka tööstustootmise mahu suunamisena (kui väiksem limiit sunnib otseselt tootmist piirama).

Loomulikult ei ole ka üldise ja tööstusspetsiifilise korra- ja protsessipoliitika piir range. Siiski võib näiteks tööstuslike standardite või keskkonnanormide kehtestamise paigutada tööstusliku korrapoliitika lahtrisse. Samuti võiksid maksusoodustused ja subsiidiumid tööstusele ja aktsiisid tarbijatele olla tööstusliku prot-

<sup>8</sup> Analüüsi võiks muidugi süvendada nii horisontaalselt, kui lisada tabelisse muud sektorid (nt otsene panganduspoliitika mõjutab tööstuse finantseerimisvõimalusi ja oleks seega kaudne tööstuspoliitika), kui ka vertikaalselt tööstuse allharude tasandi (rea) lisamisega. Jätame selle siiski siinkohal lugeja hooleks.

sessipoliitika näiteks, sest nad mõjutavad tööstustoodete agregeeritud pakkumist ja nõudlust. Eriti viimasel puhul saab selgeks, et see, mis on haru (tööstuse) tasandil korra- või protsessipoliitika, on rahvamajanduse tasandil struktuuripoliitika instrumendiks.

Üldine korra- ja protsessipoliitika kujutavad endast kaudset tööstuspoliitikat, mis ei mõjuta otseselt tööstuse rolli (osatahtsust) rahvamajanduses. Küll aga on see viimane puudutatud üldise struktuuripoliitika korral, ehkki mõju võib olla kas otsene, kui struktuurimuutusi majanduses tervikuna taotletakse tööstuse kaudu, või kaudne, kui meetmeid rakendatakse otseselt teistes majandusharudes (põllumajanduspoliitika mõjutab tooraine hindu, panganduspoliitika finantseerimisvõimalusi). Reaalselt esinevad otsene ja kaudne tööstuspoliitika üldise struktuuripoliitika raames muidugi enamasti koos, sest mingeid erimeetmeid (haruspetsiifilist korra- ja protsessipoliitikat) rakendatakse kõigis harudes.

Seega võime nüüd öelda, et autorid, kes defineerivad tööstuspoliitikat kui sektoraalset struktuuripoliitikat, peavad silmas tabeli 2 keskmist (struktuuripoliitika) veergu, nende oponentid aga viimast rida, s.o spetsiifilist tööstuspoliitikat kogu oma instrumentariumiga. Mõlematel juhtudel vaadeldakse otsest tööstuspoliitikat ning välja jäävad üldine korra- ja protsessipoliitika, samuti teised spetsiifilised harupoliitikad.

### 1.1.2. Tööstuspoliitika klassifitseerimine

Praktikas rakendatavate tööstuspoliitika kontseptsioonide klassifitseerimise aluseks on kirjanduses pakutud erisuguseid kriteeriume. Näiteks Oberender/Daumann (1995, 4–5) esitavad kolm tunnust:

- majandusprotsesside sihipärase kujundamise ulatus;
- instrumentariumi suund;
- taotletavad eesmärgid.

Esimese kriteeriumi alusel eristuvad isoleeritud ja süsteemne (terviklik) tööstuspoliitika. Isoleeritud poliitika tunnuseks on sektoraalsete eesmärkide lõtv seos ehk sisuliselt rahvamajandusliku sektoraalse struktuuripoliitika puudumine. Sel juhul võib rääkida iseseisvast tööstus-, agraar-, transpordi- jms poliitikast. Harueesmärgid püstitatakse üksteisest sõltumatult ega muretseta ka nende kooskõla üle. Riiklikku sekkumist peetakse vajalikuks, kui mõne sektori tegelik või eeldatav areng satub vastuollu poliitiliselt soovitava suunaga. Tervikpoliitika seevastu lähtub rahvamajanduse eesmärkidest, mida siis vajadusel iga haru jaoks konkretiseeritakse. Harupoliitika muutub nii tervikliku majandusprogrammi osaks. Selle (alam)eesmärgid on tuletatud poliitiliselt kindlaks määratud kõrgematest sihtidest. Nii saame allutatud või integreeritud tööstuspoliitika. Samas ei pruugi poliitika instrumentarium erineda isoleeritud lähenemise omast.

Teine kriteerium eristab horisontaalset ja vertikaalset lähenemist. Horisontaalse poliitika kontseptsioon tugineb majandusarengu ning sealhulgas struktuurinihete raamtingimuste parandamisele. Samas ei seata eesmärgiks struktuurimuutuste kindlas suunas mõjutamist. Seetõttu domineerivad ka poliitika instrumentide hulgas sellised, mis tagavad ja parandavad majanduse institutsionaalset ja materiaalselt infrastruktuuri ega ole diskrimineerivad. Vertikaalne poliitika, mida sageli nimetatakse ka interventsionistlikuks, kasutab seevastu meetmeid, mis nimetusele kohaselt sekkuvad otseselt majandusprotsessi (protsessipoliitika), on sellisena loomulikult diskrimineerivad ja püüavad struktuurimuutusi sihipäraselt suunata. Näiteks sobivad mitmesugused haruspetsiifilised regulatsioonid, finantssoodustused või -koormised ning muud riiklikud erimeetmed. Mõlemal suunal on oma koht nii tööstuspoliitika struktuuri- kui ka harupoliitilisel mõistmisel, ehkki esimesel juhul on rõhuasetus poliitika vertikaalsel, teisel juhul aga horisontaalsel suunal.

Horisontaalset tööstuspoliitikat samastatakse sageli korrapiitika kaga. Selle õigustatus sõltub siiski korrapiitika määratlusest, mis võib olla erinev. Majanduspoliitika üldteoorias on korrapiitika institutsionaalne reeglite kehtestamine ja õiguste jagamine (Teichmann 2001, 7; Donges/Freytag 2001, 223), sellele vastanduv protsessipoliitika aga tegeleb otseselt raha ja rahas mõõdetavate suurustega.<sup>9</sup> Seevastu tööstuspoliitika kontekstis nimetab Brösse (1999, 58) korrapiitikaks:

- riiklike ja rahvusvaheliste stabiilsete õiguslike raamtingimuste loomist, mille eesmärgiks on tegusa konkurentsi loomine ja turutõrgete korrigeerimine;
- ruumilise korra loomist, eriti materiaalse, organisatsioonilise ja sotsiaalse infrastruktuuri kujundamist ruumis, mis tagaks ettevõtetele optimaalsed asukohatingimused;
- tööstusele sobivate tegevusraamade loomist muude poliitika-valdkondade (keskkonna-, tehnoloogia-, innovatsiooni- ja arendus-, välismajandus- ja tööturupoliitika) kaudu.

Eriti investeeringutega seostuva materiaalse infrastruktuuri loomise ülesande panemine korrapiitikale tundub siiski küsitav. Segaduse vältimiseks on parem tööstuspoliitika raames loobuda korrapiitika mõiste kasutamisest ning rääkida selle asemel horisontaalsest poliitikast.<sup>10</sup> Korrapiitika võiks olla üks osa sellest. Probleemi peaks selgitama tabel 3.

---

<sup>9</sup> Tavaliselt läheb siin jutt rahapoliitikale ja riigirahandusele, kusjuures sageli eristatakse veel pikaajalist kasvu- ning lühiajalist konjunktuuri-poliitikat (Teichmann 2001, 11).

<sup>10</sup> Terminil "horisontaalne" on tööstuspoliitikas veel üks kasutusala. Nimelt räägitakse ettevõtete tegevuse konkurentsetest ja konkurentsieelsetest faasidest. Esimesed seostuvad innovatiivse tegevuse alguse (alusuringutest katseksemplarini), teised lõpuga (uue toote tootmise organiseerimisest turustamiseni). Tööstuspoliitikas on praeguseks kujunenud arusaam, et esimesi faase võib toetada konkurentsipiiranguid kartmata nii erireeglite kui ka rahaga. Sel puhul ongi samuti kasutusel horisontaalse poliitika mõiste.

Tabel 3

## Tööstuspoliitika suunad (iseloome) ja vahendid

Suund (iseloome)	Vahendid	
	Normid (korr poliitika)	Raha (investeeringud)
Horisontaalne ("korra- poliitiline")	Üldised õiguslikud raamid: väliskaubandustingimused, konkurentsireeglid jm.	Avalike hüviste pakumine, välismõjude korrigeerimine
Vertikaalne (interventsio- nistlik)	Erandid üldises konkurentsipoliitikas ja väliskaubandustingimustes; erireeglid	Selektiivsed maksusoodustused, subiidiumid, riiklikud tellimused

Allikas: autori koostatud.

Kolmanda kriteeriumi puhul on sageli eristatavateks eesmärki- deks (Geister 1981, 26; sisuliselt ka Simons 1997, 8 ja Berg/ Schmidt, 1998, 851):<sup>11</sup>

- tööstusstruktuuride kohandamine;
- mingite harude (aktiivne) säilitamine;
- mingite harude (aktiivne) arendamine.

Kui aktiivse arenduspoliitikaga loodetakse üles ehitada eeldata- valt tulevikus arenemis- ja konkurentsivõimelised majandusha- rud (Eesti Nokia), siis olemasolevate harude (Eesti põlevkivi- energeetika) säilitamise tagapõhjaks on majandusliku iseseisvuse või tööhõive kaitsmine. Kohandav poliitika püüab omakorda ar- vesse võtta muutunud nõudlust või uute tootmisvormide (nt nn

<sup>11</sup> Brösse (1999, 58) käsitleb selliseid eesmärke protsessipoliitilistena, mille kõrvale ta seab ülal loetletud korr poliitilised eesmärgid. Viimased on siiski käsitletavad pigem instrumentidena näiteks tööstusstruktuuride kohandamisel. Oberender/Daumann (1995) sõnastavad jälle need eesmär- gid selgelt struktuuripoliitiliselt, rääkides tööstusstruktuuride säilitamisest, kujundamisest ja kohandamisest.

uus majandus) teket. Vastavalt rakendatakse meetmeid, mis majanduse kohanemist uute tingimustega kergendavad ja/või kiirendavad (Eestis "Tiigrihüpe").

Loomulikult on tööstuspoliitika eelnimetatud spetsiifilised eesmärgid paigutatavad ühiskonna- ja majanduspoliitika eesmärkide üldisesse hierarhilisse skeemi (nt Brösse 1999, 58). Sel juhul omandavad tööstuspoliitika eesmärgid kõrgemalseisvate eesmärkide suhtes instrumentaalse tähenduse. Näiteks Eestis on majanduspoliitilistes strateegiadokumentides (liitumiseelne majandusprogramm, riiklik arengukava jt) üldiseima eesmärgina välja toodud jätkusuutlik, sotsiaalselt ja regionaalselt tasakaalustatud majandusareng. Tööstuspoliitilised (alam)eesmärgid peaksid olema loomulikult selle kõrgema eesmärgi teenistuses. Euroopa Liidu tööstuspoliitikat käsitledes näeme, et seal on konkreetselt sõnastatud ka tööstuspoliitika enda üldine eesmärk: Euroopa tööstuse rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmine. Ka selle (vahe)eesmärgi suhtes on eespool nimetatud kolm eesmärki vahendi rollis.

Vaadeldud kolm kriteeriumi on omavahel teatud määral seotud. Eriti puudutab see kahte viimast. Tundub olevat võimatu mingit kindlat soovitatavat majandusstruktuuri (olgu siis rahvamajanduse kui terviku või konkreetse haru tasandil) saavutada horisontaalsete, sh korrapoliitiliste meetmetega. Siin on möödapääsmatu otse- ja vahendite vahelise seosega seotud struktuuri kujundamise ja säilitamise eesmärkidega. Seevastu struktuuri kohandamise eesmärgi saavutamiseks sobivad põhimõtteliselt mõlemad meetmetüübid, kuid domineerib siiski sobiva tegevuskeskkonna kujundamine. Nii isoleeritud kui ka tervikpoliitika (esimene kriteerium) on realiseeritav kõigi mainitud eesmärkide ja vahendite kaudu (tabel 4).

Tabel 4

**Tööstuspoliitika eesmärkide seos instrumentariumiga**

<b>Poliitika eesmärgid</b>	<b>Valdav instrumentarium</b>
Tööstuse säilitamine	Vertikaalne, intervensionistlik
Tööstuse kujundamine	Vertikaalne, intervensionistlik
Tööstuse kohandamine	Horisontaalne, korr poliitiline

Allikas: autori koostatud.

Lisaks võib tööstuspoliitikat iseloomustada ka taktikalistes dimensioonides:

- kaitsev/ründav (defensiivne/ofensiivne) (Simons 1997, 19);
- passiivne/aktiivne.<sup>12</sup>

Kaitsetaktikaga püüab valitsus pidurdada struktuurinihkeid majanduses (tööstuses). Ründav tööstuspoliitika on kasutusel siis, kui valitsused on jõudnud veendumusele majanduse struktuuri-

<sup>12</sup> Tavaliselt seostub passiivne poliitika horisontaalse ja aktiivne poliitika vertikaalse suunaga. Näiteks Schmidt/Schmidt (1997, 119) eristavad nelja aktiivsustaset.

- Vähimat aktiivsust esindab üldine tööstuspoliitika: meetmed, mis kujundavad majandussüsteemi üldraame ega ole korr poliitiliselt kahtlased.
- Korr poliitiliselt problemaatiline on juba konkurentsitingimusi mõjutav tööstuspoliitika: meetmed, mis võivad mingite ettevõtete või majandusharude konkurentsipositsiooni parandada.
- Suunav tööstuspoliitika tegeleb olemasolevate struktuuride säilitamisega tuginedes tööhõive, tulupoliitika või varustuskindluse argumentidele. Näiteks on siin söe, terase ja põllumajanduse turukorraldus.
- Kõrgeim aktiivsustase on strateegilisel tööstuspoliitikal, mis on esiplaanil ELs. Eesmärgiks on kindlate strateegiliste majandussektorite konkurentsivõime saavutamine, tugevdamine ja säilitamine.

Esimest varianti ei saa käsitleda (otsese) tööstuspoliitikana, kolm ülejäänut aga seostuvad tabelis 4 kirjeldatud poliitikatega.

muutuste paratamatusest ning püüavad neid kergendada või kogni kiirendada. Siis rakendatakse majanduskasvu soodustavaid meetmeid kas tööstuses tervikuna või selle üksikutes nn tulevikuharudes. Paraku sunnivad mitmed muud eesmärgid ja mõjud valitsusi aeg-ajalt valima ka kaitsetaktika.

### 1.1.3. Tööstuspoliitika instrumentaarium

Tööstuspoliitika tähendab igal juhul ettevõtete tegevuse suunamist nende tegevusvõimaluste ruumi (eelarvekitsenduse ja suhteliste hindade) kujundamisega. Ilma mõjuta mikrotasandil ei ole tööstuspoliitikal üldse mõtet. Tööstuspoliitika instrumentide detailsem liigitus on seetõttu võimalik nende mõju tugevuse ja konkreetsuse alusel. Tugevuse pingerea ühte otsa võiks panna niiöelda head soovid ja teise otsa käsud karistuse ähvardusel. Paraku eeldaks see alati ka konkreetset eesmärki, kuhu käitumine peaks viima. Seda aga ütleb turumajanduses üldiselt hoopis turg. Seega pole mõju tugevus rangelt võttes ammendav liigitusalus, kuid veidi lõdvemas tähenduses on seda siiski kasutatud (Brösse 1999, 129). Sisuliselt on järgnevalt aluseks pigem mõju konkreetne määratletavus (tabel 5). Igal juhul on tegemist piisava ülevaatega tööstuspoliitika arsenalist.

Siinkohal pole põhjust pikemalt tagasi tulla korrapoliitilise instrumentaariumi juurde, mis avab ettevõtjatele tee parimate sihtide leidmiseks. Aluseks on von Hayeki idee konkurentsist kui avastamise meetodist. Informatsioonil riigi poolt ja suhtlemisel riigi esindajatega võib juba olla suunatud mõju majandussubjektidele. Näiteks andmetel hindade ja turukonjunkturi kohta on seda kindlasti. Keskpangad väljastavad seda tüüpi signaale täiesti teadlikult (nt majanduse ülekuumenemise vältimiseks). Siiski on olulist mõju käitumisele oodata alles siis, kui seos indiviidide heaoluga on otsene. Seda loovadki indikatiivsed stiimulid. Siiski jääb majandussubjektidele alles otsustamisvabadus. Riik mõjutab siin vaid maksude, subsiidiumide jms indiviidide üksikute otsus-

tega seotud kasusid ja kahjusid. Just seepärast räägitakse siin ka poliitika majanduslikest instrumentidest. Järgmine instrumentide grupp on seotud riigi ja erasektori koostööga, kus läbirääkimiste käigus pannakse paika ka riigipoolsed stiimulid soovitava tulemuse saavutamiseks. Viimased võivad seisneda ettevõtjate oma-poolsetes kohustustes. Siia alla mahub ka ühiskondliku kokkuleppe teema.

Tabel 5

#### Tööstuspoliitika instrumendid nende mõju konkreetsuse alusel

<b>Instrumendid</b>	<b>Meetmete näited</b>
Korrapoliitika	Konkurentsi- ja vastutusnormid, omandiõigused
Eesmärkide mõjutamine	Riiklik informatsioon, kommunikatsioon, soovitusel
Indikatiivsed ehk osutavad stiimulid	Subsiidiumid, maksud, majanduslikud soodustused, riigilõivud
Koostöö ja läbirääkimised	Lepingud, kokkulepped, vabatahtlikud kohustused
Sunni- ehk imperatiivsed vahendid	Käsud, keelud, load
Riiklikud asendusmeetmed	Riiklikud investeeringud, riiklikud ettevõtted
Riigisisene koordineatsioon	Meetmete ametkondlik kooskõlastamine
Formaalne plaan	Riiklikud arengukavad

Allikas: Brösse 1999, 129 alusel.

Oluliselt järsemalt piiravad individuaalseid tegevusvõimalusi poliitika imperatiivsed vahendid. Seejuures on keelud ikkagi paindlikumaks instrumendiks kui käsud (mis pole keelatud, on lubatud). Siin saab vastukaaluks varem nimetatud majandusmeetmetele rääkida administratiivsetest ehk haldusmeetmetest. Meetmete objektideks võivad olla kõik majandustegevuse parameetrid alates hindadest ja kogustest ning lõpetades tehniliste ja kesk-

konnakaitsenõuetega. Ehkki riik dikteerib oma eesmärgid, võib see olla ka põhjendatud kolmandate isikute huviga (tarbija- ja keskkonnakaitselise puhul).

Lõpuks võib riik üldse loobuda eraisikute mõjutamisest. Ta võib ise alustada majandustegevust ja investeerida. Sisuliselt asendab ta sel juhul eramajandust. See võib seisneda nii otseselt tööstustootmises kui ka näiteks keskkonnakaitselise korraldamises oma puhastusseadmete abil. Majandussubjektide käitumine jääb puudutamata ka juhul, kui riik kujundab poliitikat oma struktuuride kaudu. Siin peab Brösse silmas eelkõige riigi haldussuutlikkuse ja efektiivsuse tõstmist, mis lubab loota ka paremat tööstuspoliitikat. Riigisisese koordineerimise teema viib organisatsiooniteoreetiliste probleemide juurde. Põhimõtteliselt peaks riiklik organisatsioon olema funktsionaalne, tulenema riigi ülesannetest. Paraku on sellele nagu igale teisele organisatsioonile omane ka teatav iseseisev seesmine arenguloogika, mis ei pruugi arvestada funktsionaalse efektiivsusega. Just seetõttu tõusevadki aeg-ajalt teravalt üles haldusreformi üleskutsed.

Viimaseks instrumendiks võib pidada formaliseeritud planeerimist. Sellises plaanis on seostatult paigas nii eesmärgid kui ka konkreetsed meetmed. Formaliseeritud plaan on midagi muud kui isoleeritud poliitiline seisukohavõtt mõne tööstuspoliitika eesmärgi või instrumendi kohta. Selliste plaanide rakendamine turumajandusriikides on olnud üsna erineva ulatusega (vt 2. ptk). Siiski puudutavad nad valdavalt otseselt vaid avalikku sektorit ja on seega erasektorile kaudse mõjuga. Näiteks mingi piirkonna ehituslik detailplaneering ei sunni ühtegi ettevõtet sinna minema, küll aga on kohustuslik avalikule võimule ettevõtetele ehitusluba andmisel.

Eelnev instrumentide liigendus lähtus ettevõtete tegevusvõimaluste piiramise rangusest. Selle kõrval võiks huvi pakkuda ka küsimus, kuidas üks või teine instrument turu toimimist parandab või häirib. Hilisemas analüüsis kasutataksegi süsteemipärasuse

kriteeriumi just tähistamaks instrumendi kooskõla turumehhanismiga. Kvalitatiivsel tasandil võib eristada süsteemipäraseid ja mittesüsteemipäraseid instrumente. Esimesse rühma kuuluvad kindlasti näiteks konkurentsiseaduse sätted, mis taotleavad tegusamat konkurentsi. Siia võib arvata ka näiteks saastelubade väljastamise, millega luuakse selline keskkonnahüviste turg, mida ilma riigita ei oleks üldse olemas. Mõlemad instrumendid võivad üsna tugevalt puudutada ettevõtjate otsustamisvabadust. Oleks vale arvata, et süsteemipäraseid instrumendid peavad tagama igale üksikule ettevõttele maksimaalse tegevusvabaduse. Käsud ja keelud võivad olla igati turu(majanduse) huvides. Põhiküsimus on selles, kas nad toetavad või takistavad turumehhanismi (mitte üksikute ettevõtete) toimimist.

Teine grupp instrumente töötab turumehhanismile vastu. Just siin räägitakse tööstuspoliitilisest intervensionismist. Nendega on tööstuspoliitilised eesmärgid samuti saavutatavad, kuid oluliste negatiivsete kõrvalmõjudega — turumehhanismi häirete hinnaga. Nii võivad selektiivsed subsiidiumid küll teenida konkreetseid eesmarke hästi, kuid lõpuks viia selleni, et kujunevad välja pikaajaliselt ebaefektiivsed majandusstruktuurid. Samas võivad subsiidiumid olla ka süsteemipäraseid, kui nad on suunatud välismõjude internaliseerimisele. See näitab, et tööstuspoliitika vajab hinnangute andmiseks põhjalikku ja konkreetset analüüsi.

Loomulikult on tööstuspoliitikud huvitatud oma poliitika mõju võimalikult mitmekülgselt ja ammendavast analüüsist ning veelgi rohkem prognoosist. Põhimõtteliselt oodatakse siin abi teoorialt (vt p 1.2 ja 1.3). Siiski tuleb nentida, et tegelikkuses tugineakse rohkem kogemustele ja pragmaatilistele kaalutlustele. Siin on süüdi nii teooria puudulikkus kui ka selle ebapiisav tundmine ja aktsepteerimine poliitikas. Kogemusliku käsitlemise peamiseks puuduseks on see, et olukorrad pole ruumis ja ajas enamasti võrreldavad.

Üheks peamiseks raskuseks poliitika mõjuanalüüsis on asjaolu, et konkreetse instrumendi valik ise ei ole tagajärje seisukohalt alati määrav. Oluline on ka selle instrumendi rakendamise viis ja ulatus. Võivad eksisteerida väga head seadused, kuid kui neid ei täideta, pole positiivset efekti loota. Põhimõtteliselt head ja õiged meetmed võivad nõuda nii suurt riigiparaati, et kulud ületavad tulusid. Ka võib riik loobuda strateegiliselt vajalikest meetmetest, kui on ette näha suured ebameeldivad (olgu või lühiajalised) kõrvalmõjud (nt tööhõivele). Kokkuvõttes ei ole siis riik võimeline poliitikat teostama. Mõnikord segab efektiivset poliitikat ka liialdatud usk riiklikesse sunniinstrumentidesse, mis väljendub arvamuses, et käsud ja keelud suudavad probleeme kõige paremini lahendada. Paraku on tänaseks nii praktika kui ka teooria näidanud, et riigi kui heatahtliku ja kõiketeadva diktaatori mudel ei tööta. Eelkõige on siin põhjuseks mittetäielik ja asümmeetriline informatsioon, mis toob inimkäitumisse piiratud ratsionaalsuse (*bounded rationality*) ja oportunisti<sup>13</sup> elemente.

## 1.2. Tööstuspoliitika traditsioonilised lähtekohad

### 1.2.1. Turu- ja riigitõrked

Tööstuspoliitika teorialt oodatakse kaht tüüpi abi. Ta peab esmalt oskama selgitada, kuidas on tööstuse areng seotud rahvamajandusliku (ühiskonna üldise) heaoluga või vähemalt majanduskasvuga. Teisalt (ning just see on poliitika teooria spetsiifika) oodatakse temalt instrumentaalseid soovitusi tööstuse panuse maksimeerimiseks selle heaolueesmärgi saavutamisel.

Mitmete majanduspoliitika kontseptsioonide tunnuseks on konkurentsi instrumentaalne käsitus. Konkurentsi vaadeldakse kui vahendit rahvamajandusliku heaolu maksimeerimisel ja püütakse

---

<sup>13</sup> Infoeliste omakasupüüdlik loomine ja kasutamine (vt Sepp 1996, 17–18).

sobiva poliitikaga jõuda praktikas teoreetiliselt parima konkurentsitudelini — konkurentsitudelini. Selleks tuleb omakorda lahendada kaks ülesannet — määratleda (võimalik, et haruspet-siifiline) konkurentsitudelini ning leida poliitilised meetmed selle-ni jõudmiseks.

Traditsiooniline majandusteooria on tõestanud, et rahvamajandu-se Pareto-optimaalsus<sup>14</sup> saavutatakse täiusliku konkurentsitudelini korral. Et aga reaalsuses ollakse ideaalist (konkurentsitudelini täiuslikkusest) ja majanduse optimumist kaugel, siis järelkult peab siin poliitika appi võtma, kusjuures antud juhul langevad konkurentsitudelini- ja töös-tuspoliitika kokku.

Paraku on vähemalt alates J. M. Clark'i suboptimumi teooriast (Clark 1961, 241) konkurentsitudelini muutunud ebaselgeks. Kui-võrd täiusliku konkurentsitudelini tunnused moodustavad terviku, mis pole täies ulatuses kunagi saavutatav, siis ei saa täiuslikkuse üksikute elementide (ettevõtete arv, turu homogeensus, läbipaist-vus, mobiilsus jne) arendamine kuidagi tagada kindlust lõppees-märgi (heaolu maksimumi) saavutamisel.

Teine täiusliku konkurentsitudelini kui eesmärgi (ideaali) probleem seos-tub tema staatilisusega. Selle mudeli alusel on võimalik seletada küll majanduse jõudmist teatud tasakaalupunkti, kuid mitte pika-ajalist arengut, uute toodete ja tehnoloogiate kujunemist. Esime-sena tõstatas selle probleemi J. Schumpeter juba enne Teist maa-ilmasõda (Schumpeter 1997, 75–87; 1993, 134–142). Seegi asja-olu kukutas täiusliku konkurentsitudelini lõplikult konkurentsitudelini ja poliitika eesmärgi pjedestaalilt.

Põhimõtteliselt on teooria asunud otsima tegusa (efektiivse) kon-kurentsitudelini mudelit, mis erinevalt täiuslikust konkurentsitudelini tagaks kõigi konkurentsitudelini funktsioonide (majanduslike ja mittemajandus-

---

<sup>14</sup> Kellegi heaolu pole võimalik parandada ilma kellegi heaolu halvenda-mata.

like, staatiliste ja dünaamiliste) parima või vähemalt piisava toimimise.

Pidevalt muutuvat konkurentsideaali püüab realiseerida konkurentsipoliitika, mis moodustab ka horisontaalse tööstuspoliitika tuuma. Kitsamas tähenduses tegeleb konkurentsipoliitika subjektiivsete turutõrgetega, püüdes neid tõkestada. Subjektiivsed tõrked on kellegi sihipärase tegevuse tulemuseks. Subjektiks võivad olla nii eraisikud kui ka riigid. Eraalgatuslike konkurentsipiirangute näiteks on kartellikokkulepped, turujõu kuritarvitamine ning ettevõtete konkurentsi kahjustav koondumine. Kuigi siin lähtutakse erinevatest konkurentsideaalidest ja kontseptsioonidest, on poliitika praktikas kujunenud laialdane konsensus vajalike meetmete osas. Kõik arenenud turumajandusriigid peavad vajalikuks kartellikeeldu nii horisontaalsete kui ka vertikaalsete kokkulepete suhtes, kuritarvitusjärelvalvet turguvalitsevate ettevõtete üle ning ühinemiskontrolli. Et nimetatud poliitika on piisavalt avatud autori senistes raamatutes (Sepp 1998, 2001a), siis järgnevalt sellel ei peatuta.

Küll on aga vaja peatuda turuprobleemidel, mis pole ühegi isiku tegevuse tulemus. Objektiivsed turutõrked on majandusharude või tegevusvaldkondade sellised (nt tehnoloogilised) iseärasused, mis raskendavad konkurentsimehhanismi efektiivset toimimist. Ehkki erinevad autorid süstematiseerivad turutõrkeid veidi erinevalt, võib majandusteooria praeguse taseme juures eristada nelja objektiivsete põhjuste gruppi:

- välismõjud ja avalikud hüvised;
- suuruseelised ja kulutuste pöördumatus;
- infoprobleemid;
- kohanemisprobleemid.

Seejuures on osa neist poliitiliselt (sihipäraselt) korrigeeritavad (nt infoprobleemid), osa aga vähemalt lühiajaliselt mitte (loomu-

like monopolide suuruseelised). Siiski ei ole kumbki turutõrgete rühm põhimõtteliselt likvideeritav.

Sellistel puhkudel võib praktilise poliitika eesmärgiks olla nii olemasolevate turutõrgete leevendamine adekvaatsete riiklike meetmetega üldise heaoluvõidu saavutamiseks kui ka turutõrgete ärakasutamine heaolu ümberjaotamiseks riikide ja regioonide vahel (nt strateegilise kaubanduspoliitikaga).<sup>15</sup> Aja jooksul on majandusteoorias kujunenud rida uurimissuundi objektiivselt ebatäiusliku turu ja konkurentsi käsitlemisel, mis võivad anda tuge mõlemale poliitikasuunale (vt lühiülevaadet Navarrolt). Näiteks traditsiooniline normatiivne<sup>16</sup> liberaalne teooria nõuab riigi

---

<sup>15</sup> Peale majandusliku heaolu (efektiivsuse) arvestab poliitika muidugi ka muid kriteeriume. Turumehhanism ei suuda tõesti sageli tagada ühiskonna moraalil- ja õiglustundele vastavaid lahendusi ning piisavat sotsiaalset stabiilsust. Luckenbach (2000, 133–134) räägib turutõrgete (*Marktversagen*) kõrval ka turu eitamisest (*Marktablehnung*). Viimased seostatakse jaotusprobleemidega indiviidide tasandil. Mõnikord seostatakse riigi sekkumist ka majandussubjektide väärtushinnangute (eelistuste) ebaratsionaalsusega. Väärtushinnangute kui kollektiivse sekkumise ajendi üle on vaieldud eelkõige seoses meritoorsete kaupadega. Selle mõiste tõi sisse Musgrave 1959. a (saksak tõlge 1969, 10). Silmas peetakse hüvesid, mida avalike võimude arvates tarbitakse liiga vähe (demeritoorsete kaupade puhul liiga palju). Meritoorsete kaupade puhul peetakse sobivaks poliitikaks nende tootmise subsideerimist (tasuta kooliharidus), tarbimiskohustust (liikluskindlustus, koolikohustus), demeritoorsete kaupade korral aga hinnalisandeid (alkoholi- ja tubakaaktsiisid) või keelde (narkootikumid). Ühiseks jooneks on kõigil juhtudel tarbijate eelistuste korrigeerimine. Peale tarbijate ebaratsionaalsuse tuginetakse ka manipuleeritavuse argumentidele (nt eksitava reklaami mõju). Siiski on eelistuste ebaratsionaalsuse argument majanduspoliitikas libe tee, andes võimaluse praktiliselt suvaliseks tarbijate ahistamiseks. Põhirõhk peaks jääma siiski tarbijate abistamisele objektiivsete infotõrgete tuvastamise ja ületamise kaudu.

<sup>16</sup> Riigi rolli seletamisel eristuvad majandusteaduses kaks suunda: normatiivne ja positivistlik. Esimene püüab näidata, milline peaks olema riigi majanduslik roll. Teine suund keskendub aga küsimusele, kuidas kujuneb

sekkumist majandusellu vaid niivõrd, kuivõrd seda on võimalik põhjendada konkreetsete turuprobleemidega. Seevastu uuemad alternatiivsed kontseptsioonid annavad riigile aktiivsema majandusliku rolli (Ramb 1988, 241–244; Leahy/Neary 2001). Siiski sõltub aktiivsema poliitika edukus riigi võimekusest (Weltbank 1997, 84; Chhibber 1997). Domineerivat normatiivset suhtumist riigi ja turu vahekorda väljendab lähimus- ehk subsidiaarsusprintsip: nii palju turgu kui võimalik, nii vähe riiki kui vajalik. Döring (1994, 243) väidab õigusega, et kõrvuti negatiivse suhtumisega riiki on siin ka positiivne sõnum: mõistlikkuse piires on riigi abi üksikindiviididele vajalik.

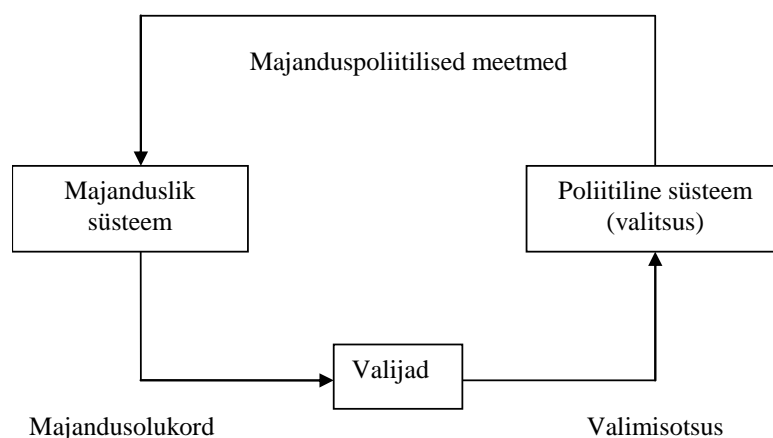
Kui ilmnevad vaadeldud turutõrked, ei tähenda see siiski veel automaatselt otsust riikliku regulatsiooni kasuks. Turutõrgete kõrval võivad esineda ka riigitõrked. Richter/Furubotn (1996, 112) seostavad riigitõrkeid riigivõimu kuritarvitamisest ja selle vältimisest tekkivate rahvamajanduskuludega. Seejuures eristavad Frey/Kirchgässner (2002, 133) poliitikatõrkeid (demokraatiamehhanismis) ja haldustõrkeid (avalikus halduses). Mõlemad võivad olla seotud nii infoprobleemide kui ka tegevusstiimulitega poliitilises süsteemis kui majandusarengu tagasisidemehhanismis (joonis 1).

On vähemalt kaheldav, et riiklikud otsustajad valdavad piisavat asjakohast teavet tarbijate eelistuste ning era- ja sotsiaalsete kulude kohta, et isegi turutõrgete korral saavutada turust paremaid tulemusi.

Riiklikud meetmed turutõrgete leevendamiseks nõuavad sageli turuosaliste käitumisstiimulite muutmist. Kuidas see õnnestub, sõltub suuresti otsustajate arusaamast turu toimimise kohta.

---

tegelikult riigi majanduslik aktiivsus. Tööstuspoliitika teooria peab loomulikult arvestama mõlemat komponenti.



**Joonis 1.** Poliitika ja majanduse vastastikune sõltuvus (Frey/Kirchgässneri (2002, 15) eeskujul).

Sageli tähendab turutõrgete korrektuur turu eraotsuste asendamist avalike otsustega. Poliitökonomiline analüüs näitab aga, et riiklikud otsustajad ei lähtu sugugi üksnes üldsuse huvidest. Nii-võrd kuivõrd on olemas vaba mänguruumi, tõuseb siingi esiplaanile omakas.

Kui riiklikes otsustusprotsessides pääseb mõjule omakas, võib majanduspoliitiline praktika hälbida oluliselt turutõrgete teooria soovitudest. Loomulikult hälbib see siis ka ametlikult väljakuulutatud poliitilistest eesmärkidest. Need probleemid on uue poliitilise ökonomia ehk avaliku valiku teooria (*public choice*) objektiks (vt nt Sepp 2001b). Viimase raames on olulisteks uurimisobjektideks järgmised nähtused.

- Omakasupüüdlid poliitikud püüavad maksimeerida hääle arvu valimistel. Seetõttu kujunevad poliitilised konjunktuuri-tsüklid. Üheks valimisedu võtmeks on ka teatud vähemuste (huvigruppide) majanduspoliitiline soodustamine, kui sellega seotud kulu jaotub suhteliselt märkamatuvalt valijate enamiku

vahel. See võib esile kutsuda nii vajalike meetmete ärajätmist kui ka liigset sekkumist.

- Omakasupüüdlid bürokraadid kalduvad maksimeerima oma tegevusvaldkonda. Siit tuleneb riikliku sekkumise pideva laiendamise tendents.
- Mitmesugused huvigrupid võivad riiklikku poliitikat mõjutada sihipärase info ja lobitööga. Seejuures on see väikestel rühmadel (nt mingi ala ettevõtjad) parema organiseerituse (väiksemate poliitiliste transaktsioonikulude) tõttu lihtsam kui suurtel (nt tarbijad).
- Mõõda ei saa lõpuks minna valijate (meie endi) rollist poliitikatõrgetes. Seda iseloomustab ratsionaalsuslõks, mis meelitab teiste kulul liugu laskma, loobudes valimistel osalemast või vähemalt piisava info kogumisest adekvaatse valimisotsuse tegemiseks. Korr poliitika raames on näiteks valijatel keerule oma tulevast heaolu prognoosida. Struktuuripoliitilised meetmed on reeglina konkreetsemad ja pakuvad tuleviku suhtes enam kindlust. Sellega võib seletada, miks majanduspoliitikas sageli subsideeritakse tarbijate asemel tootjaid, subjektide asemel objekte, ehkki see võib rahvamajanduslikult olla seotud heaolukadudega.

Riigitõrgete ülalnimetatud käitumislakele põhjustele võib lisada veel ruumilised tegurid (Luckenbach 1991, 229). Viimased seostuvad turutõrgete ja nende leevendamisele suunatud majanduspoliitiliste meetmete geograafilise ulatuse erinevusega. Oluline oleks näiteks tagada, et kohalike omavalitsuste pakutavate avalike hüvivate tarbijate ring langeks kokku kohalike maksumaksjate ringiga. Paraku saab riigi administratiiv-territoriaalne jaotus olla ühevõrdiline, võimalike positiivsete ja negatiivsete välismõjude ulatus aga üsna erineva ulatusega. Sama probleem ilmneb ka rahvusvahelisel tasandil, kus erinevate välismõjude internaliseerimisraamide leidmine võib kujuneda raskeks.

Seetõttu ei taga riigi sekkumine alati turutõrgete probleemi lahendamist. Täiendavalt tuleb arvestada riigi sekkumise kulusid. Siia kuuluvad

- konkreetse abinõuga seotud täiendavad transaktsioonikulud;
- abinõu elluviimise otsesed kulud (nt selleks ettenähtud subsidiumid või kogutud maksud);
- abinõu finantseerimisega seotud heaolukaod.

Transaktsioonikulud seoses tööjaotuse korraldamisega ei teki üksnes turul, vaid ka riigi sekkumisel.<sup>17</sup> Nii vajavad otsustajad teavet selle kohta, kas, mil viisil ja kui palju sekkuda majandusprotsessi. Tekivad infokulud. Meetmete rakendamine toob kaasa kontrollikulud. Kui riik kasutab osaliselt turu teenuseid, tekivad siingi tehingukulud. Riigi tegevusega seotud transaktsioonikulud kajastuvad suuresti riikliku bürokraatia ülalpidamiskuludes.

Paljude tegelike või arvatavate turutõrgete korrigeerimine on seotud suurte otsuste kuludega (kultuuri ja hariduse finantseerimine, teedevõrgu korrashoid jms). Viimased kaetakse enamasti maksudest. Maksumaksjaile aga tähendab see esmalt tarbimise vähenemist ning heaolu kadu. Seda riigi tegevuse kulupoolt ei tohi hinnangutes kuidagi unustada.

Edasised heaolumõjud tulenevad sellest, et iga maksuliik (v.a pearaha), toob kaasa ressursside ümberpaigutamise majanduses. Viimane sõltub maksustamise alusest. Näiteks tööjõu maksustamine stimuleerib töö asendamist kapitaliga ja muudab sellega tootmistegurite kombinatsiooni. Kasvav maksukoormus võib suurendada ka inimeste ja kapitali kalduvust siirduda välismaale või varimajandusse. Kõik need kohanemisreaktsioonid on seotud heaolukadudega, mis on samuti osa riikliku poliitika rahvamajanduslikest kuludest. Siia lisanduvad ka kulutused maksustamise administratiivseks teostamiseks finantsbürokraatia kaudu.

---

<sup>17</sup> Transaktsioonikulude kohta vt lähemalt näiteks Sepp 1996, 34–69; 2001b, 78 jj.

Kokkuvõte. Riigi sekkumise õigustamiseks tuleb alati küsida, kas on põhjust oodata, et vaatamata kõigile sellega seotud kuludele jõutakse siiski kõrgemale heaoluastmele kui mittetäiusliku (tõrkuva) turu iseregulatsiooniga. Igal juhul on selge, et mitte iga turutõrge ei eelda veel riiklikke meetmeid. Samal ajal ei saa ka riiki kui meetodit eitada üldiselt, niiöelda ideoloogilistel kaalutlustel. Riigi ja turu vahetõrge ei ole ideoloogilis-poliitiline, vaid majanduslik-organisatsiooniline probleem. Riigi sekkumisel tuleb igal juhul kasutada sobivaid institutsioone ja hoolitseda selle eest, et riigi suhtelised eelised saaksid maksimaalselt ära kasutatud.

### 1.2.2. Välismõjud ja avalikud hüvised

Turg toimib ideaalselt siis, kui igäühe tegevuse kõik mõjud kaasinimeste heaolule kajastuvad tema enda heaolus. See on nii, kui negatiivsed mõjud muutuvad tema kuludeks ning positiivsed mõjud tuludeks. Kui need tingimused pole täidetud, räägitakse välismõjudest, mis on turutõrgete üheks peamiseks põhjuseks. Välismõjude puhul peegeldavad turuhinnad vaid osaliselt vastavate hüvede kasulikkust, arvestades vaid nn erakulude ja -tulude vahetõrget. Arvestamata jäävad välised (kolmandate isikute) kulud-tulud või, nagu ka väljendatakse, sotsiaalsed lisakulud ja -kasu. Välismõjud võivad tekkida ja avalduda nii tootmises kui ka tarbimises ning olla kolmandate suhtes nii positiivse kui negatiivse mõjusuunaga (tabel 6).

Tabel 6

## Välismõjude süstemaatika

Tekkeala	Mõjusuund	Mõjuala	
		Tootmine	Tarbimine
Tootmine	Negatiivne	Näide 1	Näide 2
	Positiivne	Näide 3	Näide 4
Tarbimine	Negatiivne	Näide 5	Näide 6
	Positiivne	Näide 7	Näide 8

Allikas: Fritsch/Wein/Ewers 1996, 77.

## Näited

1. Veekogude reostamine tööstus- või põllumajandustootmise poolt vähendab kalapüügi kogust ja kvaliteeti, ilma et kalurid saaksid hüvitust.
2. Tsemenditehase tolm põhjustab ümbruskonna elanike tervisekahjustusi, ilma et viimased saaksid hüvitust.
3. Et fundamentaaluringute tulemused pole patenteeritavad, saavad neid kõik tasuta kasutada.
4. Põllumajandustootmisel on ühtlasi maastikukujunduslik tulemus, mida võivad tasuta tarbida kõik kohalikud elanikud ja turistid.
5. Asula puhastamata heitveed võivad kahjustada lähedal asuva kalakasvatuse või puhketeeninduse huve, ilma et kaasneks mingit hüvitust.
6. Passiivne suitsetamine.
7. Iluaedniku hobi võib tõsta naabruses paiknevate äride tulu, ilma et viimased peaksid tegema lisakulutusi.
8. Sama hobi suurendab ka naaberelanike rahulolu oma elukohaga ilma nendepoolsete jõupingutusteta.

Millised instrumendid on sellistel juhtudel turu toetajana või aseainena rakendatavad? Kokkuvõtlikult iseloomustab neid tabel 7.

Tabel 7

**Majanduspoliitika instrumendid tehnoloogiliste välismõjude korral**

<b>Instru- ment</b>	<b>Staatiline efektiivsus</b>	<b>Dünaami- line mõju</b>	<b>Tabamis- täpsus</b>	<b>Üldhinnang</b>
Riiklik tootmine	Üldjuhul piiratud	Üldjuhul piiratud	Üldjuhul piiratud	Soovitav vaid teiste võimaluste puudumisel
Liitumine, ühine tootmine	Potentsiaal hea; võimu-probleem	Potentsiaal hea; võimu-probleem	Potentsiaal hea; võimu-probleem	Liitumine võimalik erijuhtudel, ühine tootmine eeldab välistusvõimalust
Normid ja keelud	Üldjuhul halb	Halb	Piiratud	Sobiv erandjuhtudel
Maksud ja lõivud	Hea	Hea	Piiratud	Hea, probleem sobiva maksustamisalusega
Preemia väliskahju vähendamise eest	Hea	Küsitav	Piiratud	Teoreetiliselt mõeldav, probleem sobiva premeerimisalusega, küsitav jaotusmõju
Preemia väliskasu eest	Hea	Hea	Piiratud	Hea, probleem sobiva premeerimisalusega

Instru- ment	Staatiline efektiivsus	Dünaami- line mõju	Tabamis- täpsus	Üldhinnang
Läbi- rääkimine:  • kahju- vastu- tusega • kahju- vastu- tusetä	Väga hea  Väga hea	Väga hea  Väga küsi- tav	Teoorias optimaal- ne Praktikas küsitatav	Koos kahju- vastutusega teoreetiliselt parim inter- naliseerimis- meetod, praktikas raskesti teos- tatav eba- võrdsete transaktsioo- nikulude ja infoproblee- mide tõttu
Kaubelda- vad õigu- sed	Väga hea	Hea sobiva hinna- kujunduse korral	Hea	Teoreetiliselt hea, raken- dusproblee- mid
Vastutus- õigus: • ohusta- mis- vastutus • süü- vastutus	Hea  Üldjuhul halb	Suhteliselt hea  Suhteliselt halb	Piiratud  Piiratud	Põhimõtteli- selt sobiv, praktiliselt vaid osaline efekt; loob aluse teistele interaliseeri- misinstru- mentidele

Allikas: Fritsch/Wein/Ewers 1996, 119.

Hinnangukriteeriumidena on kirjanduses kasutatud instrumendi staatilist ja dünaamilist efektiivsust ning tabamistäpsust (Fritsch/Wein/Ewers 1996):

- staatiline efektiivsus seostub eelkõige summaarsete rahvama-  
janduskuludega konstantsete raamtingimuste, eriti tehnoloogia-  
giate korral;

- dünaamiline efektiivsus tuleneb arengustiimulite suunast ja tugevusest: kuivõrd konkreetne instrument ajendab asjaosalisi otsima võimalusi välismõjudega seotud kulude säästuks ja tulude suurendamiseks;
- tabamistäpsus iseloomustab võimalust saavutada tegelikkuses just soovitud välismõju (nt mingi keskkonnastandard või rahva haridustase).

Selliste hüvede riiklik tootmine, mida turg positiivsete välismõjude tõttu piisavalt ei tooda (sisemine ja väline julgeolek, teadus<sup>18</sup>, haridus), on hädavajalik vaid juhul, kui välistusprintsip on tehniliselt teostamatu või pole majanduslikult otstarbekas. Sel juhul räägitakse ka avalikest hüvistest. Arvestades paratamatuid bürokraatia- ja kontrolliprobleeme, on juba nende riiklik tellimine äärmiselt küsitav, rääkimata riiklikust tootmisest. Dünaamilisest aspektist on halb, et bürokraatia pole huvitatud uute võimalike välistustehnikate otsimisest ja koos sellega turumehhanismile üleminekust ka seal, kus see oleks reaalselt kasulik. Igal juhul on vaja riikliku tootmise vajadust regulaarselt üle vaadata, nagu toimub Eestis praegu haridussfääris.

Välismõju tekitajate ja vastuvõtjate ühendamine tuleb kõne alla vaid erandjuhtudel. Negatiivsete välismõjude korral eeldaks see ju sageli ka tootjate ja tarbijate viimist ühe mütsi alla, mis on üldiselt võimatu. Positiivsete välismõjude juures on niisugune tee rakenduslikum, seostudes näiteks omavalitsuste optimaalse suuruse küsimusega. On loomulik, et omavalitsuste pakutavate hüvede tarbijad peaksid selle eest ka maksma, s.t olema seal maksukohuslased.

Ka käsud, keelud ja normid on nii efektiivsuse kui ka tabamistäpsuse seisukohalt küsitavad. Peamiselt seostub see infoprobleemidega, eelkõige sekkumispiiride määramisel. On ju mingi tegevuse täielik keeld üldjuhul majanduslikult ebaotstarbekas.

---

<sup>18</sup> Teadusega seotud turutõrgetest spetsiaalselt Klodt 1995, 5–21.

Maksulahenduste korral on samuti tegemist infoprobleemidega, eelkõige maksustava näitaja ja maksumäära valikul. Siiski on siin sihipärasus võrreldes administratiivsete reeglitega suurem, sest stiimulid uute, negatiivseid välismõjusid (nt reostust) vähendavate tehnoloogiate evitamiseks on suuremad.

Samuti võib hinnata ka preemiaid (subsiidiume) positiivsete välismõjude eest. Tööstuspoliitika puhul võib siin olla näiteks IT-sektori toetamine, millest võiks tehnoloogilisi arenguiimpulsse oodata ka teistele sektoritele ja harudele.<sup>19</sup> Seevastu preemiad negatiivsete välismõjude vähendamise eest on küsitavad. Esiteks võib nii tekkida huvi tegutseda negatiivse välismõjuga tegevusalal üksnes selleks, et saada preemiaid näiteks algul suure reostuse vähendamise eest. Teiseks võib niisugune preemia minna vastuollu valitseva õiglusmalliga.

Eraviisilised läbirääkimised vastavalt Coase'i teoreemile (vt Sepp 1996, 90–96) on ideaalis parim välismõjude internaliseerimise meetod. Ilma riigi sekkumiseta jõutakse siin välismõjude optimaalse suuruseni vastastikuste kokkulepete ja maksete alusel. Dünaamilisest vaatepunktist sõltub efektiivsus siiski ka toimivast õigussüsteemist. Nimelt võib kahjutasuõiguse puudumine provotseerida tekitama negatiivseid välismõjusid, et seejärel taotleda hüvitust kahjukannatajalt nende vähendamise eest. Lisaks vähendab see kahjustaja huvi negatiivse välismõjuga tehnoloogia arendamiseks. Praktiliselt on aga ka kahjutasuõiguse korral välismõjude internaliseerimine läbirääkimistega raskendatud kõrgete ja ebavõrdsete transaktsioonikulude, erineva läbirääkimisjõu, kahjuga seotud mõõtmisprobleemide jms tõttu.

---

<sup>19</sup> On esitatud ideid ka kogu tööstussektorist kiirgavate välismõjude kohta. Näiteks tulevat kogu majandusele kasuks tööstuse arenguga kaasnev tööjõu suhteliselt kõrgem haridustase ja kvalifikatsioon. Avaliku hüvise rolli on omistatud ka kogu tööstustoodangule, mis võimaldavat olla riigil rahvusvaheliselt mõjukas ja konkurentsivõimeline.

Osalist lahendust eelnimetatud probleemidele pakuvad kaubeldavad kahjustus-, näiteks saasteõigused. Siin ollakse turumehhanismile kõige lähemal. Siiski peab erinevalt eraläbirääkimistest mingi instants eelnevalt määrama optimaalse saaste üldsuuruse. Samuti on probleeme õiguste esmajaotuse defineerimise ja relevantse turu piiritlemisega.

Spetsiifiline on stohhastiliste välismõjude internaliseerimise probleem. Siin sõltub välismõju tekitajast selle esinemise tõenäosus. Näiteks võib tuua liiklusõnnetusest tekkiva negatiivse välismõju. Siin on eelnevad eralahendused tõkestavate transaktsioonikulude tõttu praktiliselt võimatud. Oluliseks saab sobiva kahjutasuõiguse kujundamine ja selle rakendamine sõltumatu kohtusüsteemi poolt. Eesmärgiks on tõenäolise negatiivse välismõju ja selle vähendamiseks tehtavate kulutuste summa minimeerimine. Eriti dünaamilises aspektis on siin ohustamisvastutus eelistatum, võrreldes süüvastutusega. Esimesel juhul vastutab tekitaja alati kogu kahju eest, teisel juhul aga vaid siis, kui ta pole järginud vajalikku hoolikustaset, ehk teisisõnu, on süüdi. See eelistus peab paika siiski vaid juhul, kui kahjustatu ei saa kahju tekkimise tõenäosust ja suurust mõjutada.

Kokkuvõte. Sobiva instrumendi valik välismõjudest tuleneva turutõrke kõrvaldamiseks sõltub olukorra iseärasustest. Võib oletada, et parim tulemus saavutatakse nende mingi optimaalse kombinatsiooniga.

### 1.2.3. Suuruseelised ja kulutuste pöördumatus

Turutõrgeteni võivad lisaks välismõjudele viia suuruseelised ja kulutuste pöördumatus, mis sageli ka koos esinevad. Suuruseeliste puhul on majanduslikult otstarbekam (odavam), kui kogu

nõudluse rahuldamiseks vajalik tootmine on koondatud mõnda suurde või äärmuslikul juhul vaid ühte ettevõttesse.<sup>20</sup>

Seejuures saab eristada kolme kulueeliste suunda (Schmidt/Schmidt 1997).

- Suuremates ettevõtetes esinev mastaabi- ja õppimiseefekt. Seejuures aga unustatakse sageli, et vähimoptimaalse suuruse (VOS) saavutamise järel pole kulusääst (*economies of scale*) enam märgatav. Pigem tõusevad esile suurushalvemused ja X-ebaefektiivsus<sup>21</sup>, mis kulusid hoopiski kasvavad. Struktuuriökoonoomika on näidanud, et VOS on haruti erinev. Autotööstuses on pakutud selleks 800–1000 autot päevas. X-ebaefektiivsuse praktilist aktuaalsust näitab sujuva juhtimise (*lean-management*) kontseptsiooni tähtsustuv diskussioon ettevõtetmajanduslikus kirjanduses. Tegemist on sisuliselt strateegiaga X-ebaefektiivsuse ületamiseks. Ka õppimiseefektid, mis pidavat andma vanadele turul olijatele eeliseid uustulnukatega võrreldes, pole piirideta. Pigem langeb kogemustest saadav efekt aja jooksul, sest korduvtegevus rutineerub ja annab järjest vähem lisaimpulse.
- Kulusääst võib tugineda ka seose-eelistele (*economies of scope*). Hüpootees eeldab, et kahe erineva toote koostootmine on odavam. Empiirilised uuringud on seadnud selle teesi kahtluse alla. Uute ja tundmatute ärivaldkondade hõlmamine on tihti keerukas. Sünergia võib jääda saavutamata. Esile kerkiavad hoopis seosehalvemused. Ligi kolmandik selliseid ülevõtmisi ja liitumisi on lõppenud kahjumi ning edasimüügiga.

<sup>20</sup> Viimasel juhul räägitakse loomulikust monopolist ning see on sageli seotud mitmesuguste jaotusvõrkudega. Näiteks sobivad siin kohalik telefonivõrk ja elektrivõrk. Loomulike monopolidega on aga seotud turu vastaspoole kurnamise oht kunstliku defitsiidi ja kõrgendatud hindade või halva kvaliteedi kaudu. Dünaamilises aspektis võib ette tulla tehnilise arengu takistamist või vähemalt arengustiimulite puudumist. Mõlemad asjaolud nõuavad riiklikku reguleerimist.

<sup>21</sup> Ressursside alaoptimaalne kasutus.

Konglomeratiivsete ühinemistega (nt Daimler-Benz/MBB) loodetakse sageli sünergeetilisi efekte positiivse *spin-off* i tagajärjel. Uus tehnoloogia laskvat end ka teistes valdkondades edukalt rakendada. Daimler-Benz õigustas minekut aerokosmose tööstusesse just lootusega saada sealt positiivseid tehnoloogilisi välismõjusid autotööstusele. Tegelikkus näitas nende lootuste liialdatust. Ka juhtimise ja turustamise sünergia jäi tagasihoidlikuks. Saksamaa monopolikomisjon<sup>22</sup> jõudis USA praktikat uurides (seal õigustatakse *spin-off*-efektidega miljardilisi subside) üsnagi kriitilistele järeldustele. Tegelik efekti saamiseks peetakse vajalikuks spetsiaalsete institutsionaalsete ülekandemehhanismide olemasolu.

- Vertikaalset integratsiooni õigustab transaktsioonikulude sääst. Siiski ei ole mitte alati juhtimine integreeritud ettevõttes odavam kui teenuste ostmine turult. Näiteks Saksa autotööstus on Jaapani eeskujul osaliselt vertikaalsest integratsioonist loobunud. Tarnijad on iseseisvunud ja toimib sujuv juhtimine.

Seega ei pruugi mitte kõigil juhtudel kontsentratsioon olla seotud kulusäästuga. Arvesse tuleb ka turuvõimu taotlemise (monopoliseerimise) motiiv, mis teeb vajalikuks riigi sekkumise.<sup>23</sup>

Muidugi ei saa siinkohal mööda minna turu avatusest konkurentidele (*contestability*). Kui turul puuduvad igasugused sisenemis- ja väljumistõkked, on monopolist potentsiaalsete konkurentide poolt täpselt samasuguse kontrolli all kui reaalse konkurentsi puhul. Ta ei saa hindu üle kulutaseme tõsta, kartmata uustulnukate

---

<sup>22</sup> Sõltumatu valitsusväline ekspertkomisjon.

<sup>23</sup> Mõned suured pakkujad oligopoolsetel turgudel võivad suhteliselt lihtsalt omavahel kokku leppida ning tekitada kollektiivse monopoli. Viimane võib olla turu vastaspoolele sama kahjulik kui individuaalne. Sama tulemuseni võivad viia konkurentsipiirangud mitmesugustes vertikaalsetes turustussüsteemides. Siin on riikliku konkurentsipoliitika üks olulisi ja traditsioonilisi tegevusvaldkondi.

sisenemist turule madalamate hindadega ja sellele järgnevat turuosa kaotust. Sellele argumendile tuginedes on Baumoli konkurentsiks avatud turgude (*contestable markets*) kontseptsioon üritanud seada kahtluse alla riigi sekkumise vajaduse ka loomulike monopolide aladel.

Millest siiski sõltub potentsiaalse konkurentsi mõju määr? Oma osa on siin muidugi uustulnukate ligipääsul varustus- ja turustuskanalitele ning parima tehnoloogia kättesaadavus. Sageli võimaldab kogemuseelis vanadel tegijatel olla potentsiaalsetest konkurentidest odavam. Siiski on siin määrav tähtsus pöördumatutel kulutustel (*sunk costs*).

Pöördumatud kulutused on sellised investeeringud, mis on vajalikud turule sisenemiseks, kuid mis turult väljumisel lähevad kaduma. Olgu siin näiteks raudtee. Kord rajatud raudtee väärtus on pea terveni pöördumatu kulutus, sest põhiosa sellest on seotud raudteetammi rajamisega, millel väljaspool raudteeäri väärtus praktiliselt puudub. Raudteeliikluse lõppemisel on sellest võimalik tagasi saada vaid väike osa (müües relsid vanarauana). Kulutuste pöördumatus on seda suurem, mida spetsialiseeritum on tehnoloogia ning mida raskem on leida tootmisteguritele alternatiivset rakendust. Näiteks jaamahoones on pöördumatute kulutuste osa oluliselt väiksem kui rööbastes. Kulutuste pöördumatus kujutab endast üheaegselt sisenemis- ja väljumistõket. Mida suuremad on pöördumatusest tulenevad kaod turult väljumisel, seda väiksem on turule sisenemise tõenäosus (muidugi muudel võrdsetel tingimustel). See on ka arusaadav, sest kui monopolist reageerib potentsiaalsete konkurentide ilmumisele hinnaalandusega küllalt kiiresti, ei ole viimastel võimalik pöördumatuid kulutusi hinna kaudu amortiseerida.

Tabel 8 iseloomustab kokkuvõtlikult suuruseeliste ja kulutuste pöördumatuse mõju turusituatsioonile.

Tabel 8

**Suuruseeliste ja kulutuste pöördumatuse tagajärjed**

<b>Kulutuste pöördumatus</b>	<b>Suuruseelised</b>	
	<b>Väikesed</b>	<b>Suured</b>
Väike	III Kohanemis- raskustega turg	IV Konkurentsi eest kaitstud loomulik monopol
Suur	I Normaalne turg	II Potentsiaalse konkurentsiga ohjatud loomulik monopol

Allikas: Fritsch/Wein 1994, 340.

- Väli I kujutab normaalset turumajandust, kus suuruseelised ja kulutuste pöördumatus ei ole märgatavad. Siin pole karta turutõrkeid ning seepärast pole vajalik ka riigi eriline sekkumine.
- Väli II esindab loomuliku monopoli juhtumit ilma olulise majandusvõimu kuritarvituste ohuta. Monopol on siin distsiplineeritud potentsiaalse konkurentsi poolt. Siiski võib siin teatud juhtudel olla vajalik turulepääsu reguleerimine, sest “rosinanonkijad” võivad põhjustada ruineerivat konkurentsi ning osa turusegmentide nõudluse rahuldamatust. Näiteks sobib bussiliiklus oma tasuvate ja mittetasuvate liinidega.
- Väli III hõlmab samuti konkurentsiks sisenemis- ja väljumistõketega suletud turge. Kuivõrd aga puuduvad olulised suuruseelised, on konkurents põhimõtteliselt võimalik. Samas võivad struktuurinihked majanduses (nt nõudluse vähenemine) tekitada siin kriise (osaliselt on see nii põllumajanduses).
- Väli IV on see juhtum, kui majandusvõimu kuritarvitamine on tõenäolisim. Monopol on kaitstud potentsiaalsete konkurentide eest turule sisenemiseks vajalike kulutuste pöördumatusega.

Tabel 9 toob esile need majandusharud, kus ülalmainitud põhjustel võib olla turutõrkeid.

Tabel 9

**Suuruseelised ja kulutuste pöördumatus erinevates majandus-  
harudes**

Sektor, haru	Tootmisaste	Suuruseelised	Kulutuste pöördumatus
Elekter, gaas	Tootmine Jaotus	Ei Jah	Väike Suur
Soojus	Tootmine Jaotus	Ei Jah	Küsitav Suur
Vesi	Tootmine Jaotus	Ei Jah	Väike Suur
Prügi	Kogumine Utiliseerimine	Jah Küsitav	Väike Küsitav
Telefon	Kohalik võrk Kaugühendus Aparaadid	Jah Ei Ei	Suur Ei Väike
Kaabel-TV	Programm Jaotus	Ei Jah	Väike Suur
Kirjad, pakid	Transport Kojukanne	Küsitav Jah	Küsitav Väike
Raudtee	Rööbastik Kauba- ja reisija- vedu	Jah Ei	Suur Väike
Bussi-, praami- ja lennuliinid		Üldjuhul ei	Väike
Siseveetransport		Ei	Väike
Torujuhtmed		Jah	Suur

Allikas: Fritsch/Wein 1994, 341.

Samas on püütud harudele läheneda diferentseeritult, eristades neis valdkondi ja astmeid, mis võivad oma regulatsioonivajaduselt erineda. Üldine järeldus on, et eriti vajavad riigi majanduspoliitilist tähelepanu mitmesugused jaotusvõrgud. Nende eel- ja järelastmetel võib see aga olla asjatu sekkumine konkurentsi.

Kui suuruseelistega seotud kontsentratsioon on vältimatu, tuleb leida õiged majanduspoliitilised meetmed vähendamaks monopoolse kasumi saamise võimalusi ning hinna ja piirkulude hälbisest tingitud heaolukadusid. Kõne alla tulevad järgmised võimalused.

1. Monopoli tegevuse piiramine teistel, suuruseelisteta turgudel. See võimaldab vältida ristsubsideerimisega tekkivat dumpingu. Radikaalseim tee on siin monopolisti tegevuse keelamine eel- ja järelturgudel koos kõigi klientide kohustusliku ja mittediskrimineeriva teenindamisega monopoolses sektoris. Peamiseks vastuargumendiks on tavaliselt seose-eeliste (*economies of scope*) hülgamine. Kui viimased on tõesti olulised, tuleb igal üksikjuhtumil valida kahest halvast parim.
2. Riiklik hinnaregulatsioon, millel on rida alternatiive.
  - Piirkuluhinnad koos sel puhul paratamatute riiklike dotatsioonidega.<sup>24</sup> Raskusi valmistab siin piirkulude mõõtmine. Ohtu satuvad ka kulusäästu stiimulid, kui riik igasuguse ülekulu enda kanda võtab. Dotatsiooniks vajalikud maksud võivad omakorda tekitada konkurentsimoonutusi.
  - Pareto-optimaalsed hinnad ja hinnadiferentseerimine. Kui monopolist suudab kehtestada individuaalsed hinnad vastavalt klientide maksevalmidusele, on tootmismahd sama, mis täiusliku konkurentsi puhul. Sisuliselt tuleb siin dotatsioon monopolile otse tarbijatelt. Järelikult säilib ka riikliku hinnakontrolli vajadus.
  - Kulukatvad hinnad. Kuivõrd jääb teostamata piirkulureegel, saab rääkida vaid suboptimaalsest lahendist. Eeliseks on aga ülekuluga seotud probleemide äralangemine.
3. Vastujõu loomine turul. Teoreetiliselt saab näidata, et kahepoolne monopol võib viia sama lahendini kui täiuslik konku-

---

<sup>24</sup> Püsiva mastaabisäästu korral on piirkulud alati väiksemad keskmistest kuludest.

rents. Paraku on siin kerge vallandada monopoliseerumise ahelreaktsiooni.

4. Monopoliõiguse müük oksjonil. Konkurents turul asendatakse siin konkurentsiga turu pärast. Õiguse müüja (sageli riik) saab soodsal juhul monopoolse kasumi enda kätte, mida saab kasutada näiteks tarbijatoetusteks. Probleemiks on aga kulutuste pöördumatusega tekkiv sisenemistõke uustulnukatele. Vanad turuvaldajad võivad kvaasikasumi<sup>25</sup> arvel teha soodsamaid pakkumisi kui need, kel spetsiifilised investeeringud alles ees seisavad.
5. Turule sisenemise tõkked ja/või miinimumhinnad. Põhjuseks on siin kulutuste pöördumatusega seotud mõõdukad väljumiskulud ning eriline kulustruktuur turul, mis puhul võib tekkida “rosinanokkimise” või “mandi võtmise” oht. Turul teenindatakse muidu vaid tasuvaid segmente (Tallinna-Tartu bussiliine), vähemtasuvad (maaliinid) jäävad teenindamata.
6. Kvaliteedinõuded monopoli toodangule ja lepingukohustus. Hinnapiirangute korral võib monopolist sageli üritada teenida tulu kvaliteedi alandamise arvel. Kvaliteedinormid peavad kompenseerima ka monopoli väheseid arengustiimuleid. Eelnevaga seoses on vaja tagada ka vähemkasulike klientide teenindamine monopoli poolt.

Kokkuvõtte. Suuruseeliste ja kulutuste pöördumatusega seotud meetmed peavad tuginema konkreetsele analüüsile. Vastasel korral ähvardab regulatsiooniga üledoseerimine. Eriti ettevaatlik peab olema turutõkete kehtestamisega, sest neile kipub järgnema regulatsiooni ahelreaktsioon. Kord juba kehtestatud regulatsiooni on äärmiselt raske tagasi võtta. Tähtis on ka loomuliku monopoli võimalikult kitsas piiritlemine.

---

<sup>25</sup> Vahe ressursside rakendamise tulukuses antud ja paremuselt järgmise valdkonna vahel (vt Sepp 1996, 41).

#### 1.2.4. Informatsiooni- ja kohanemisprobleemid

Majanduses esinevad kaht tüüpi infoprobleemid: teadmatus ja määramatus. Teadmatus on põhimõtteliselt kõrvaldatav infopuudus. Määramatuse puhul on aga tegu tuleviku põhimõttelise prognoosimatusega (Fritsch/Wein/Ewers 1996).

Teadmatusel on omakorda erinevaid liike, näiteks kvaliteedi-, kasu- ja hinnateadmatus. Kui kvaliteediteadmatusega kaasneb kvaliteediinfo ebasümmeetrilisus, tekivad negatiivse valiku ja/või moraalse riski olukorrad (vt Sepp 1996, 73–76). Sel juhul võib turg kindlate (kõrgemate) kvaliteediasmete jaoks kokku variseda. Sellele ohule võivad turuosalisel ise vastu seada kindlad infostrateegiad (signaliseerimine ja sõelumine). Ka riik saab siin oma majanduspoliitiliste meetmetega kasulik olla. Eelkõige seostub see turu mitteprofessionaalsete osaliste, lõpptarbivate kaitsega.

- Infokohustus müüjatele pakutava kauba olulisemate parameetrite suhtes.
- Garantiikohustus sõltumatult vigade tekkimise põhjustest.
- Tooteinfo pakkumine või tellimine riigi enda poolt.
- Miinimumstandardite ja tegevuslubade kehtestamine.
- Kohustuslik kindlustus. Vastasel korral võib asümmeetriline infojaotus kaasa tuua turu säilimise vaid suurte riskide jaoks. Kindlustuse kõrge hind peletab väikese riski kandjad eemale. Kohustuslik kindlustus takistab seda ja võimaldab kindlustuse hinda alandada.

Kasuteadmatus võib väljenduda mingite kaupade ala- või ülenõudluses. Esimest võib näiteks täheldada seoses haridusega, mis sunnib riike kehtestama koolikohustust või subventsioneerima haridusasutusi. Üldiselt valitseb arvamus, et kasuteadmatus on suurem pika kasutusajaga immateriaalsete hüvede puhul (lisaks haridusele ka vanadus- ja tervisekindlustus). Hariduse puhul on aga riigi osalus põhjendatud mitmete muudegi teguritega.

Hinnateadmatus seisneb turuosaliste infopuuduses tasakaaluhinna kohta, mis võib tekitada viivitusi tehingutes ning kaasa tuua turutasakaalu ajutisi häireid. Siin võivad kasulikuks osutada riigi või mõne muu kollektiivse instantsi infoteenused.

Määramatusest ja sellega seotud riskist võib rääkida nii ettevõtluses kui ka väljaspool seda, nii-öelda tavalises elus. Esimesel juhul on püütud näidata turutõrke võimalust seoses teadus- ja arendustegevuse (TA) investeringute keskmisest suurema riskantsusega (Klodt 1995, 14–17). Et saavutada siin rahvamajanduslikult optimaalset investeringutaset, soovitatakse riigil võtta riskipreemia subsiidiumide kaudu enda kanda. Lõppkokkuvõttes ei tulene riigi roll siin siiski TA tulemuste suuremast määramatusest võrreldes tavainvesteeringutega, vaid eelkõige TA välismõjudest. Pealegi on suurettevõtetel piisavalt võimalusi riskide hajutamiseks, mis vähendab eeldatavat riskipreemiat. Seega jääb määramatus üheks poliitika tugipunktiks väike- ja keskmiste ettevõtete (VKE) suhtes.

Lisaks TA alainvesteeringutele võivad määramatusest tuleneda ka kapitalituru tõrked VKEde rahastamisel. Nimelt võivad piiratud vastutusega väikeettevõtjad käituda rahvamajanduslikult liiga riskisõbralikult. Seda juhul, kui nende pakutav tagatis ei kata äriprojektiga kaasnevat riski. Nad jätavad siis oma otsustes arvestamata need võimalikud kahjud, mis jäävad väljapoole maksimaalset omavastutust. Loomulikult ei saa seda aga teha näiteks krediteerivad pangad, mistõttu iseenesest perspektiivikad projektid võivad jääda finantseerimata. Seejuures võivad pangad lisaks kõrgematele intressidele ka laenust üldse keelduda, sest pankroti korral ei ole ka kõrgendatud intressid piisav kompensatsioon. Põhimõtteliselt soovitatakse sel juhul riigipoolse riskikapitali pakkumist VKEde omakapitali suurendamiseks (sooduslaenude ja garantiide asemel) ning üldisi meetmeid konkurentsi elavdamiseks kapitaliturul, mis vähendaks VKEde diskrimineerimist (Klodt 1995, 18–21).

Seoses turu tasakaaluga saab eristada nelja kohanemisprobleemi (Fritsch/ Wein/Ewers 1996), milles oma osa etendab ka turuosaliste piiratud ja asümmeetriline informeeritus.

1. Turu tasakaalupunkti puudumine, mida võib põhjustada pakkumis- ja/või nõudluskõverate anomaalne kulgemine (võimalik näiteks tööjõuturul).
2. Tasakaalupunkt on küll põhimõtteliselt olemas, kuid väga ebastabiilne. Erijuhtumiks on hälvete võimendumine (nt mull väärtpaberiturul).
3. Turu liikumist tasakaalu poole takistavad turuosaliste väike reaktsioonikiirus, ruineeriv konkurents jm tegurid (nt põllumajanduses).
4. Partnerispetsiifiliste investeeringute<sup>26</sup> suur osatähtsus mingis valdkonnas võib suure oportuunismiohu tõttu põhjustada isenesest kasulike tehingute ärajäämist. Näiteks õppejõudude madalad palgad (riigi oportuunism) sunnivad neid erialase enesetäiendamise asemel investeerima muudesse tegevusvaldkondadesse ning tähendavad ka ülikoolide reputatsiooni kadu.

Esimesel kahel juhul on tegemist ajutiste raskustega, mis võivad siiski kohati nõuda ka riigi sekkumist stabiliseerivate infomeetmete, miinimumhindade, kauplemispiirangute jms näol.

Kuigi reaalne turg nõuab erinevalt täiusliku konkurentsi ideaalmudelist kohanemiseks aega, ei tähenda see veel turutõrget. Iga sugune kohanemise kiirendamine on seotud kuludega, mistõttu kuskil eksisteerib optimum. Struktuurikriiside korral, mil ilmneb püsiv nõudluse langus, on kohanemise põhitakistajaks pöörduvad kulutused. Viimased takistavad turult väljumist. Kujuneb välja ruineeriv konkurents, hinnad ei kata enamiku turuosaliste

---

<sup>26</sup> Investeeringud, millel on eriline väärtus vaid suhetes kindla(te) partneri(te)ga ja mille toodetavas tulus on seetõttu suur osa kvaasikasumil (vt Sepp 1996, 41 jj), nimetatakse ka transaktsiooni- ehk tehinguspetsiifilisteks investeeringuteks või aktiveks.

kulusid. Tüüpiliseks näiteks on põllumajandus. Sellistes tingimustes on loomulik suunata majanduspoliitiline ravi algpõhjustele, kergendades turult väljumist. Muidugi tuleb põllumajanduse juhtumil arvestada ka neid avalikke hüvesid, mis on haru tegevusega seotud (maa-asustuse säilimine, loodus- ja maastikukujundus). Seetõttu pole põllumajanduse piiratud toetamine vaadeldav üksnes põllumajandustoodangu subsidiiumidena. Seda eriti Eestis, kus põllumajandustootmine toimub teiste riikide subsideerimisest tulenevate suurte moonutustega turukeskkonnas.

Oportunism kui omakasu taotlemine infoeliste abil ilmneb üldiselt pikaajaliste lepingute raames. On loomulik, et sellised lepingud ei saa olla täielikud ega hõlmata kõiki tulevikus asetleidvaid sündmusi. Samas on ebatäielikud lepingud infoprobleemide ja -kulude loomulikuks tagajärjeks. Nii tekibki võimalus kehtiva lepingu raames uusi asjaolusid enda kasuks ja partneri kahjuks (oportunistlikult) ära kasutada. Eelduseks on siingi asjaosaliste erinev (asümmeetriline) informeeritus, mida võidakse ka teadlikult süvendada. Oportunismiohu vältimiseks võetakse lepingulis-tesse suhetesse sisse mitmesuguseid nn pandimehhanisme (kaasa arvatud investeeringud ärireputatsiooni arendamisse). Äärmuslikel juhtudel minnakse ka vertikaalse omandilise integratsiooni teed. Turg asendatakse hierarhiaga. Siiski võivad oportunistmiga seostuvad riskid (transaktsioonikulud) osutada tõkestavateks ning kasulikud tehingud ei toimu. Siin saab riik, aga ka teised kollektiivsed instantsid (tööstus-kaubanduskojad) aidata transaktsioonikulusid alandada. Selleks täiustatakse nii lepinguõiguse kui ka konfliktide lahendamise organisatsioonilisi vorme (kohatud, eraarbitraaž).

### 1.3. Tööstuspoliitika alternatiivsed tugiteooriad

#### 1.3.1. Uus regionaalpoliitiline käsitlus

Siinkohal peetakse silmas eelkõige kahte uurimissuunda — kasvupesade teooriat ja ekspordibaasi teooriat (vt Oberender/Daumann 1995, 10–11; Suntum 1999; Brauweiler 1997). Mõlemad keskenduvad eelkõige nii kauba- kui ka ressursituru ruumilisele (sh rahvusvahelisele) ebahomogeensusele ja vastavale konkurentsi ebatäiuslikkusele. Sellega seoses kaotavad ka teised täiusliku konkurentsi tunnused oma esialgse tähenduse.

Kasvupesade teooria (saksa *Wachstumspolkonzept*) tugineb Schumpeteri innovatsiooniteesile, mida vaadeldakse geograafilises kontekstis. Aluseks on Perroux' tööd 1950. aastatel (Brauweiler 1997, 314). Käsitluse lähtepunktiks on innovatsioon, mis viib mingis harus keskmisest kiirema kasvuni. See areng toob kaasa kiirema kasvu ka eel- ja järelturgudel. Tekkiv kasvulaine omandab sisedünaamika ja isekiirenemisvõime mitte üksnes majanduslike, vaid ka psühholoogiliste ja sotsiaalsete tegurite toimetel. Kokkuvõttes kiireneb nii ühe innovatsiooni tagajärjel kogu regionaalselt piiratud ala arengutempo. Selle teooria majanduspoliitilised järeldused seostuvad regiooniti innovatiivseks peetavate majandusharude riikliku toetamise ja arendamisega. Muu hulgas peeti vajalikuks kujundada turustruktuure selliselt, et seal saaksid ülekaalu oletatavalt suurema innovatsioonipotentsiaaliga suuretevõtted. Praktikas tõi see teooria kaasa kasvusektorite riikliku subsideerimise ja sihipärased meetmed ettevõtete koondumise kiirendamiseks nn võtmeharudes. Selline majanduspoliitika on ühetähenduslikult interventsionistlik.

Teooriale võib ette heita majandusarengu otsustavate tegurite puudulikku määratlust. Lahtiseks jääb näiteks, kas tähtis on ettevõtete suurus iseenesest või innovatsioonid. Teooria laialivalgusus ei võimalda teda ka empiirilisel kontrollida. Hoopis käsitle-

mata jääb aga jäljendava strateegia tähendus arengus. Teiseks probleemiks arengumudeli ebakonkreetsuse kõrval on võimatus identifitseerida (prognoosida) potentsiaalselt edukaid majandusharusid. See peaks jääma antud teooriast väljapoole, mistõttu ei saa ka tööstuspoliitika praktikad selle teooria najal üles ehitada. Seda on üritatud küll teha majandusharude nn sisend-väljund-analüüsi abil, kuid tulemused näitavad vaid majandusharude põimumise fakti. Arengumootorid (innovatsioonid) jäävad varju. Väga tihedad on näiteks õlletööstuse sidemed teiste majandusharudega, kuid vaevalt teeb see teda strateegiliseks kasvumootoriks (Simons 1997, 128).

Alternatiivina on Michael Porter rahvusvahelise konkurentsivõime tegurite uurimisel välja toonud neli põhideterminanti, mis ei tõsta hoopiski esile üht konkreetset haru või ettevõtte suurust, vaid laiemat tegurite kompleksi (Porter 1992, 71).

- Asukoha tingimused (infrastruktuur, palgatase, töötajate haridustase ja mentaliteet jm).
- Nõudlustingimused koduturul (hinna- ja kvaliteedinõudmised kui arengustiimul konkurentsieeliste saavutamiseks välismaal).
- Koduse konkurentsi intensiivsus, mis ergutab ettevõtete innovatiivsust ja soodustab jõupingutusi rahvusvahelises konkurentsisis.
- Rahvusvahelisel tasemel tarnijate ja sidusharude (nn klastrite) olemasolu, mis tagab kompleksse ja soodsa ressursikeskkonna (tööjõud, patendid, materjalid).

Et ettevõtete reaalne innovatiivsus ei ole seotud ei nende absoluutse ega suhtelise suurusega, seda näitavad ka teised empiirilised uuringud. Pigem on mõjuriteks vastava majandusharu tehnoloogilised tingimused ja nõudlusstruktuur. Siiski tuleb arvestada ka koduturu reaalse suurusega. See, mis on õige EL või Saksa-  
maa suhtes, ei pruugi seda olla Eesti jaoks.

Ekspordibaasiteooria kujutab endast regionaalse lähenemise täiendamist Keynes'i tulumultiplikaatoriga (Suntum 1999, 536). Seegi irdub neoklassikalisest traditsioonist. Siin eristatakse regioonis põhitegevusharusid (*basic activities*) ja kõrvalharusid (*non basic activities*). Esimesed toodavad põhiliselt ekspordiks, teised aga kohalikule turule. Regiooni kogutulu ning ka kõrvalharude areng seostatakse täielikult ekspordiharude olukorraga. Vaid põhiharude areng garanteerib regioonile netokasu. Loomulikult oodatakse nüüd poliitikalt just ekspordisektori toetamist. Instrumentidena tulevad kõne alla otsesed ekspordisubsiidiumid või muud meetmed ekspordi tootmiskulude alandamiseks. Et siingi kontsentreerutakse kindlatele majandusharudele, on tegemist interventsionistliku poliitikaga.

Teooria raames ei selgu paraku baas- ja mittebaasharude *ex ante* eristamise võimalused. Seega pole võimalik hinnata selle teooria õigsust empiiriliselt ega teha ka soovitusi praktilisele poliitikale. Pealegi ei seleta see teooria suurte ja suhteliselt suletud majanduste arengut. Sellistes regioonides ei tohiks puhastulu nagu tekkidagi. Probleemiks on ka keskendumine majanduse nõudluspoolele, pakkumise küsimused jäävad praktiliselt kõrvale. Seega ei suuda vaadeldud regionaalpoliitilised teooriad anda rakendusteaduslikku alust tööstuspoliitikale.

### 1.3.2. Uus strateegiline kaubanduspoliitika

Siin võetakse analüüsi aluseks täiusliku konkurentsi mudeli asemel oligopoolsed või koguni monopoolsed turustruktuurid. Viimastes tekivad aga ekstrakasumid ja seega ressursside väärallokatsioon. Rahvusvahelises kontekstis võib siiski huvi pakkuda sisemaise heaolu suurendamine välismaa arvel oligopoolsete ja monopoolsete kasumite loomise või ümberjaotamisega riiklike tööstus- ja kaubanduspoliitiliste meetmete abil (vt Bletschacher/Klodt 1992).

Sobivateks riiklikeks meetmeteks on siin nende kodumaiste harude toetamine, milles ilmnevad mastaabiefektid. Uue strateegilise kaubanduspoliitika eesmärgiks peetaksegi eeldatavalt suurte mastaabiefektidega harude arendamist (*rent creation*). Paraku on kasutatavad mudelid staatilised ega anna seetõttu vastavale poliitikale usaldusväärset alust. Üldine soovitus näib siiski olevat koduturu kaitsmine ja oma ettevõtete välisurgudele sisenemise toetamine, et saavutada turu oligopoliseerumine või koguni monopoliseerumine just oma firmade baasil. Suurte püsikulude ja dünaamiliste mastaabiefektide korral võib nii saavutada eelise, millest läbimurdmine võib välismaistele konkurentidele olla raske või lausa võimatu.

Oligopoli- ja monopolimudelid võimaldavad selgitada väliskaubanduslikke heaoluvõite (*rent shifting*), mis tulenevad vastavast turustruktuuripoliitikast (Brander/Spencer 1985; Dixit 1984; Krugman 1984; ülevaade Klodt 1992, 75–92).

Sisemaise monopoli eeldusel põhinev analüüs näitab, et traditsioonilised protektsionistlikud kaubandusmeetmed (tollid, eksportisubsiidiumid või -maksud) võimaldavad suure osa vaba-kaubanduse korral välismaale voolavatest kasumitest jätta kodumaale. Selline ekstrakasumite ümberjaotamine saavutatakse tänu sellele, et potentsiaalsete konkurentide sisenemist takistatakse sisemaiste ettevõtete piirkulude hoidmisega konkurentsivõimelise-na riiklike subsiidiumidega. Sama efekti on võimalik saavutada ka sisemaiste tootjate koondamisega kartelli, mis välismaal esineks ühtse monopolina. Kui aga lähtuda välismaisest monopolist, mis kurnab ka sisemaiseid tarbijaid, saab olukorda parandada imporditollide kehtestamisega. See toll tõstab monopolisti piirkulusid, mis vähendab imporditavaid koguseid ja ka selle alusel saadavat ekstrakasumit. Samas suureneb sisemaine tollitulu, mis ülekompenseerib hinnatõusust põhjustatud tarbijate heaolukaotuse. Keerukamate oligopolimudelitest tuleneb riigi ülesanne juhtida sisemaised tootjad kaubanduspoliitiliste meetmetega nn

Stackelbergi sõltumatusepositsiooni, mis annab neile suurema kasumi (Oberender/Daumann 1995).

Väliskaubandusteooriatest tulenev poliitika põhiidee on kõigil juhtudel sarnane: riikliku sekkumisega tuleb parandada sisemaist heaolupositsiooni positiivsete mastaabiefektidega harudes. Et saada ekstrakasumitest suhteliselt suuremat osa, tuleb sisemaist turgu kaitsta tollide ja mittetariifsete piirangutega ning avada välismaiseid turge ekspordisubsiidiumidega. See aga tähendab jällegi panust valdavalt interventsionistlikele ja selektiivsetele majanduspoliitilistele meetmetele.

Strateegilise kaubanduspoliitika teooriad on küll sageli väga formaliseeritud, kuid tuginevad paraku üsna ebareaalsetele eeldustele (Kösters 1994; 1998, 818). Tööstuspoliitika subjektidelt (poliitikutelt, ametnikelt, riigilt tervikuna) eeldatakse infot, mida neil kuidagi olla ei saa. Nii peaksid poliitikud tundma mitte ainult asjassepuutuvaid piirkulusid ja mastaabiefekte, vaid ka oskama määrata neid konkreetsetes majandusharudes. Vaid siis oleks lootust vajalikku instrumentaariumi eesmärgipäraselt kasutada. Seda infot pole isenesest olemas. Poliitilistel otsustajatel pole paraku ka stiimuleid piiratud vastutuse tõttu oma otsuste tagajärgede eest seda teavet hankida. Seega ei saa uut strateegilist kaubanduspoliitikat piisava põhjendatusega praktikas rakendada.

Oluliseks puuduseks on teooria osalis-staatiline iseloom. Kõrvale jäävad teiste riikide võimalused rakendada kaubanduslikke vastumeetmeid impordipiirangute või ekspordisoodustuste näol. Osaline käsitus jätab kõrvale teiste sektorite heaolukaod. Nii võib juhtuda, et loodetav sisemaine heaoluvõit võib asendada hoopis heaolukaotusega.

Ebarealistlikuks muudab teooria ka efektide lühiajaline käsitus.

Positiivseid efekte saab loota vaid oluliste turutõkete korral.<sup>27</sup> Turu dünaamika, turgude avatus ja kapitaliturgude rahvusvaheliskus ei lase aga sisemaal pikemas perspektiivis monopoolseid kasumeid saada. Niipea kui kaubanduspoliitilised meetmed viivad ekstrakasumiteni sisemaal, ilmuvad seal potentsiaalsed konkurendid ja taastavad esialgse olukorra. Kasu saavad ka välismaised tarbijad. Rahvusvaheliste kapitaliturgude korral on niikuinii vähetõenäoline, et sisemaal õnnestuks heaolu monopoolse kasumi kaudu maksimeerida. Multinatsioonaalsete ettevõtete puhul ei pruugi sisemaal teenitud kasum sinna jääda.

Teooria suureks puuduseks on tulemuste ebastabiilsus. Kui oligopoli juhtumil saab ekspordisubsiidiumidega heaolu maksimeerida kogusefikseerimise eeldusel, siis hinnafikseerimise eeldusel on hoopis ekspordimaks parim instrument. Seega peaks kaubanduspoliitiliste instrumentide rakendamisele eelnema oligopolistide maksimeerimisstrateegia tundmine (Oberender/Daumann 1995). Kokkuvõttes ongi ebareaalsed eeldused ja soovitude vähenenud robustsus eelduste suhtes takistuseks uue kaubanduspoliitika rakendamisel tööstuspoliitika raames.

### 1.3.3. Uus kasvuteooria

Neoklassikaline kasvuteooria seab majanduskasvu sõltuvusse tehnilise progressi ja tööjõupakkumise eksogeensetest (mudelivälistest) muutustest. Uues kasvuteoorias, mis tugineb peamiselt Romeri ja Lucase töödele, püütakse seevastu majanduskasvu endogeniseerida ehk seletada mudeli enda raames. Põhilisi lähenemisi on seejuures kolm (ülevaade nt Ramser 1993; Klodt 1995, 93–107).

---

<sup>27</sup> Horstmann/Markusen (1986) näitasid, et avatud turu korral tähendab kodumaise tootmise subsideerimine lõppkokkuvõttes välismaise heaolu tõusu sisemaise arvel.

Esimeses, Arrow' klassikalises *learning-by-doing*-mudelis tehakse endogeenseks kasvuteguriks kapital. Investeeringud uutesse masinatesse vallandavad õppimisefekti, mis ei tule kasuks üksnes investorile endale, vaid kogu rahvamajandusele. Juba Arrow tegi siit järelduse, et turumajanduses on investeerimismäär seetõttu alaoptimaalne ning võimalikud on riiklikud meetmed heaolu tõstmiseks. Romer näitas lisaks, et need välismõjud võivad tagada endogeense kasvu, kui nad on nii suured, et suudavad viia kapitali rahvamajandusliku toodanguelastsuse vähemalt üheni.

Teine, Lucase käsitlusviis taandab majanduskasvu inimkapitalile kui mõjurile. Traditsioonilises tootmisfunktsioonis lisandub mitteamuleeritavale tööjõule tegurina akumuleeritav inimkapital. Vahendite suunamine inimkapitali suurendamiseks toob siin kaasa majanduse kõrgemad kasvutempod. Eeldatakse, et inimkapitali rahvamajanduslik tulu ilmneb vähemalt osaliselt välismõjuna. Siit ei tulene otseseid soovitusi vertikaalsele tööstuspoliitikale, küll aga inimkapitali üldiseks horisontaalseks arendamiseks. Ilma selleta jääb majanduskasv alaoptimaalseks.

Tööstuspoliitiliselt rakenduslikemaks peetakse kolmandat, Romeri arendatud kasvuteooria suunda. Selle tuumaks on tasakaalumudelid, milles innovatsioonitegevus on endogeniseeritud (*innovation-based approach*). Seejuures eeldatakse, et uue tehnilise teabe tootmist iseloomustab konstantne tootlus. Mudel on põhimõtteliselt kahesektoriline. Ühes sektoris uuritakse, teises toodetakse. Ühe ettevõtte TAI on kaks mõju:

- suureneb tootlus tootmissektoris (toote- ja tehnoloogia-uuenduste tagajärjel);
- suureneb TA tulemuslikkus teistes ettevõtetes, sest kasvab üldkasutatav tehnilise teabe kogum.

Turuprotsessis hüvitatakse ettevõttele ainult esimene mõju. Teine efekt on positiivne välismõju.

Konkreetseteks muutujateks, mille kaudu arendustegevust kirjeldatakse, võivad olla näiteks investeeringud inimkapitali, eriti kaasaegsesse põhivarasse või tehnoloogilise informatsiooni hankimisse. Seejuures oletatakse, et need meetmed vallandavad konkreetsetes tööstusharus positiivsed välismõjud. Tulemuseks on kõrgem kasvutempo mitte üksnes antud harus, vaid ka sidusharudes ja majanduses tervikuna. Mõeldav on näiteks, et täiendavad investeeringud elektroonikatööstuses tööjõu kvalifikatsiooni tõstmisse, teadus-arendustegevusse ja moodsasse tootmistehnoloogiasse võimaldavad valmistada paremaid elektroonikakomponente. Nende abil saab masinaehitus toota paremaid juhtimissüsteeme auto- ja tekstiilitööstusele. Selle tagajärjel tõuseb seal tootmise efektiivsus ning järelkult ka rahvusvaheline konkurentsivõime, mis lõppkokkuvõttes väljendub täiendavas majanduskasvus. Kindlat empiirilist kinnitust sellele teooriale küll ei ole, kuid näitena kasutatakse sageli Jaapani kiiret majanduskasvu 1960.–1970. aastatel (Brösse 1999, 35).

Eelnevast tuletatakse soovitusel tööstuspoliitikale, sh sellest motiveeritud kaubanduspoliitikale. Teadus- ja arendustegevuse subsideerimine tagab majanduskasvu kiirenemise vaid juhul, kui subsideerival maal on selles osas suhteline eelis. Kui seda eelist ei ole, toovad teadusinvesteeringud kaasa kasvulanguse. Oma siseturu kaitsmine sobib vaid neile riikidele, kel on arendustegevuses suhteline halvemus. Proteksionism aitab siin majanduskasvu kiirendada. Arendustegevuse eelistega riikidele on proteksionism seevastu kahjulik. Interventsionistlik tööstuspoliitika võib seega tuleneda ka innovatsioonikesksest lähenemisest.

Uus kasvuteooria baseerub eeldusel, et ettevõtete TAs lähtuvad positiivsed välismõjud kogu majandusele. Järelikult, kui riigil on TAs suhteline eelis, tuleks seal TAd subsideerida. Vastasel korral tuleks siseturg sulgeda. Need soovitusel lähtuvad eeldusest, et TA tulemused pole rahvusvaheliselt kaubeldavad. Paraku ei vasta see tegelikkusele. Rakenduslikud teadustulemused ja oskusteave on üle riigipiiride vahetatavad hüvised.

On veel kaks probleemi. Kõigepealt on riigiorganid põhimõtteliselt ebakompetentsed positiivsete välismõjude tuvastamisel. See eeldaks tulevikuteadmist, mida pole veel olemas ja mida saab genereerida vaid konkurents. Teiseks on subsideerimise eesmärgipärasus kaheldav, sest turumehhanism loob niigi piisavad stiimulid ressursside suunamiseks TAsse. Seda vaatamata asjaolule, et kaasnevad positiivsed välismõjud. Pigem võib siin rääkida liiasusefektidest.<sup>28</sup> Seega ei saa ka uut kasvuteooriat pidada vähemalt selektiivse tööstuspoliitika sobivaks teoreetiliseks aluseks.

Kokkuvõttes on kõigil vaadeldud otsese tööstuspoliitika tugi-teooriatel oma nõrgad kohad, mis ei võimalda neid usaldusväär- selt kasutada. Mitmetel juhtudel on neist tulenevad soovitusel väga tundlikud eelduste muutumise suhtes. Enamasti eeldatakse ka riigiorganite ebarealistlikku informeeritust. Kui viimased üri- tavad siiski vastavat poliitikat teostada, satuvad nad sõltuvusse majanduse huvigruppide infost. Tulemuseks on nende harude ja gruppide diskrimineerimine, kes ei suuda oma huve riigi ees te- gusalt esindada. Nii omandab majanduspoliitika paratamatult poliitiliselt selektiivse iseloomu ning muutub süsteemipäratuks. Toetamist väärivate harude valik ja nende soodustamine tööstus- poliitiliste meetmetega ärgitab teisigi harusid sama taotlema. Si- suline konkurents kaubaturgudel degenereerub konkurentsiks poliitilisel reguleerimisturul. Tulemuseks võib olla ümberjaotav ühiskond (*rent seeking society*), mille arengupotentsiaal on väike — reaalsete innovatsioonide asemel domineerib lobism (vt Buchanan/Tollison/Tullock 1980; Behrends 2001, 86; Berg/ Schmidt 1998, 866–867).

---

<sup>28</sup> Liiasusefektiga (saksa *Mitnahmeeffekt*) on tegemist juhul, kui riiklike vahenditega (subsiidiumidega) püütakse saavutada käitumist, mis turu- jõudude toimetel niikuinii ilmneks. Analoogia põhjal võib rääkida ka EL poliitika liiasusest, kui liikmesriigid niigi vastavad sammud astuksid.