

SISSEJUHATUS

Eestis nagu ka paljudes teistes riikides on käivitunud elav diskussioon vajaliku ja võimaliku majanduskasvu ja -arengu üle. Otsitakse võimalusi selle kiirendamiseks ja kohati ka tasakaalustamiseks. Siiski piirdub see sageli makroökonomiliste näitajate seoste uurimisega, mis jätab varju asjaolu, et majanduse ja kogu ühiskonna liikumapanevaks jõuks on ikkagi konkreetsed inividid. Makrotasandil ei juhtu midagi, mida poleks otsustatud mikrotaandil. Võimalike individuaalsete otsuste ruum ja oodatavad kasud-kahtud on määratud ühiskonnas toimivate institutsioonidega – formaalsete ja informaalsete normide ja reeglitega. Sellega on institutsioonidel inimkäitumist suunav roll, mis ühtlasi vähendab selle määramatust ja teeb võimalikuks sihipärase koostöö. Nobeli preemia laureaat Douglass North on kirjutanud: “Institutsioonid on ühiskonna mängureeglid, ehk formaalsemalt väljendudes, inimeste välja mõeldud inimliku interaktsiooni piirangud.“ Sellisena kujundavad nad “stiimuleid inimestevahelistes vahetussuhetes, olgu siis poliitilises, sotsiaalses või majanduslikus sfääris“ (North 1992: 3).

On loomulik, et heaolu võtit tuleb seetõttu otsida ühiskonnas reaalselt toimivas stiimulite süsteemis ja selle muutmises. Just seda taotlebki käesoleva kogumiku metodoloogiliseks aluseks olev uus institutsiooniökonomika oma normatiivses aspektis. Põhiküsimuseks on see, kuidas vähendada transaktsioonikulusid ning tõsta majanduse staatilist ja dünaamilist efektiivsust kätusõiguste (*property rights*) parema defineerimise ning infoprobleemide leevendamise vahetus-, sh agendisuhetes. Samas tuleb tunnistada, et paraku on läbi kukkunud kõik ühiskonna institutsionaalse struktuuri eduka kiirkorras ümberkorraldamise katsed. Näiteks võib tuua Jeffrey Sachsi lootuse rajada turumajanduse

institutsionaalsed alused Poolas ühe aastaga (Sachs 1991: 235–246). Mitmesuguste arengu- ja reformiprojektide autorid on tihti unustanud, et formaalsed institutsioonid, mida saab kehtestada seadusega, moodustavad vaid ühiskondliku elukorralduse jäämäe veepealse osa. Kui neid ei toeta või, mis veelgi halvem, takistavad ühiskonnas toimivad kirjutamata seadused, pole erilist edu loota. Sellest annavad tunnistust siirderiikide üsnagi erinevad edusammud enam-vähem sarnaste majanduspoliitiliste soovitude järgimisel. Pealegi ei piisa kena reformi väljamõtlemisest. See tuleb ka poliitilise protsessi kaudu vähemalt formaalselt (seaduste tasandil) ellu viia. Siin võib küll aidata diktatuur, aga paraku tekivad siis uued vastuolud. Seega on piisavalt efektiivsusprobleeme ka demokraatlikus riigis. Neid uurib uus poliitiline ökonoomia (*public choice*), mida mõnikord käsitletakse ka uue institutsiooniökonomika osana. Loomulikult muutuvad aja jooksul kõik normid ja väärtused, kuid üsna raskesti mõjutataval ja isegi prognoositaval moel. Selle sageli mittelinearse variatsiooni- ja selektsiooniprotsessi uurimisega tegeleb evolutsiooniökonomika. Seetõttu ongi käesoleva kogumiku puhul võetud teadlikult uurimisobjektiks nii formaalsed kui ka informaalset majandusarengut mõjutavad institutsioonid.¹ Viimasel juhul on majandusteooria kõrval paratamatu tuginemine majandussotsioloogiale, sh sotsiaalse kapitali ja kultuuriruumi kontseptsioonidele ning nende rakendustele siirdeprotsesside uurimisel. See muudab uurimisprojekti sisuliselt interdistsiplinaarseks. Eesmärgiks on Eesti

¹ Käesolev kogumik on kokkuvõte ETF grandid 5297 “Formaalsed ja informaalset avalikud institutsioonid – Eesti majandusarengu tegurid” ning EV Haridus- ja Teadusministeeriumi sihtfinantseeritava teema 0107 „Eesti jätkusuutliku ja tasakaalustatud arengu strateegiad ühinemisel Euroopa Liiduga” raames valminud uuringutest. Seda võib pidada järjeks 1995.–1996. a ning 1998.–2001. a täidetud projektidele “Kaubaturu institutsionaalse arengu prognoos ja majanduspoliitiline suunamine” ning “Majanduspoliitika institutsioonilised mehhanismid ja nende rakendamine siirdemajanduses”. Erinevalt nendest jäetakse seekord kõrvale (kauba)turude enda arengu küsimused ning keskendutakse avalike institutsioonide uurimisele.

majandust mõjutavate institutsionaalsete tegurite analüüs ja hinnang ning mõnedes probleemsetes valdkondades ka soovitude tegemine praktilisele majanduspoliitikale.

Poliitikaga on seotud nii positivistlik kui ka normatiivne reguleerimisteooria. Traditsiooniline majandusteadus seostus just viimase suunaga, põhjendades sekkumist turuprotsessidesse nii efektiivsuskriteeriumist (turutõrgetest) kui ka jaotusõiglusest lähtudes.² Lähtudes turutõrgete teoriast peab riik tagama rahvamajanduse allokatiiivse efektiivsuse nii subjektiivsete konkurentsipiirangute (turuvõimu kuritarvitamise) kui ka objektiivsete turuprobleemide korral. Viimaste hulka kuuluvad eelkõige loomulike monopolide ja välismõjude efektid.³ Läbivaks probleemiks on reaalse turuosaliste piiratud ja asümmeetriline informatsioon koos sellest tuleneva piiratud ratsionaalsuse ja oportunistmiga.

Siiski on tänaseks üldtunnustatud tõsiasi, et kõrvuti turutõrgetega esinevad ka riigi- ehk poliitikatõrked.⁴ Riik ei käitu oma ülesannete täitmisel heatahtliku diktaatorina, nagu eeldas traditsiooniline avalikust huvist lähtuv majanduspoliitika teooria. See on andnud aluse positivistliku reguleerimisteooria kujunemiseks, mis lähtub metodoloogilise individualismi positsioonilt. G. J. Stigler püstitas A. Downsi tööde najal 1971. a regulatsioonituru idee. Regulatsioonituru majandusliku analüüsi baasil on tänu G. Tullocki ja J. M. Buchanani töödele välja kujunenud kasumitsingute (*rent seeking*) teooria. Riigitõrgete leevendamise võimalusi on otsitud eelkõige poliitilise protsessi ja avaliku halduse täiustamises, sealhulgas konstitutsiooniliste raamtingimuste (poliitiliste reeglite) täpsustamises. Olulist rolli etendab siin ka nii

² Teisel juhul räägib Luckenbach 2000: 173 ka turu (kui jaotusmehhanismi) eitamisest (*Marktablehnung*).

³ Enamasti tuuakse eraldi välja ka avalike hüviste tootmise probleem, mida võib siiski pidada ka positiivsete välismõjude äärmuslikuks erijuhtumiks.

⁴ Eristatakse ka poliitikatõrkeid (demokraatiamehhanismis) ja haldustõrkeid (bürokratiamehhanismis). Vt Frey 1994: 139.

rahvusvaheline kui ka siseriiklik institutsionaalne süsteemikonkurents.

Normatiivse ja positivistliku reguleerimisteooria ühendamise on saanud antud valdkonna (formaalsete institutsioonide) uurimistöö peasuunaks⁵, mida püütakse silmas pidada ka käesolevas kogumikus.

Kogumik algab Jüri Sepa sissejuhatava artikliga institutsiooniökonomika metodoloogias ja rakendustest. Võib julgelt öelda, et Ronald Coase'i töödest alguse saanud uus institutsiooniökonomika tõi majandusteooria abstraktsete ja ebarealistlike mudelite maailmast jälle maa peale tagasi. Ta muutis majandusteaduse objektiks turu kõrval ka teised inimkäitumist (sh majanduses) suunavad ühiselu korraldusvormid – alates riigist ja lõpetades perekonnaga. Ja mis veelgi tähtsam – ta näitas, et just institutsioonid on majandusarengu ja inimeste heaolu otsustavaks teguriks.⁶ Ka teised sotsiaalteadused, sh ajaloo-, poliitika- ja õigus-teadus said sellega jalad tugevamini maha. Nad said enda käsutusse uue uurimismeetodi – majandusliku analüüsi, mis võimaldas senisest erinevalt ja kokkuvõttes sügavamalt avada ühiskonnas ilmnevaid seoseid ja arenguid. Institutsiooniökonomika arengu tulemuseks olid ka uued konkreetset ideed ja kontseptsioonid, mis rikastasid meie arusaamu nii majandusest kui ka ühiskonnast tervikuna.

Institutsioonide kujunemise ja arengu keerulisele küsimusele on pühendatud Ralph Wrobeli artikkel evolutsioonilise majandus-

⁵ 25 olulist artiklit koondab näiteks Joskow 2000.

⁶ Siinkohal tuleb muidugi tunnistada, et miski ei sünni päris tühjalt kohalt. Juba enne Coase'i oli olemas teadussuund, mis ei rahuldunud sisutute abstraktsioonidega ja tähtsustas majanduselu korraldamise tegelikke vorme. Samas jäid need vormid vanadele institutsionalistidele (nt Commons, Veblen jt) suuresti eksogeenseks. Seevastu alates Coase'ist on esiplaanil just majanduse organisatsioonilise struktuuri kujunemise uurimine. Et neid kahte etappi eristada, räägitaksegi ühel juhul vanast ja teisel juhul uuest institutsionalismist.

teooria alustest. See teooria väljub majandusteooria neoklassikalise põhivoolu marginaalkäsitluse raamidest ning seab uurimistöö keskpunkti tasakaalu asemel hoopis pikaajalise arengu teema. Eeskujuks on võetud bioloogiline evolutsiooniteooria, mis majanduse käsitlemisel vajab siiski olulist modifitseerimist. Üheks enim tähelepanu leidnud versiooniks on siin F. A. von Hayeki pakutud käsitlusviis. Viimane lähtub arusaamast, et ühiskonna kultuurilised ja lõpuks ka majanduslikud reeglid on pikaajalise valikuprotsessi tulemus. Vaatamata mõnedele vaieldavatele elementidele suudab see teooria veenvalt seletada majanduses ilmnevaid arenguprotsesse. Viimaste olulisteks tunnusteks peetakse seejuures pöördumatust, avatust ning nn rajasõltuvust (inerti). Viimane seletab muu hulgas, miks ei ole üldiselt tagatud parimate institutsioonide väljavalimine arengu käigus.

Oma teises artiklis käsitleb Jüri Sepp institutsionaalsete ja tootmistegurite mõju riikide majanduspotentsiaalile ja -kasvule eelkõige empiirilisel, välja tuues ka Eesti majanduskeskkonna tugevused ja nõrkused. Seejuures tuginetakse mõlemale majandusarengu põhiteooriale – tootmisfunktsioonist lähtuvale (endogeen- sele) kasvuteooriale ja institutsionaalsele arengukontseptsioonile. Nende sünteesimisel lähtutakse ÜRO inimarengu aruandes kasutatavast kvalitatiivsest mudelist. Eri riikides tegelikult saavutatud tulutase (SKT elaniku kohta) seostub nii inimkapitali põhikomponentide – hariduse ja tervisega – kui ka institutsionaalset kvaliteeti esindava majandusvabaduse tasemega. Seda kinnitavad nii kuue riigi (Saksamaa, Soome, Sloveenia ja Balti riigid) andmetel tehtud kaasusanalüüs kui ka järgnenud üldisem ökonomeetriline hinnang. Riikide institutsionaalne kvaliteet mõjutab ühtlasi inimkapitali mõlema vaadeldud komponendi „tulutootlikkust”. Vabades riikides on see suurem, mittevabades väiksem (äärmuslikul juhul puudub üldse). Ilmneb samuti, et institutsionaalset arengut kajastav majandusvabaduse kasv on majanduskasvu statistiliselt oluliseks teguriks. Siiski on majanduskasv riigiti niivõrd volatiilne ja keerukas nähtus, et lihtne lineaarne ökonomeetriline mudel suudab seda seletada vaid üsna piiratud ulatuses. Need asja-

olud viitavad Eesti konvergensivõimalustele arenenud riikidega. Eesti majanduse tugevamaks arengumootoriks võib pidada just institutsionaalset keskkonda, mis on kahtlemata majanduskasvu soodustav.

Raigo Ernitsa artikli eesmärk on selgitada, millised tegurid olid sotsialismijärgsel siirdeperioodil Eesti monofunktsionaalsetes tööstusasulates jätkusuutliku ettevõtluse kujunemisel olulised. Erilist tähelepanu pööratakse just kohalikule majanduskeskonnale. Artikli teoreetilises osas selgitatakse piirkondliku majanduse jätkusuutlikkuse seoseid majanduse organisatsioonilise ülesehitusega, sellest tulenevaid võimalikke probleeme piirkondlikule majandusele ning seejärel peatutakse vastava probleemistiku spetsiifikal sotsialismijärgse siirdemajanduse oludes. Põhirõhk on majandusstruktuuri ühekülgisusega seotud probleemidel. Empiiriline osa põhineb autori korraldatud originaaluuringutel kuues Eesti monofunktsionaalses tööstusasulas. Esmalt antakse ülevaade vaatlusaluste asulate ettevõtluse üldistest arengujoontest siirdeperioodil, seejärel määratakse autori koostatud mudeli abil uuritavate asulate ettevõtluse jätkusuutlikkuse tase vaatlusmomendil, näidatakse ära olulised sündmused e pöördepunktid vaatlusaluste asulate siirdeperioodi ettevõtluse arengus ning asulate omavahelises võrdluses selgitatakse välja, millised tegurid ning mil määral olid eeltoodud sündmuste põhjustajateks. Lõpuks tuuakse välja olulised mõjurid ning hinnatakse nende seas institutsionaalsete tegurite rolli, tegemaks kindlaks, milline on asulate ettevõtluse arengu kujunemisel muude tegurite hulgas institutsionaalsete tegurite positsioon.

Diana Eerma käsitleb riikliku reguleerimise põhjuseid ja vorme majandustegevuse litsentsimise näitel. Huvi keskmes on viimastel aastatel järjest enam aktuaalsust kogunud teema, kuidas eri riigid reguleerivad majandustegevust, sealhulgas turulepääsu ning millist mõju avaldab riiklik reguleerimine ärikeskkonnale. Artikli eesmärgiks on analüüsida riikliku reguleerimise otstarbekust ja eesmärgile vastavust vaadeldavas reguleerimisvaldkonnas

nii üldiselt kui ka konkreetselt Eestis. Artiklis pööratakse enim tähelepanu turu infotõrgetele kui ühele riikliku reguleerimise põhjendusele. Sellel juhul motiveerib valitsuse tegevust tarbijate käsutuses oleva informatsiooni puudulikkus ja arvamus, et turg pakub liiga vähe informatsiooni. Infotõrgete ületamise üheks võimaluseks on miinimumstandardite ja tegevuslubade kehtestamine. Teisalt aga on tegevusluba ja litsents iseenesest riiklik konkurentsi piirav turutõke ehk sisenemistõke. Autori esitatud üks võimalikest tegevuslubade kehtestamise eesmärkide klassifikatsioonist hõlmab sotsiaalseid, majanduslikke ja administratiivseid eesmärke. On pakutud ka tegevuslubade alternatiive. Autor rõhutab tegevuslubade kehtestamise transpertsust ning selgeimat eesmärgipüstitust.

Eesti konkurentsipoliitika üldist arengut eurointegratsiooni protsessis käsitleb Jüri Sepp. Siin on Eesti reaalse vajaduste arvestamine põimunud formaalse imiteerimise ja harmoniseerimisega. Eesti konkurentsipoliitika on aja jooksul läbi teinud õppimisprotsessi, millest tulenevatele iseärasustele artiklis tähelepanu juhitakse. Üheks mõistlikumaks tulemuseks võib siin pidada väikeriigile ratsionaalset institutsionaalset tööjaotust täite- ja kohtuvõimu vahel. Samas peaks konkurentsiameti positsioon ühiskonnas kasvama koos tema kompetentsuse ja haldussuutlikkusega. Usutavasti aitab sellele oluliselt kaasa ka pärast ühinemist tihenev koostöö Euroopa Komisjoniga, sest ELis on konkurentsipoliitika üks põhilisi majanduspoliitilisi tegevusvaldkondi. EL konkurentsipoliitika annab lisaks ka kindlad raamid Eesti riigi aktiivsemale, sh tööstuspoliitilisele sekkumisele majandusse. Riigiabi järelevalve kaudu on tagatud kontroll võimalike sisepoliitiliste mängude üle kindlate majanduslike huvigruppide kasuks. Samas ei tohiks Eesti jätta kasutamata olemasolevaid õiguslikke ja rahalisi võimalusi, mida EL pakub ettevõtluse arenguks. Üheks tegemata jätmise näiteks on seni riskikapitaliga seonduv.

Spetsiaalselt käsitleb viimast teemat Tiina Liblik. Riigi sekkumise vajalikkust riskikapitaliturule on võimalik põhjendada turutõr-

kega, mis riskikapitaliturul avaldub asümmeetrilise informatsiooni kõrges tasemes. Riik saab sekkuda riskikapitaliturule mitmesuguste meetoditega. Kõige üldisemalt on riskikapitaliturg mõjutatud riigi poliitilisest, majanduslikust, kultuurilisest ning õiguslikust korrast. Konkreetselt riskikapitalituru mõjutamiseks võib riik valida otseste või kaudsete meetmetega sekkumise vahel. Esimesel juhul asub riik ise aktiivselt riskikapitali pakkujaks, teisel juhul on olulisem eelkõige erasektori ettevõtlikkuse tõusu stimuleerimine riskide vähendamise kaudu või teatava tulususe garanteerimine. Artikli eesmärgiks on uurida eelkõige erinevaid riikliku riskikapitali pakkumise vorme just otsese sekkumise vajalikkuse aspektist riikliku riskikapitali fondi näol ning konkreetsemalt Eesti kontekstis, leidmaks lõpuks sobivaimat varianti. Otsese riikliku riskikapitali pakkumisele põhineva fondi näol on tegemist jõuliseima vahendiga turule sekkumiseks, mis paradoksaalsel kujul võib vastupidi eesmärgile tekitada hoopis ise täiendavaid turuhäireid. Võimalikud negatiivsed efektid avalduvad nii erasektori riskikapitalistide kui ka ettevõtjate jaoks. Samas võib aga riiklikku riskikapitali pakkumist vaadelda võimsa majanduspoliitilise instrumendina riigi eesmärkide saavutamiseks, mis on olnud oluliseks toetavaks argumendiks riiklike riskikapitalifondide loomisele. Fondi edukuse seisukohast on võtmekriteeriumideks ettenägelikkus ehk potentsiaalsete riskide teadvustamine ning võimalike negatiivsete efektide vältimine. Oluline on suuta ühtaegu minimeerida võimalikke negatiivseid aspekte, näiteks erasektori kapitali väljatõrjumine, ning samas saavutada ka riigi tasandil makromajanduslikud eesmärgid, näiteks tööhõive ja ettevõtlikkuse kasv. Andes hinnangut seni Eestis pakutud fondivormidele, on autor kriitiline, pakkudes ka omapoolseid lahendusi.

Kadri Männasoo artiklit võib pidada riikliku turujärelevalve meetodikat puudutavaks. Autor keskendub pankade aktsiatulukuse andmete kasutamisele võimaliku finantskriisi ennakindikaatorina. Märkimisväärne osa tööst on pühendatud meetodilistele küsimustele GARCH tüüpi mudelite kasutamisest Eesti pankade

aktsiatulukuse volatiilsuse mõõtmisel. Eesti pankade aktsiatulukuse andmete analüüsi tulemusena sai kinnitust hüpotees, et nii kriisi ajal kui ka sellele vahetult eelneval perioodil on aktsiaturu volatiilsus tavapärasest kõrgem. GARCH-võrrandisse lülitatud fiktiivsed kriisimuutujad parandasid mudeli kirjeldusvõimet, kusjuures kriisiperioodi muutuja osutus statistiliselt oluliseks vähemalt 10% nivool. Ühe võimalusena, kasutamaks GARCH-mudelit pangakriiside ennakindikaatorina, on toodud Hyytineni (1999) kirjeldatud meetod, millega võrreldakse pankade aktsiatulukuse tinglikku volatiilsust turu keskmisega. Eesti tingimusi arvestades pole mõtet võrrelda pankade indeksit turu koondindeksiga (TALSE), seega on võrdlusbaasiks võetud Euroopa FTSE300 aktsiaindeks. Kirjeldatud tinglike volatiilsuste suhe toob välja 1997.–1998. aasta kriisiperioodi ning suudab signaliseerida riskide kuhjumist ligikaudu pool aastat kuni aasta enne kriisi raskuspunkti kättesaabumist. Kokkuvõttes panustab uurimus turupõhistele indikaatoritele toetuva eelhoiatussüsteemi metoodika arendamisse panga- ning finantskriiside ennetamiseks.

Jaan Aps käsitleb keskkonnakulude arvessevõtmise probleeme Eestis põlevkivielektri tootmise näitel. Esimeses pooles vaadeldakse keskkonnakulude arvessevõtmise majandusteoreetilist alust. Teises pooles käsitletakse mitmeid keskkonnakulude arvessevõtmise praktilisi probleeme lähtuvalt põlevkivielektri tootmisest ja hinnakujuendusest Eestis, muu hulgas keskkonnakulude arvessevõtmise institutsionaalset raamistikku ja mõjusid analüüsida võimaldavat mudelit. Institutsionaalses plaanis tuleb otsustada, kas riiklikult sedavõrd olulist valdkonda nagu energeetikat saab hoida killustatuna eri ministeeriumide ja ametite kompetent-sis. Üheks soovitusena on praeguse energiaturu inspeksiooni ümberstruktureerimine (nt keskkonnakaitse osakonna lisamise teel) ja tema volituste suurendamine. Energeetika valdkonna reguleerimisse on vastuolud erisuguste strateegiliste eesmärkide mõningase konfliktisuse tõttu sisse programmeeritud, ent ühe asutuse piires on lihtsam leida nende vahel tasakaalu kui praeguses keerulises institutsioonide võrgustikus. Poliitilisel tasandil tuleks

autori arvates esmalt tagada energiatootjatele võrdne kohtlemine. Teiseks peaks riik investeerima teadusuuringutesse, et välja selgitada nii põlevkivielektri kui ka alternatiivsete energiaallikate baasil toodetava elektri tegelik maksumus Eesti ühiskonnale. Kolmandaks, ettevõtjatele tuleb riigi tasemel teadvustada, et praegune väliskulude arvesse võtmata jätmine elektri hinnas on ajutine. Neljandaks, väliskulude suuruse kohta tehtud arvutusi tuleb rakendada ka praktikas nn ökoloogilise maksureformi näol, kus keskkonnatasude tõstmisega (ideaalis tasemele, kus väliskulud on täielikult arvesse võetud) kaasneb näiteks tööhõivega seotud maksude alandamine.

Kasutatud kirjandus

Frey, B. S. Demokratische Wirtschaftspolitik. München, 1994.

Joskow, P. L. (ed). Economic Regulation. UK, USA: Edward Elgar, 2000, 709 pp.

Luckenbach, H. Teoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik. München: Vahlen, 2000, 449 S.

North, D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; sks k Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen, 1992; eesti k Institutsioonid, institutsiooniline muutus ja majandusedu. Tartu: Fontese Kirjastus, 2004, 192 lk.

Sachs, J. Poland and Eastern Europe: What Is To Be Done? – Foreign Economics Liberalization. Transformations in Socialist and Market Economies. Boulder: Westview Press, 1991.