

# INSTITUTSIOONIÖKONOOMIKA METODOLOOGIA JA RAKENDUSED

*Jüri Sepp*

## Sissejuhatus

Mida me ootame ühelt teaduselt? Ilmselt seda, et ta ühelt poolt seletaks meie ümber toimuvat, teiselt poolt aga aitaks leida teed heaolu poole. Küllap käib see ka majandusteaduse kohta.<sup>1</sup> Temalt oodatakse samuti, et ta seletaks, miks meie majanduselu on korraldatud just nii, nagu ta on – keeruka, väga mitmesugustes vormides toimiva suhete võrgustikuna, kus oma koht on nii indiviididel, ettevõtetel kui ka riigil. Teiselt poolt murravad nii arenenud kui ka arenguriikide inimesed pead selle üle, kuidas paremini elada. Paraku pole olemas ühtseid retsepte Albaaniale, Angolale ja Austriale, kui võtta vaid mõned A-ga algavad riigid. Seda tunnistab isegi Maailmapank (Chibber 1997, Weltentwicklungsbericht 1997).

Üsna pikka aega ei vastanud vähemalt rahvamajandust käsitlev majandusteooria (*economics*) neile ootustele. Ta tegeles pigem nn puhta teadusega, millel tegelike probleemidega oli üsna vähe pistmist. Puhta teaduse näiteks on puhas matemaatika, mis kindlatel eeldustel suudab kindlalt põhjendada teatud väiteid. Sama

---

<sup>1</sup> Homann ja Suchanek (2000, 28) formuleerivad sotsiaalteaduste, sh majandusteaduse eesmärgina (sotsiaalsete nähtuste positivistliku) seletamise, selleks et (ühiskonda normatiivselt) kujundada (*Erklärung zwecks Gestaltung*).

teed läks ka majandusteadus. Ainuke viga oli selles, et tõsikindlaid väiteid sai püstitada väga lihtsatel, võiks öelda, et liiga lihtsatel eeldustel. Põhiosa klassikalisest majandusteooriast tugineb näiteks täiusliku konkurentsi eeldusele. Paraku on tegemist sellise majandussituatsiooniga, mida praktiliselt kunagi ja kuski pole eksisteerinud. Aga see teoreetikuid esialgu ei häirinud – sai ju seda olematut majandust hästi, s.t matemaatiliselt korrektselt uurida.

Järgnev sissejuhatav artikkel on pühendatud mehele, kes esimesena algatas majandusteaduse eemaldumise oma elevandiluuornist. Tõsi küll – ta pidi oma Nobeli auhinda ootama 60 aastat. Õnneks elas ta küllalt kaua, et teenitud autasu 1991. a vastu võtta. Pikk ooteaeg räägib sellest, et tema algatatud pööre majandusteaduses oli niivõrd sügav, et ei olnud lihtsalt ühendatav senise mõtteviisiga. Selle mehe nimi on Ronald Coase.<sup>2</sup> Seda laadi murrangud peaksid pakkuma huvi mitte üksnes erialaliselt, vaid teaduslooliselt laiemaltki.

Milles siis seisnes tema ja tema algatatud teadussuuna, mida nüüd nimetatakse institutsiooniökonomikaks<sup>3</sup> (IÖ), uuenduslik panus? Ehk teisiti väljendudes – mida ta on andnud teadusele ja maailmale?

1. Võib julgelt öelda, et tema töödele tuginev IÖ tõi majandusteooria abstraktsete ja ebarealistlike mudelite maailmast jälle maa peale tagasi. Ta muutis majandusteaduse objektiks peale turu ka teised inimekäitumist (sh majanduses) suunavad ühiskorraldusvormid – institutsioonid: alates riigist ja lõpetades perekonnaga. Ja mis veelgi tähtsam – ta näitas, et just

---

<sup>2</sup> Tema mõlemad Nobeli auhinnaga pärjatud artiklid on avaldatud ka eesti keeles (Coase 2003).

<sup>3</sup> Vt lähemalt Richter, Furubotn 1997, Kasper, Streit 1998, Erlei, Leschke, Sauerland 1999, Voigt 2002, eesti k Sepp 1997 jt.

institutsioonid on majandusarengu ja inimeste heaolu otsustavaks teguriks.<sup>4</sup>

2. Ka teised sotsiaalteadused, sh ajaloo-, poliitika- ja õigusteadus 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.
3. Tema töö tulemuseks olid uued ideed ja kontseptsioonid, mis rikastasid meie arusaamu nii majandusest kui ka ühiskonnast tervikuna.

Oma käsitlust alustame just IÕ metodoloogiast, mis paljuski tugineb traditsioonilisele neoklassikalisele käsitlusele. Siiski ei ole majandusliku analüüsi rakendamine väljaspool majandust mõeldunud talle endale jälgi jätmata. Seega peame rääkima ka uuendustest, mis on tähtsad nii majandusteaduse kui ka teiste sotsiaalteaduste jaoks. Seejärel liigume edasi rakendustele nii teoreetilise kui ka empiirilise analüüsi valdkonnas.

## **1. Ökonoomika kui uurimismeetod ja institutsioonide roll**

Majandusteadlaste hulgas domineerib praegu arvamus, et majandusteadus ei ole mitte niivõrd teadus majandusest, kuivõrd sotsiaalteaduste meetod (Frey 1990). Majandus on vaid üks selle meetodiga uuritavatest objektidest. Kui tahetakse rõhutada ma-

---

<sup>4</sup> 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 on alates Coase'ist esiplaanil just majanduse organisatsioonilise struktuuri kujunemise uurimine. Et neid kahte etappi eristada, räägitaksegi ühel juhul vanast ja teisel juhul uuest institutsionalismist. Vt Voigt 2002, 55; Richter, Furubotn 1996, 38–41.

jandusteaduse metodoloogilist tähendust, kasutatakse vähemalt saksa keeleruumis mõistet “ökonomika“ (*Ökonomik*). Inglise keeles on majandusteadus kui teadus (rahva)majandusest ja ökonomika kui uurimismeetod terminoloogiliselt eristamatud (mõlemad *economics*).<sup>5</sup> Majandusteaduse taotlust olla sotsiaalteaduste üldmeetodiks nimetatakse ökonomiliseks imperialismiks<sup>6</sup> ja seostatakse eelkõige teise nobelisti Gary Beckeri töödega (1976, 1982, vt ka Pies, Leschke 1998).

Majandusanalüüsi ehk ökonomika lähtekohaks on sõltumata tema konkreetsest objektist traditsiooniliselt valiku- e otsustamisprobleem. Valikuid tuleb inimesel teha kõikjal ja alati – majanduselust abieluni.<sup>7</sup> Küllap on muidugi erinevusi ärimehe läbikaalutud investeerimisotsuses, armastusest pimestatud nooruki abieluotsuses või enesetapu meeleheiteotsuses. Aga olgu need erinevused kui tahes suured, nad ei muuda midagi tõsiasjas, et iga kord seisab inimese ees kaks või rohkem võimalust. Igaühel neist on oma eelised ja puudused. Igaüks töötab erinevat kasu või kahju. Kui nüüd uuritakse valikuid võimaluste vahel, millest igaüks on seotud oma kulude ja kasudega, siis räägitaksegi majandusanalüüsist. Majandusanalüüs on siinses kontekstis ratsionaalse valiku teooria rakendamine inimekäitumise uurimiseks. Majandusteadusele langes lihtsalt au olla selle teooria väljaarendamisel ja rakendamisel esirinnas. Selles mõttes on majandusteaduslik imperialism ajaloo produkt.

---

<sup>5</sup> Eesti keeles teeb olukorra segaseks hoopis asjaolu, et siin kasutatavad mõisted on varasemast koormatud teiste tähendustega. Ökonomika on olnud rakendusteaduse sünonüümiks ning majandusanalüüs seotud juhtimisarvestusega.

<sup>6</sup> Termin võttis tõenäoliselt esimesena kasutusele K. E. Boulding 1969. a kirjeldamaks majandusteaduse taotlust rakendada oma metodoloogiat ka väljaspool majandust kui objekti, mida kohati tõlgendati teiste teaduste väljatõrjumisena (Engelhardt 1989).

<sup>7</sup> Kirjanduses on viiteid, et valikanalüüsina on ökonomika rakendatav ka loomade käitumise uurimisel (Coase 2003, 11).

Majandusanalüüsi ideelised alused võib esitada kolme põhipunktina.

A. Ökonoomika on käsitlusviisilt individualistlik. Ta otsib vastust kõigile probleemidele indiviidide tasandil. Sellist paradigmat nimetatakse metodoloogiliseks individualismiks.<sup>8</sup> Analoogiliselt turuga toimub ühiskonnas, riigis, parteis jm midagi seetõttu, et ühiskonna, riigi, partei jne üksikliikmed on midagi otsustanud. See muidugi ei ütle veel midagi tegurite kohta, mis otsust mõjutavad. Näiteks liikmete endi vastuvõetud parteiprogramm võib hakata edaspidi nende otsuseid oluliselt määrama. Nii on ka majanduses. Majanduslik konjunktuur on ühelt poolt paljude majandussubjektide tegevuse tulemus. Ja teiselt poolt – üksikotsused võetakse alati vastu seda konjunktuuri arvestades. Üldisemalt: makrotasemel juhtub see, mida mikrotasemel tehakse ja mikrotasemel tehtavate otsuste jaoks on makrotasand üks mõjuritest.

B. Kui üksikisik valib kahe või enama võimaluse vahel, siis ta võrdleb neid. Ühiseks nimetajaks, millele taandatakse nende eelised ja puudused, on üksikisiku heaolu: omakasu. Viimast ei pruugi muidugi üldse rahas mõõta ja see ei pruugi ka vastanduda teiste heaolule. Siiski eeldatakse, et inimene üritab teha seda, mis just talle tundub hea, ning üldjuhul ka suudab seda. Ta otsib ja leiab endale võimalikest lahendustest parima või vähemalt piisavalt hea. Viimane väide tähendab inimekäitumise ratsionaalsuse eeldust. Ühtlasi tähendab see, et inimene ei tegutse juhuslikult, vaid reageerib süstemaatiliselt ja seega ennustatavalt sellele, kas mingi tegevusvõimalus tundub talle soodne või mitte. Kokku võttes, ökonoomikainimene ehk *homo oeconomicus*<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Mõiste pärineb Vanbergi järgi Schumpeterilt (vt Erlei, Leschke, Sauerland 1999: 6).

<sup>9</sup> Väga põhjaliku analüüs teeb Kirchgässner 1991. Vt ka Erlei, Leschke, Sauerland 1999: 2–6.

- on võimeline iseseisvaks tegevuseks. Ta otsib ja leiab lahendusi, õpib ja leiutab, kuid ei ole kunagi täielikult informeeritud;
- kujundab oma ootusi ka tuleviku suhtes ja on seega võimeline tegutsema tulevikku suunatult;
- kaalub tegevusvõimaluste plusse ja miinuseid nii implitsiitselt kui ka mõnikord eksplitsiitselt.

Ökonoomiline käitumismudel eristub seega oluliselt ettekujutusest, nagu oleks inimene täielikult informeeritud olend, kes käitub automaadina. *Homo oeconomicus* iseloomustab alati piiratud teadmine, mida ta aga juhul, kui see tundub talle kasulik, on võimeline otsimise ja õppimisega laiendama.

C. Stiimulid tekivad eelistuste ja piirangute mõjul, mida majandusanalüüs rangelt eristab. Muutused inimkäitumises taandatakse nii palju kui võimalik piirangutega määratud nähtavatele ja mõõdetavatele muudatustele. Nähtamatutest ja mõõdetamatutest eelistuste muutustest püütakse abstraheruda. See käsitlusviis võimaldab püstitada teoreetilisi hüpoteese ja neid ka empiirilisel kontrollida.

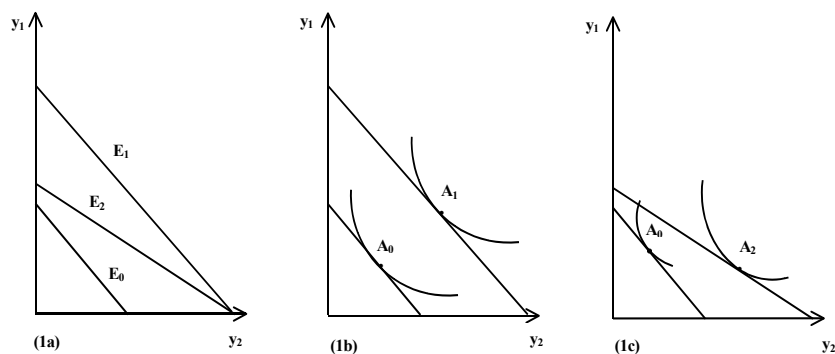
Illustratsiooniks sobib väike näide autoturult, kus kasvab väikeautode nõudlus. Seda muutust võiks seletada väärtuste struktuuri nihkega postindustriaalses ühiskonnas (roheline mõtteviis!). Nii-sugust seletust oleks aga empiirilisel väga raske kontrollida. See eeldaks vaadeldavast nõudlusmuutusest sõltumatu väärtusnihke kindlakstegemist. Selleks on muidugi spetsiifilised meetodid, kuid need pole sageli kasutatavad. Kui aga väärtusnihet ei saa sõltumatult tuvastada, siis taandub "seletus" vaid käitumismuutuse ümberjutustusele teiste sõnadega: eelistused ju pidid lihtsalt muutuma, kui käitumine muutus. Poleks käitumine muutunud, poleks ka eelistuste muutusest mõtet rääkida. Selliste seoste empiiriline kontrollimine pole mõeldav, sest nad on defineeritud eksisteerima. Loomulikult pole siis ka võimalik uusi teadmisi saada.

Ökonoomilise mudeli korral toimitakse teisiti. Esmalt küsitakse, kas pole muutunud võimaluste ruum. Indiviidi käsutuses olevad tegevusvõimalused taandatakse tegevuspiirangute vaadeldavatele muutustele. Ilmnevate käitumismuutuste põhjustena seatakse esiplaanile hüviste või toimingute hindade või kulude muutused. Majandusteadlane räägib seejuures alati suhtelistest hindadest, sest oluline on just hindade suhe. Väikeautode puhul on võimalikeks nõudlustõusu teguriteks kõrvuti soodsate muutustega autode tootmistehnoloogias bensiini hinna tõus, soodsam maksustamine või kindlustamine, võrreldes suurautodega, avalike regulatsioonide või muude keskkonnatingimuste muutumine (nt kiiruspiirangute karmistamine või parkimisvõimaluste vähenemine). Kõik need asjaolud võivad teha väikeautod soodsamaks, võrreldes suurte autodega. Ja seda, ilma et inimese sisemistes eelistustes oleks midagi muutunud.

Erinevalt eelistuste muutumisest on kitsenduste muutused ja nende mõju käitumisele empiirilisel mõõdetavad (nt bensiini hinna või asjakohaste institutsioonidega (!) seonduv). Loomulikult on hinna mõiste siin kasutusel laias tähenduses. See ei taandu üksnes hüvishindadele ega isegi mitte rahalistele maksetele (maksud, kindlustuspreemiad, trahvid). Mõeldud on kõiki mingi toiminguga kaasnevat kulusid (nt ajakulu kiirusepiirangust või närvikulu parkimiskoha otsingul).

Olulisemad tegevusvõimaluste ruumi kitsendused on järgmised:

- kasutatav sissetulek, mis hõlmab ka olemasolevat vara ja sääste ning laenuvõimalusi;
- suhtelised hüvis hinnad;
- tarbimiseks ja toiminguteks vajalik aeg.



**Joonis 1.** Tulu- ja hinnaefekt.

Kaks esimest piirangut määravad ära inimese reaalsissetuleku, mida graafiliselt iseloomustab eelarvesirge (nt  $E_0$  jn  $Ia$ )<sup>10</sup>. Reaalsissetulekut saab suurendada, kui loobuda vabast ajast ja rohkem töötada ( $E_1$ ). Võimaluste ruum (eelarvesirgealune kolmnurk) avardub. Paraku on ööpäev as alati 24 tundi, mille jooksul tuleb ka magada, süüa ja puhata. Seetõttu on igapäev võimetest sõltuv maksimaalsissetulek üsna kindel piir, mida tuleb arvestada isegi täielikul pühendumisel rahateenimisele. Seega on indiviidi võimalused piiratud kogutulukitsendusega. Laiema käsitluse korral võib siia lisada ka mitmesugused füüsilised ja psüühilised piirangud.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Oluline on rõhutada hindade rolli, mis nominaalsissetulekust teevad reaalsissetuleku. Ühe ja sama nominaalsissetuleku korral sõltub eelarvesirge kaugus nullpunktist just hinnatasemest. Hindade vahekorra ehk suhtelistest hindadest sõltub omakorda eelarvesirge kallak.

<sup>11</sup> Homann, Suchanek (2000, 31–32) eristavad näiteks eelarve- e monetaarset kitsendust tehnilistest ja sotsiaalsetest piirangutest. Just viimased on põhilised indiviidide koostöö uurimisel, jagunedes omakorda teiste indi-

Ökonoomilise käitumismudeli eeldusest tuleneb põhiline seadusena sõnastatav järeldus – üldistav nõudlusseadus, mis on inimkäitumise teoreetilise ja empiirilise seletamise aluseks kõigis eluvaldkondades. Nõudlusseadus võiks kõlada järgmiselt: kui ühe hüvise või toimingu hind või kulu võrreldes teiste hüvistega või toimingutega tõuseb, siis nõudlus selle hüvise järele või selle toimingu maht väheneb. Graafiliselt tähendab  $y_1$  (suured autod) hinnatõus eelarvesirge pööret  $E_1$ lt  $E_2$ le, millega muutub võimaluste ruumi kuju. Seadus kehtib vaid abstraherumisel muudest mõjudest (*ceteris paribus* tingimusel). Teiste tegurite mõju tuleb vaadelda hinnamuutustest eraldi. Näiteks suurte autode nõudlus bensiinihinna tõusuga küll väheneb (toimub asendus väikeautode kasuks), kuid kui paralleelselt kasvab ka sissetulek, võivad asendus- ja tuluefekt teineteist kompenseerida. Joonis 1b näitab puhast tuluefekti. Suureneb nii suurte kui ka väikeautode ( $y_2$ ) nõudlus.  $Ic$  näitab aga olukorda, kus tuluefekt ei kompenseeri suurt autode suhtelise kallinemise mõju (asendusefekti).<sup>12</sup>

Nõudlusseaduse tähtis omadus on, et oodatava käitumismuutuse suund on kindlalt määratud. Suhteliselt kallim tegevus väheneb ja suhteliselt kallimat hüvist tarbitakse vähem ning vastupidi. See pealtnäha lihtne omadus puudub paljude teiste mõjude uurimisel. Näiteks sissetuleku mõju tarbimisele ei ole kaugeltki nii ühetähenduslik. Suurte autode nõudlus võib koos sissetulekuga kasvada, lihtsate toidukaupade nõudlus aga hoopis väheneda. Teoreetiliselt polegi siin mõjusuund määratav.<sup>13</sup>

---

viidide reaktsioonideks ning üldisteks käitumisreegliteks – institutsioonideks (alates konventsioonidest ja lõpetades seadustega).

<sup>12</sup> Mõlemal juhul on eeldatud, et ratsionaalsed tarbijad valivad hüvistega kombinatsiooni, mis tagab maksimaalse kasulikkuse. Selleks on eelarvesirge puutepunkt samakasulikkuse joonega (vastavalt  $A_1$  ja  $A_2$ ).

<sup>13</sup> Empiirilisel on muidugi normaalsed kaubad inferioorsest (negatiivse tuluelastsusega) hüvistest eristatavad.

Siiski on inimese mudelil olulisi erinevusi traditsioonilises ja uues majandusteoorias. Esmalt pööratakse nüüd rohkem tähelepanu inimese piiratud ratsionaalsusele. Iga inimese õppimis- ja infotöötlemiss võime on piiratud. Niisuguses olukorras ei pruugi omakasu maksimeerimise eeldus olla päris adekvaatne. Siiski ei muuda see *homo oeconomicus*t põhimõtteliselt, muutub pigem taktika. Tähtis uuendus on oportunisti eeldus. Kui varem eeldati omakasupüüdlikku, kuid ausat inimest, siis nüüd on aususe eeldusest loobutud. Võimalikuks peetakse selliseid majandussubjekte, kes kasutavad ära oma parema informeerituse ja kõik lepingu lüngad ning püüavad partnerit alt tõmmata. Üheks provokatiivseks näiteks võivad olla arsti ja patsiendi suhted. Esimesel on alati võimalus omakasupüüdlikult ära kasutada oma paremat informeeritust, seda koguni süvendada ja kirjutada patsiendile selliseid ravimeid, mis visiitide sagedust üksnes suurendavad. Traditsioonilise *homo oeconomicuse* puhul pole selline asi mõeldav. Kui on sõlmitud leping raviteenuse osutamiseks, siis püüab arst saavutada edu parema kvaliteedi või soodsama hinna abil, aga mitte kunagi patsiendi alttõmbamisega.

IÖle on eelnevaga seoses ette heidetud pessimistlikku inimesepilti. Siiski on see pigem realistlik, eriti meie oludes. Lisaks ei väida IÖ, et oportunistivõimalust alati kasutatakse. Piisab, kui eeldada selle ohu olemasolu. Ja mis veelgi tähtsam. Sellisel puhul on loomulik, et majandusteooria tegeleb

- positivistlikult nende mehhanismide (institutsioonide) uurimisega, mis majanduses on kujunenud vastureaktsioonina oportunistidele;
- normatiivselt oportunisti vastu võitlemise võimalustega – näiteks spetsiaalsete preemiasüsteemide konstrueerimisega.

Mõlemal juhul jõuamegi meie artikli põhiteema – ühiselu korraldusvormide (institutsioonide) juurde, mille abil on võimalik piiratud infost ja sellega kaasnevast partneri oportunistist tekkivate heaolukadude (edaspidi räägime transaktsioonikuludest) vähen-

damine. Loomulikult on siin tähtis roll näiteks õigussüsteemil. Arsti kohtusse kaebamine võib olla patsiendile aga üsnagi kulukas ettevõtmine. Sedalaadi kulusid püüavad vähendada spetsiaalsed sotsiaalsed normid, mille näiteks on Hippokratese vanne. Üheks teeks on siin ka vastava suhte (transaktsiooni) integreerimine ettevõttesse, et seda paremini kontrollida. Arsti puhul on patsiendil võimalik temaga lihtsalt abielluda. Ühiskond on siin aja jooksul välja arendanud mitmekesise võimaluste arsenal.

Seega võime juba siinkohal etteruttavalt sõnastada IÕ ühe põhiväite: ratsionaalne käitumine piiratud informatsiooni korral vajab koordineerimist indiviidide endi huvides, et pääseda igasugust kollektiivset tegevust iseloomustavast ratsionaalsuslõksust. Viimane tähendab tuntu olukorda, kus “kõik tahavad oma arust parimat, aga välja tuleb nii nagu ikka”. Seega tõusetub majandusteaduse ette kõrvuti indiviidi valiku- e otsustusprobleemiga ka indiviidide koostöö (korraldamise) probleem.<sup>14</sup> Just see ongi institutsiooniökonomikas põhiline. Seejuures jääb majandusteadus ikka metodoloogilise individualismi positsioonile. Nimelt vaatleb ta ka koostöö probleemi indiviidide endi (omakasu) positsioonilt. Tähelepanu väärivad eelkõige need koostöö võimalused, mis aitavad suurendada kõigi indiviidide heaolu.

Institutsiooniökonomika tuletab institutsioonide vajaduse järgmistest asjaoludest.<sup>15</sup>

- Ühiskonnas on indiviididel üheaegselt ühised ja vastandlikud huvid.
- Ühiste huvide olemasolu ei vii iseenesest (automaatselt) koostööle.

---

<sup>14</sup> Homann, Suchanek defineerivadki majandusteaduse ainena „vastastikku kasuliku ühiskondliku koostöö võimalused ja probleemid” (2000: 5) ning jagavad kogu (mikro)majandusteooria kolme ossa: valiku- ehk aktsiooniteooria, koostöö- ehk interaktsiooniteooria ja institutsiooniteooria (2000: 22–24).

<sup>15</sup> Vt lähemalt Homann, Suchanek 2000: 32–40.

- Erihuvid on seotud nii koostöökasude loomise kui ka jaotamisega.
- Institutsioonide mõte on koostöö võimaldamises (mõnel juhul siiski ka takistamises).

Siin on üheks keskseks mõisteks koostöökasu. Intuitiivselt on üsna selge, mida siin mõeldakse – ütleb ju vanasõnagi, et mitu meest on ikka mitu meest, et tervik on rohkem kui osade summa jne. Seejuures võib muidugi kohe eristada ka horisontaalset ja vertikaalset koostööd. Esimene suunab meid mastaabiefektide juurde, teine aga tööjaotusest ja vahetusest tulenevate kasude juurde, mis on majandusteaduse huviorbiidis olnud klassikutest (Smith, Ricardo) alates.

Paraku on koostöö seotud sageli nn dilemmastruktuuridega (räägitakse ka vangidilemmast ja ratsionaalsuslõksust). Dilemmastruktuur on olukord, kus huvide konflikt takistab ühiste huvide realiseerimist ja sellega koostöökasu saamist. Osapooled võivad piiratud informatsiooni (reaalsetes) oludes arvata, et teised neid koostöö puhul alt tõmbavad. Igaühel eraldi ongi motiiv teiste arvel liugu lasta (“reeta”). Vangidilemma e ratsionaalsuslõks on esitatav lihtsa mänguteoreetilise maatriksina (tabel 1).

**Tabel 1.** Vangidilemma maatriks

| Kodanik Sepp | Koostöö | Reetmine |
|--------------|---------|----------|
| Kodanik Lepp |         |          |
| Koostöö      | 3,3     | 1,4      |
| Reetmine     | 4,1     | 2,2      |

Klassikaline vangidilemma näide ongi seotud potentsiaalsete vangide (kodanikud Sepp ja Lepp) võimaliku heaoluga. Nimelt sõltub karistuse raskus (vangistuse pikkus) sellest, kas kurjategi-

jad suudavad oma tunnistusi kohtus koordineerida (teha koostööd) või mitte.

Tabelis on toodud mõlema asjaosalise heaolutasemed vastavalt nende vastuvõetud otsustele koostöö suhtes (esimesel kohal Lepa, teisel Sepa heaolu). Eeldus – mida väiksem karistus, seda suurem heaolu. Antud juhul seisneb koostöö kuritöö varjamises, reetmine aga ülestunnistamises. Viimasega on seotud lootus, et nii õnnestub endal karistusest üldse vabaneda (mõtleme näiteks pistisejuhtumitele) ja jõuda parimale ehk neljandale heaolutasemele. Jääb partner varjamise juurde, ähvardab teda aga rangeim karistus ja minimaalne (1) heaolutase. Kui mõlemad üles tunnistavad, on tulemuseks olukord (2,2), kui aga suudavad ühiselt varjata tehtut, siis on olukord mõlemale parem (3,3). Kuidas otsustada, milline strateegia valida?

Lähem analüüs näitab, et kummalegi kodanikule eraldi on reetmise strateegia kasulikum. Sõltumata teise poole otsusest annab see parema tulemuse. Kui teine kodanik otsustab teha koostööd, s.t kuritegu varjata, siis on reetmise tulemus 4 ja koostööl 3. Kui teine aga reedab, siis annab omapoolne ülestunnistus tulemuseks 2, varjamine aga vaid 1. Seega otsustavad mõlemad ratsionaalsed kodanikud üles tunnistada. Koostöö (usalduse) puudumine viib nad suboptimaalse tulemuseni (2,2). Mõlemale parem võimalus (3,3) jääb kasutamata. See ongi ratsionaalsuslõks – individuaalselt ratsionaalne käitumine viib kollektiivis individuaalselt mitte kõige parema tulemuseni.

Vangid vangideks. Kuidas on lood vangidilemmaga nii-öelda normaalses elus? Majandusteadus on siin avastanud terve rea olukordi, mis tekitavad dilemmastruktuure.

- Informatsiooni asümmeetria (varjatud info või varjatud tegevuse tulemusena) ja siit tulenev negatiivse valiku ja moraali-riski oht (tuntuimad autorid Akerlof 1973, Spence 1973, Rothschild, Stiglitz 1976).

- Spetsiifilised investeeringud ja kvaasikasumi röövimise oht (Williamson 1975, 1985).
- Kollektiivne tegevus, tööpanuse mõõtmise probleemid ja viilimise oht (üldise probleemina Olson 1965, ettevõtluses Alchian, Demsetz 1972).

Seega on tegemist levinud ja olulise probleemiga. Õnneks on vangidilemma ka ületatav ja seda sobivate institutsioonide mõjul. Siin tuleb appi see, millest rääkisime individuaalse valiku puhul – inimeste käitumine pole juhuslik ja seda on võimalik mõjutada. Otsustavad on valikute suhtelised hinnad. Kui teha reetmise hind kallimaks, võib see ka individuaalselt ebaratsionaalseks osutuda. Niipea kui loobuda õigussüsteemis tavapärasest kuriteo avastamisele kaasaitamise hüvitamisest (riiklik institutsioon!), kaotab reetmise strateegia oma dominantse tähenduse ja kurjategijate suhtumine omavahelisse koostösse muutub. Vaatame olukorda tabel 2 alusel.

Siin on lisandunud varasemale olukorrale karistus reetmise eest 2 heaoluühiku ulatuses. Mõtleme näiteks maffia sisereeglitele. Tullemuseks on koostöö muutumine dominantseks strateegiaks mõlemale kodanikule.

**Tabel 2.** Vangidilemma ületamine

| Kodanik Sepp<br>Kodanik Lepp | Koostöö | Reetmine    |
|------------------------------|---------|-------------|
| Koostöö                      | 3;3     | 1;4-2=2     |
| Reetmine                     | 4-2=2;1 | 2-2=0;2-2=0 |

Vangidilemma on hea näide veel ühest aspektist. Nimelt saab siin selgeks, et osa indiviidide (kollektiivsed) ühishuvid ei pruugi olla kooskõlas ühiskonna (loe: enamiku inimeste) üldiste huvide-

ga. Käsitletaval juhul on ühiskond huvitatud just koostöö puudumisest kurjategijate vahel ja püüab seda omapoolsete reeglitega (institutsioonidega) ka saavutada. IÕ raames on põhiteemaks muidugi dilemmastruktuuride ületamine normaalses elus ja see läbi kõigi indiviidide kõrgemale heaolutasemele jõudmine. Vaadeldes olukorda majanduses, näeme siiski vajadust nii dilemmastruktuuride ületamise kui ka tekitamise (säilitamise) järele. Näiteks võib turul eristada kahesuunalisi suhteid.

- Konkurentide horisontaalsed suhted.
- Äripartnerite vertikaalsed suhted.

Esimesel juhul on ühiskonna huvides eelkõige konkurentsuhete säilitamine ja koostöö (kartellide) vältimine. Selle nimel on kõikjal kehtestatud vastavad konkurentsireeglid, mis peavad ettevõteteid kartellidest eemale peletama. Teisel juhul aga on esiplaanil just vastastikuse usalduse loomine partnerite vahel, et põhimõtteliselt mõlemale poolele kasulikud tehingud ka teoks saaksid. Vaadates lahtiste silmadega enda umber, näeme ühiskonnas arvukalt nähtusi, millel on just nimetatud eesmärk – alates äriseadustikust ja lõpetades moraalinormidega. Kõik nad mahuvad selle mõiste alla, millest me alustasime – tegemist on institutsioonidega. Enne kui nüüd minna selle majandusteaduse (ökonoomika) jaoks võrdlemisi uue uurimisobjekti juurde lähemalt, veidi ökonoomika ajaloost.

Ökonoomika kui meetodi arengus (rakendustes) saab eristada kolme faasi.

1. Esimeses faasis rakendati teda individuaalsete otsuste uurimiseks eramajanduse (eelkõige turu) sfääris. Meenutagem siinkohal vaid mikroökonoomikast tuttavat tarbija valikut hüviste vahel eelarvekitsenduse korral.
2. Teises faasis said tema objektiks otsused a) väljaspool majandust ning b) kollektiivis.
  - a) Gary Becker (1976, 1993) tegi selgeks, et sündimuse vähenemise taga arenenud riikides on „laste suhtelise hinna“

tõus peredele eelkõige naiste töö alternatiivkulu tõusu tagajärjel.<sup>16</sup> Just Beckeri avastusele toetub Eestis rakendatav emapalk. Õigusökonomika hakkas alates Calabresist (1970) vaatama kuritegevust ratsionaalse tegevusena, mille puhul valikud sõltuvad õigusnormidest (Assmann, Kirchner, Schanze 1993, Entorf, Spengler 1998). Omaette uurimissuunaks kujunes uus poliitiline ökonomia (UPÖ) ehk poliitika majanduslik analüüs, mis rakendab ratsionaalse valiku teooriat poliitikas (vt Bernholz, Breyer 1994, Kirsch 1997, Behrends 2001, eesti keeles Sepp 2001). Alates Antony Downsist (1968) on üldtunnustatud, et poliitikute pakutavad programmid tulenevad (samuti) ratsionaalsest soovist tulla võimule. Erinevus vanast, Karl Marxi ja tema järeltulijate arendatud poliitilisest ökonomiast seisneb selles, et Marxi järgi sõltuvad otsused poliitikas (pealisehituses) otsustest majanduses (baasis), UPÖ järgi aga langetatakse poliitilisi otsuseid samamoodi nagu majanduslikke. Niskaneni (1974) teooria viis ratsionaalsele alusele ametnike-bürokraatide tegevuse uurimise jne.

b) Samas sai just UPÖ raames selgeks, et poliitikas tegeldakse kollektiivsete ehk avalike hüviste tootmisega ja siin on individuaalsetel otsustel teistsugune roll kui erahüviste puhul turul. Individuaalsed otsused tuleb kooskõlastada enne nende teostamist (*ex ante*). Erähüviste puhul toimub see tagantjärele turul. Just siin kerkis eriti teravalt üles ratsionaalsuslõksu probleem. Mancur Olsson (1965, 1968) sõnastas oma kuulsa paradoksi: põhjused, mis nõuavad kollektiivseid otsuseid hüviste tootmiseks (välistamatus tarbimisest), takistavad ühtlasi ka kollektiivide moodustamist. Esindusdemokraatia uurimisel sai selgeks esindus- ehk agendisuhte olemus ning piiratud ja eriti asümmeetrilise informatsiooni tähendus.

---

<sup>16</sup> See omakorda tugines soolist tööjaotust määravate institutsioonide (normide) muutustel.

3. Kolmandas faasis pöördub majandusanalüüs uuesti eramajanduse (seekord eelkõige ettevõtte) poole. Nimelt ei saanud enam leppida esimese faasi lihtsustusega, kus majandus koosnes vaid turu kaudu suhtlevatest üksikettevõtjatest. Tegelikult on ka eraettevõtted keerulised kollektiivid ja neis vastuvõetavad otsused analoogiliselt poliitikaga kollektiivotsused. Veelgi enam – ettevõtted osalevad mitmesugustes suhteõrgustikes (Williamson 1985). Seega kohtame siingi juba mainitud viilimise ja esindamise probleeme, mis teevad individuaalsete otsuste uurimise keerukaks, kuid huvitavaks.

Seega on loomulik, et majandusõpetus vajab poliitikas “kogemusi omandanud” meetodit oma teooria viimiseks uuele tasandile. See, et mõned autorid, näiteks Coase (1937), jätsid teise etapi vahele, ei räägi veel skeemi vastu, vaid nende autorite geniaalsusest.

Paralleelselt on aga toimunud veel teinegi areng. IÕ raskuspunkt on nihkunud

- institutsioonide inimekäitumist suunavalt (valikute suhtelisi hindu mõjutavalt) aspektilt
- institutsioonide tekke ja vahekorra uurimisele ja põhjendamisele.

Just viimasele probleemile on keskendunud näiteks James Buchanani tööde (alates 1962, vt ka Pies, Leschke 1996) najal kujunenud konstitutsiooniökonomika, mis viis kollektiivsete otsuste käsitlemise kahele tasandile. Selle kohaselt eristuvad otsused üksikküsimustes ja otsused institutsionaalsete mängureeglite (konstitutsiooni) suhtes. Kollektiivi (ühiskonna) stabiilsuse huvides peaks viimaste puhul erinevalt esimestest aluseks olema konsensus. Konstitutsiooniökonomika uuribki, kas ja millal on see võimalik (vt lähemalt Erlei, Leschke, Sauerland 1999: 419–459).

Praegu on IÕl seega nii majanduses kui ka väljaspool seda palju erisuguseid uurimissuundi. Siiski kasutavad nad kõik, tõsi küll,

erinevas kombinatsioonis ja erineva rõhuasetusega nelja institutsiooniökonomilist põhikontseptsiooni või hüpoteesi, mida siinkohal vaid sissejuhatavalt iseloomustame.

1. Transaktsioonikulude kontseptsioon koos hüpoteesiga, et institutsioonide rajamine, kasutamine ja muutmine nõuab reaalseid ressursse. Paralleelselt vaadeldakse transaktsioonikuludena ka neid heaolukadusid (saamata jäänud tulu), mis mingi institutsiooni kasutamisega kaasnevad, võrreldes siis mingi teoreetilise (Pareto-optimaalse) olukorra või mõne parema reaalse lahendusega.
2. Käsutusõiguste (*Property Rights*) kontseptsioon koos hüpoteesiga, et institutsioonidega määratud käsutusõiguste jaotus mõjutab inimeste käitumist prognoositaval viisil. Sellest omakorda sõltub ressursside kasutamise efektiivsus ühiskonnas. Samas kaasnevad õiguste määramise ja tagamisega transaktsioonikulud, nii et tekib optimeerimisülesanne.
3. Suhtelepingute (nii juriidilises kui ka mittejuriidilises mõttes) kontseptsioon, mis käsitleb inimeste vabatahtlikke sotsiaalseid seoseid ja tugineb hüpoteesile, et seoste institutsionaalsete vormide kujundamine aitab oluliselt kaasa individuaalse oportunisti ja sellega seotud kulude piiramisele.
4. Esindamise (printsipiaali ja agendi suhte) kontseptsioon kui asümmeetrilise informatsiooni erijuhtum (agent näeb ja teab rohkem kui printsipiaal) koos hüpoteesiga, et printsipiaal saab agendi oportunisti sobivate stiimulitega minimeerida.

Nüüd on aga viimane aeg minna lähemalt IÕ põhiobjektide – institutsioonide – juurde.

## 2. Institutsioonid kui uurimisobjekt

Eelnevast peaks olema juba selge, et institutsioonidena käsitletakse üldiselt inimekäitumist suunavaid norme või nende süsteeme, mille üheks elemendiks on ka normide järgimist tagav mehhanism. Northi (2004: 17–18) tuntud määratluse kohaselt on te-

gemist ühiskonna stimuleerimissüsteemidega. Sellisena struktureerivad institutsioonid meie igapäevast maailma ja vähendavad määramatust. Nii meie endi kui ka kaaskodanike jaoks. Peaks olema selge, et ilma nendeta tuleks igäühel maailmas orienteerumiseks palju rohkem vaeva näha (aega ja raha kulutada). Paar näidet.

- Turult saame teada, mida tasub toota ja mida mitte. Sellest räägivad meile hinnad. Samas toimub hindade kaudu ka nende premeerimine, kes on turusignaale arvestanud, ja nende karistamine, kes pole neid tõsiselt võtnud. Kuni pankrotini välja.
- Ettevõttes ütleb direktor, mida teha ja määrab nii preemiaid kui ka karistusi. Tõenäoliselt olete töölepingut sõlmides ja endale kohustusi võttes seda ka mingis ulatuses aktsepteerinud.
- Sotsiaalsed normid ja seadused annavad samuti aimu sellest, mida võib ja mida mitte. Esimesel juhul tagab soovitud käitumise (nt loengu segamise lõpetamise) naabri halvustav pilk, teisel juhul peab tihti mängu tulema politsei.

Kõigil neil juhtudel on näha institutsiooni mõlemad tunnused – norm ja selle tagamine.

Loomulikult on aja jooksul arutletud palju ka selle üle, kuidas institutsioone defineerida ja liigitada. Esmalt on tavaks eristada institutsioone organisatsioonidest. See jaotus pärineb juba vana-delt institutsionalistidelt. Schmolleri (1900: 61; vt Richter, Furubotn 1996: 8) sõnul on organisatsioon “institutsiooni personaalne külg” või “isikute ja asjade seose püsiv kindla otstarbega vorm”. Northi järgi (2004: 19) on institutsioonid mängureeglid ilma konkreetsete mängijateta, organisatsioonid aga reeglid koos mängijatega ehk institutsioonid koos nende alusel või raames tegutsevate inimestega. Institutsiooniökonomikat huvitavad eelkõige reeglid. Samas on Karl Popper (1957/1987: 53; vt Richter,

Furubotn 1996: 8) hästi lisanud: “Pole olemas lollikindlaid institutsioone. Institutsioonid on kindlused. Nad peavad olema hästi kavandatud ja sobivalt mehitatud”. Küllap igapäevale kangastub siinkohal näiteid nii erinevatest organisatsioonidest kui ka riikidest, kus põhimõtteliselt ühesugused mängureeglid on andnud hoopis erineva mängu.

Jäädes reeglite juurde, avaneb siingi kirev maailm, mida teadlased on püüdnud kuidagi korrastada. Siinkohal vaid mõned viited eriarvamustele. Eelkõige vaieldakse selle üle, kas ikka kõik inimkäitumist mõjutavad ajendid mahuvad institutsiooni mõiste alla. Vaidlused tulenevad sellest, et ühed õiged mängureeglid peavad olema ju kõigile mängijaile ühised ja teada-tuntud. Seetõttu jätab osa uurijaid (Kasozi 2004) institutsioonide hulgast välja inimeste isiklikud arvamused, hoiakud, väärtused, harjumused jms. Samas peegelduvad siin sageli ühiskonna mõjud, nii et nende eristamine näiteks sotsiaalsetest normidest on suhteliselt raske. Siiski võib nõustuda, et vaid kaasmängijaile teada olevad käitumisjuhised on võimelised täitma seda rolli, mille oleme seni institutsioonidele pannud – tagama inimliku sipelgapesa korrastamist. Ja paraku pole inimestel näiteks ühtset südametunnistust, ehkki see kahtlemata igapäevase tegevuse eraldi võttes mõjutab.

Teist kitsendavat vaatepunkti institutsioonidele esindab Voigt (2002: 38). Ta eristab institutsiooni kui reeglit vabast tahteavaldusest midagi teha ja jõuab järeldusele, et näiteks eraõiguslikud lepingud ei mahu institutsiooni mõiste alla. Põhjenduseks toob ta ka asjaolu, et lepinguga võetud kohustused pole üldteada. Selle seisukohaga ei pruugi siiski nõustuda, sest vähemalt lepinguosalistele on lepingukohustused nii teada kui ka sanktsioonidega rohkem või vähem tagatud. Nii peabki enamik IÕ autoreid lepinguid oma oluliseks uurimisteenaks. Seejuures tunnustatakse kahe tasandi olemasolu institutsioonide maailmas. Mikrotasandil räägitakse institutsionaalsest korraldusest (*institutional arrange-*

ments)<sup>17</sup>, mis võib olla majandusagentide endi teadlikult ja otseselt kujundatud. Seevastu makrotasandil on tegemist institutsionaalse keskkonnaga (*institutional environment*), mida iga üksik-indiviid saab oma tegevuses vaid arvestada (vt Richter, Furubotn 1996: 288).

**Tabel 3.** Institutsioonide liigitus

|  |   |   |
|--|---|---|
| TEKE<br>TOIME<br>(normide tagamine)  | Spontaanne, detsentraliseeritud evolutsioon ühiskonnas:<br>SISEMISED<br>INSTITUTSIOONID | Kujundamine ja juurutamine välise (poliitilise) jõu poolt:<br>VÄLISED<br>INSTITUTSIOONID            |
| Spontaanne, detsentraliseeritud tagasiside:<br>INFORMAALSED<br>INSTITUTSIOONID | Näiteks head tavad ja kumbed, mida ühiskonnas aktsepteeritakse (kirjutamata seadused)   | Näiteks “ülalt” juurutavad moraalinõuded (kommunismiehitaja moraalikoodeks, poliitiline korrektsus) |
| Kollektiivselt organiseeritud sanktsioonid:<br>FORMAALSED<br>INSTITUTSIOONID   | Näiteks klubireeglid, ettevõtete vabatahtlikud käitumiskoodeksid                        | Näiteks riiklikud seadused, mida tagavad politsei ja kohtud   |

Allikas: Kasper (2002: 37) eeskujul.

Suhteliselt üldtunnustatuks võib pidada institutsioonide kahe-dimensioonilist liigitust nii nende tekke- kui ka toimetehhanismi alusel (tabel 3). Muidugi ei kasuta kõik autorid mõlemat dimensiooni. Kord piirduakse liigitusega informaalset *versus* formaalsed, kord jälle sisemised *versus* välimised institutsioonid. See on ka mõistetav, sest väga sageli on institutsioonide tekke- ja toimetehhanismid omavahel seotud.

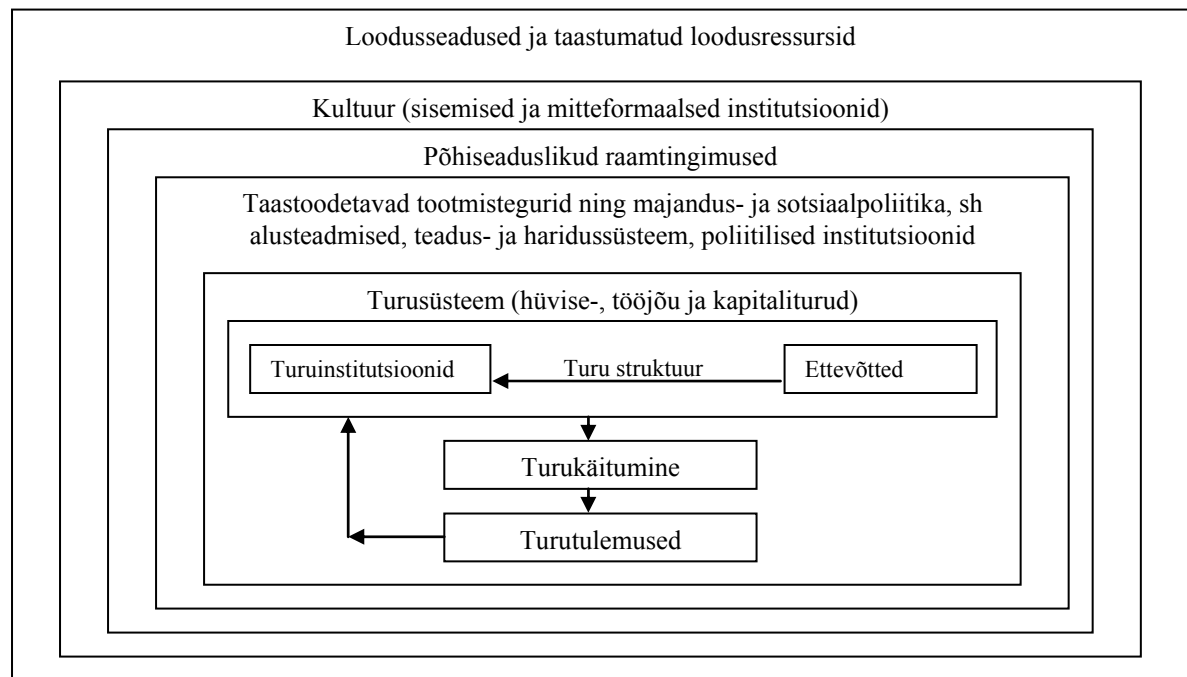
<sup>17</sup> Oliver Williamson kasutab siin haldusinstitutsioonide (*institutions of governance*) mõistet.

- Detsentraliseeritud (ka evolutsiooniline, spontaanne) teke tähendab enamasti ka samasugust toimemehhanismi.
- Tsentraalselt tekitatud (intentsionaalsete, konstrueeritud) institutsioonide juurde on aga sageli kujundatud ka vastav sanktsioneerimine.

Põhimõtteliselt on need liigitused üle kantavad ka organisatsioonidele.

Loomulikult on kirjanduses analüüsitud ka erinevate institutsioonide seoseid. Erlei, Leschke, Sauerland (1999: 25–27) rõhutavad siin teatud hierarhia olemasolu (joonis 2). Põhjuslikkuse põhisuunaks on joonisel väljast sisse – iga välimine institutsioonide kiht on determinandiks sisemistele.

Kõige välimise kihi moodustavad loodusseadustest ja taastumata tuteest loodusressurssidest tulenevad (eksogeensed) tegevuspiirid. Järgmisel tasemel on kultuuriga seotud ühiskonna kirjutamata seadused, mis ei ole samuti otseselt juhitavad, vaid alluvad evolutsioonilisele arengule. Selle arengu raames osutub võimalikuks kujundada ja formaliseerida ühiskonna toimimise konstitutsioonilised põhireeglid. Need omakorda on aluseks konkreetsele poliitilisele tegevusele, mis avalike investeeringute abil kujundavad turusüsteemi sisendid – eelkõige ühiskonna tehnoloogilise ja organisatsioonilise infrastruktuuri, sh teadus- ja haridussüsteemi ning turule sisenemise ja seal tegutsemise reeglid. Sellises keskkonnas toimivad siis turuosalised, kes kujundavad ettevõtete ja nende võrgustike kaudu turu struktuuri. Turu struktuurist omakorda sõltub majandustegevuse lõpptulemus – selle efektiivsus nii tootmis- kui ka transaktsioonikulude aspektist.



**Joonis 2.** Institutsioonide hierarhia (Erlei alusel, Erlei, Leschke, Sauerland 1999: 24).

Viimane seos on institutsiooniökonomika ühe eriharu – struktuuriökonomika (*industrial organization*) huviobjektiks (vt nt üksikasjalikult Schmalensee, Willig 1989). Tavapäraselt lähtub see struktuur-käitumine-tulemus-paradigmast.<sup>18</sup>

IÕ, nagu nimigi ütleb, huvitub eelkõige erinevate institutsioonide majanduslikust aspektist. See tähendab positivistlikul ehk analüütilisel lähenemisel kahte institutsioonidega seotud küsimust<sup>19</sup>.

1. Milliseid stiimuleid loob see või teine institutsioon? Kas ta soodustab ressursside liikumist efektiivsuse tõusu või languse suunas?
2. Milliste kuludega on üks või teine institutsioon seotud? Ei saa ju arvata, et reeglite kehtestamine ja tagamine oleks tasuta lõuna.

Esimesel juhul räägitakse ka institutsioonide (dünaamilisest) motiveerimis-, teisel juhul (staatilisest) koordineerimisfunktsioonist. Siiski on nende kahe probleemi eristamine võimalik vaid teatud juhtudel. Suhteliselt vähe on stiimulitega seotud sellised reeglid, mis aitavad inimestel lihtsalt paremini üksteisega suhelda – alates liiklus- ja keelereeglitest ning lõpetades mitmesuguste standarditega (mõõtudega).<sup>20</sup> Viimaste hulka võib liigitada ka raha kui väärtuse üldise ekvivalendi. On selge, et siin on tagamõtteks otsene kulude kokkuhoid. On ilmselt vaieldamatu, et parempoolse liiklemise reegel on majanduslikult ühiskonnale tunduvalt kasulikum kui vaba valiku põhimõte ehk reegli puudumine. Raha

---

<sup>18</sup> Inglise keeles räägitakse SCP-paradigmast (*Structure-Conduct-Performance*).

<sup>19</sup> Rakenduslikul ja normatiivsel lähenemisel otsitakse muidugi majanduslikult optimaalseid institutsioone, s.t selliseid elukorralduse vorme, mis oleksid ise seotud vähimate kuludega ning soodustaksid rahvamajanduse efektiivsust (heaolu) tervikuna.

<sup>20</sup> Richter ja Furubotn (1996: 290) räägivad siinkohal operatsioonilistest reeglitest, eristades neid turumajanduse nn konstitutsioonilistest reeglitest (eraomand, lepingu sõlmimise vabadus ja täitmise kohustus).

kasutamine enamasti vähendab vahetuskulusid, võrreldes barterkaubandusega (kaup kauba vastu). Analoogiliselt toimib spetsialiseerunud kaubandusettevõtete osalemine tööjaotuses. Kaubandusettevõtted lihtsalt vähendavad inimeste jaoks oma vajaduste rahuldamiseks vajalike kontaktide (suhete) arvu. Iga kontakt nõuab aga ju mingisugust kulu. Samas saadakse mõnes majandussektoris (kapitalikaubad) ka institutsionaalse kaubanduseta (odavamalt) läbi.

Niipea kui reeglid puudutavad aga õiguste jaotust inimeste vahel, on tulemuseks erinevad huvid ja käitumisviisid. Eraomand tekitab enamasti suuremaid stiimuleid ressursside efektiivseks kasutamiseks kui selle puudumine. Piisab, kui viidata sotsialistliku ja kapitalistliku majanduse erinevale efektiivsusele ja arenguvõimele. Siiski pole kõik ressursid olnud alati eraomanduses ega ole seda ka praegu. Ja põhjus on puhtmajanduslik – eraomanduse (omaniku ainuõigus omandit käsutada) kehtestamine ja tagamine on kulukas! Mõelgem vaid üksnes varavastaste kuritegudega võitlemisele nii omanike endi kui ka riigi poolt. Üldreegli autorusele pretendeerib siin Demsetz (1967): ühe institutsiooni kasutamine tasub end vaid siis ja seni, kui selle institutsiooni loomise ja tagamise kulud ei ületa tema abil saadud efekti. Kui püüda seda printsiipi rakendada eraomandile, siis tuleb tunnistada, et ühelt poolt on eraomandi kui institutsiooni kasutamise kulud ressursiti väga erinevad ja muutuvad koos tehnoloogilise arenguga ka ajas. Näiteks nii maa- kui ka akvatooriumiomandi reaalse kontrollimise võime on oluliselt seotud vastavate liiklusvahendite olemasoluga. Teiselt poolt on muutlik ka ressursi tulusus. Kui metsasaaduste (puidu, karusnaha) hind on madal, ei tasu selle omandi (metsa) puutumatus tagamine end lihtsalt ära. Kui aga tekivad uued kasutusvõimalused ja turud, siis olukord muutub. Ilmekas on siin akvatooriumi omandiõiguste areng. Kui mere-

põhjast hakati hankima maavarasid, eelkõige naftat, tekkis kohe ka riikide huvi oma territoriaalvete laiendamise vastu.<sup>21</sup>

Stiimulite ja kulude seosel on veel üks oluline aspekt. Nimelt muutuvad nad täiesti lahutamatuks, kui silmas pidada alternatiivkulusid. Igasugune institutsionaalselt tekitatud stiimulite süsteem tagab sellega seotud indiviididele mingisuguse heaolu taseme. Näiteks Aafrikas on see heaolu üldiselt madalam kui Euroopas, turumajanduses kõrgem kui käsumajanduses. Kui me kehvade institutsioonide tõttu saamata jääva tulu arvame kulude hulka, kaob erinevus institutsioonide kahe funktsiooni vahel sootuks. Tegemist on lihtsalt ühe medali kahe erineva küljega. Näiteks mõelgem palju kõneainet andvale küsimusele – kui palju riiki on veel hea ja kus algab ebaefektiivne riik. Riik kui institutsioon (ja organisatsioon) nõuab kodanikelt palju raha (kulu), aga mis oleks ilma selleta?

Lõpuks märgime, et institutsioone on võimalik võrrelda ka teiste, mittemajanduslike kriteeriumide alusel. Tähelepanuväärne on nende seos õigluse probleemidega.<sup>22</sup> Kui Aristotelese aegadest alates on traditsiooniliselt õigluse võtit nähtud inimeses ja tema loomuses, siis IÕ seab esiplaanile hoopis ühiskonnas toimivad reeglid. Kui moralistid on püüdnud muuta inimest, siis IÕ peab vajalikuks muuta reegleid. Olgu siinkohal toodud väike näide koogijagamisest kahe maiasmoka vahel (joonis 3).

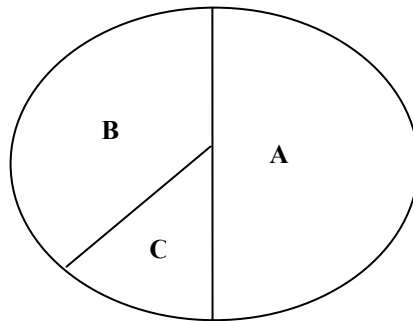
Jagamisel on kerge jõuda otsese või varjatud tülini. Kui aga kasutada reeglit, et üks koogisõber lõikab koogi lahti kaheks tükiks ja teine valib seejärel neist ühe endale, siis oleme saanud institutsiooni, mis tagab õigluse võrdseks jaotamise stiimuli loomisega.

---

<sup>21</sup> Osa autoreid peab aga sellist eraomandi efektiivsusele orienteeritud tekketeooriat naiivseks (funktsionalistlikuks). Vt Richter, Furubotn 1996: 115–126.

<sup>22</sup> Siin on klassikaliseks autoriks John Rawls (1971, 1979). Tema tööde analüüsi vt Pies, Leschke 1995.

Olgu märgitud, et see reegel sisaldab ka kindlat sanktsioonimehhanismi – ebavõrdselt lahtilõikaja saab ilmselt väiksema tüki *B* ja karistusena jääb ilma tükist *C*.



**Joonis 3.** Jaotusõigluse tagamine.

Siirdemaades on eriti palju õigluse üle diskuteeritud seoses omandireformi seaduste ja erastamisega. Seejuures on jõutud järeldusele, et mõnikord võivad efektiivsuse ja õigluse kriteeriumid institutsioonide hindamisel vastuolus olla. Näiteks on ühiskond pidanud (osaliselt ka Eestis) õigeks ja õiglaseks restitutsiooni, mis aga on muutnud reformid aeglasemaks ja sellega pidurdanud efektiivsuse tõusu. Selle probleemi majandusteaduslikul käsitlemisel on tähtis roll jällegi olnud Ronald Coase'il (1960, 2003). Temanimeline teoreem, mille väidetavalt esimesena sõnastas Stigler (Enderle, Nolte 1999) ütleb, et õiguste esmajaotusel pole üldise heaolu seisukohalt mingi tähtsust, kui asjaosalised saavad nende õiguste ostu-müügi üle vabalt kaubelda. Kauplemise tulemusena jõuavad õigused niikuinii varem või hiljem nendeni, kellele need on suurima väärtusega (kasuga), mis tagabki ühiskondlikult suurima heaolu. Enamasti tehakse siit järeldus, et ju siis pole näiteks riigil eriti vaja mõelda õiguste mää-

ratlemisele, kui kodanikud asja ise omavahel ära klaarivad. Nii jääb aga kahe silma vahele koguni kaks aspekti. Nimelt sõltub õiguste esmajaotusest siiski kauplemisest saadava kasu jaotus indiviidide vahel. Ning mis majanduslikult veelgi olulisem – üldise kasu seisukohalt on õiguste esmajaotus tähtsusetu vaid nendega vaba ja kuludeta kauplemise võimaluse korral. See pole aga kaugeleki alati tagatud. Ainuüksi asjaolu, et asjasse on segatud palju indiviide, võib kauplemisvõimaluse muuta illusoorseks ja tähtsustab teisi õigusi kehtestavaid mehhanisme.<sup>23</sup>

Pikka aega domineerinud neoklassikaline majandusteadus ei huvitunud spetsiaalselt institutsioonidest, ehkki vähemalt kaks institutsiooni on tegelikult kõigis tema teooriates varjatult ehk implitsiitselt sees. Need on eraomandus ja turg. Tõsi küll, viimane on enamasti vaatluse all oma ideaalsel, täiusliku konkurentsi kujul. See on niisugune turg, mida näitlikustatakse sageli börsi või oksjoniga, kus üksikud turuosalised ei suhtle sisuliselt üksteisega, vaid otseselt anonüümse turuga. Abstraheerumine teisest institutsioonidest peale turu viis majandusteooria tegelikult umbteele. Uuriti maailma, mida tegelikult pole olemas, aga selle eest järjest täpsemalt ja matemaatilisemalt. Analoogia põhjal võib öelda, et traditsiooniline majandusteooria uuris ideaalset gaasi – täiuslikku konkurentsi, kus puuduvad hõõrdejõud ning valitseb staatika. Paraku või õnneks on majanduslikult oluliste institutsioonide ämblikuvõrk hoopis keerulisem. Seejuures on aga veelgi olulisem, et see ämblikuvõrk pole majanduse suhtes neutraalne, vaid temast sõltub, nagu juba nägime, oluliselt nii staatiline kui ka dünaamiline efektiivsus majanduses. Need samad börsid toimivad täiusliku konkurentsi efektiivsete instrumentidena vaid seetõttu, et tegelaste suhted ja käitumine seal on enamasti reguleeritud kuni peensusteni nii avaliku kui ka eraõiguse raames. See on võimaldanud Richterial ja Furubotnil (1996)

---

<sup>23</sup> Coase ise (2003: 23–24) rõhutab kurvastusega, et tema töö see aspekt on jäänud sageli tagaplaanile.

väita, et turgu puhtal kujul polegi olemas – ta on vaid üks turu-majanduse element. Majandust võib võrrelda suure majaga, mille vundamendiks on turg, seinad ja katused moodustuvad mitmesugustest avalikest institutsioonidest (institutsionaalne keskkond) ning maja jaotus korrusteks ja korteriteks kujutab endast eraviisiliste kokkulepete tulemust (institutsionaalne korraldus). Inimeste rahulolu oma elamistingimustega ei sõltu kindlasti mitte ainult vundamendist.

### **3. Institutsiooniökonomika rakendusi**

#### **3.1. Turu ja ettevõtte vahekord**

Siinkohal pöördume tagasi mehe juurde, kellest alustasime. Mingil hetkel ei rahuldanud Ronald Coase'i enam see majandusteadus, mida ta on nimetanud “õpikuökonomikaks”. Ajendiks sai ettevõtte kui institutsiooni ignoreerimine senises majandusteoorias. Ettevõtet käsitletakse mikroökonomikas algkursuses sisuliselt “musta kastina”, mida iseloomustab vaid tema tootmisfunktsioon. Viimane on omakorda määratud vaid tehnoloogiaga. Ettevõtte sisestruktuur ja -probleemid näisid olevat majanduse üldteooria seisukohalt tähtsusetud. Kõike juhtivat turu nähtamatu käsi. Mis roll on aga siis määndžmendil? Miks üldse eksisteerivad ettevõtted, kus mitte turg, vaid administratiivsed korraldused juhivad ressursside liikumist. Seejuures kasutatakse enamus ressurssidest tänapäeval just ettevõtetes, mis on omamoodi käsumajandused.

See probleem tõusis 1930. aastatel Coase'i ette veel ühel kujul. Alles hiljuti oli toimunud Vene revolutsioon. Lenin kuulutas, et nüüd hakatakse kogu riigi majandust juhtima kui üht suurt vabrikut (seda on Eestiski väidetud). Lääne majanduseksperdid kinnitasid, et see on võimatu. Kuid ometi oli ja on ka Läänes ettevõtteid, mille majandustegevus oli ulatuslikum kui mõnes Eesti-taalises väikeriigis.

Coase'i probleemi selgitamiseks kasutatakse sageli ka nn saarestiku mudelit. Ettevõtet võib nimelt vaadelda kui administreerimise saart läbirääkimiste meres või veelgi enam, turgude ookeanis. Kui me vaatame enda ümber, siis näeme meres mitmesuguseid, erineva kuju ja suurusega saari ja saarestikke. Aga miks on nad just niisugused? Miks pole meie ees üksteisest eraldatud individide lihtsate lepingutega avamerd? Miks on saari nii palju, selmet oleksid vaid mõned suured mandrid?

Coase leidis lahenduse juba 1932. a. See seisnes arusaamas, et turu kui majanduse koordineerimismehhanismi kasutamine on seotud kuludega. Ka nähtamatu käsi ei tööta tasuta. Turg pole ideaalne gaas. Liikumine turul nõuab energiat hõõrdejõu ületamiseks. Ostu-müügittehingute ettevalmistamine, teostamine ja kontroll on alati seotud kuludega. Neid kulusid nimetatakse nüüd tehingu- ehk transaktsioonikuludeks. Esmakordselt hakati turgu ennast kui institutsiooni vaatlema majanduslikult. Ja alles nüüd sai tekkida ka võrdlusmoment tööjaotuse korraldamise teise võimaliku institutsiooniga – hierarhiaga, mille eriliseks vormiks majanduses on ettevõtte. Ettevõtte eksisteerimist majanduses saab Coase'i järgi seletada vaid sellega, et transaktsioone, ehk lihtsalt öeldes tööjaotust, on võimalik ka odavamalt korraldada kui turu kaudu. Tema varasem Nobeli preemiaga hinnatud artikkel 1937. a<sup>24</sup> esindas seisukohta, et konkurentsijajanduses on olemas plaanimisoptimum – see on selline turu ja hierarhia vahetõrge, mille puhul summaarsed tööjaotuse organiseerimise kulud (nii ettevõtete sees kui ka väljas, s.o turul) on minimaalsed. Meile, kes me tuleme tsentraliseeritud plaanimajandusest, on pikevalt tõestamata selge, et kunstlik tasakaalu rikkumine hierarhia suunas läheb ühiskonnale pehmelt öeldes väga kulukaks. Nagu muide ka kunstlikult killustatud turg. Selle viimase probleemiga saab turg siiski ise hakkama, vaadates neid kontsentratsiooniprotsesse, mis on toimunud näiteks panganduses (ja seisavad

---

<sup>24</sup> Eesti keeles 2003: 41–64.

loodetavasti ees kõrghariduses). Samas teame, et konkurentsiturve vähenemine nn konsolideerimisprotsessi käigus võib panna turgu valitsevaid ettevõtteid ka laisklema ja teiste kulul elama. Loomulikult hakkavad hierarhia kasvamisel toimima ka vastumõjurid – kasvavad organisatsioonisisised juhtimiskulud. Viimaseid on nimetatud ka sisemisteks transaktsioonikuludeks. Kulud on näiteks seda suuremad, mida arvukamad ja heterogeensemad on ühe katuse alla koondatud tegevused, komplekssem ja muutlikum keskkond ning tsentraliseeritum ettevõttesisene organisatsioon. Nii et jutt saab olla ikkagi ajas ja ruumis konkreetsest optimumist turu ja hierarhia vahekorras. Plaanimisoptimumi ületamine viib efektiivsuskadudele juba enne sotsialistliku käsumajanduseni jõudmist. Et selle optimumi rahvamajanduslik kaal on suur, kinnitab Wallise ja Northi (1988) hinnang, et koordinaatsioonikulud kokku moodustavad ligi poole kõigist rahvamajanduse kuludest.

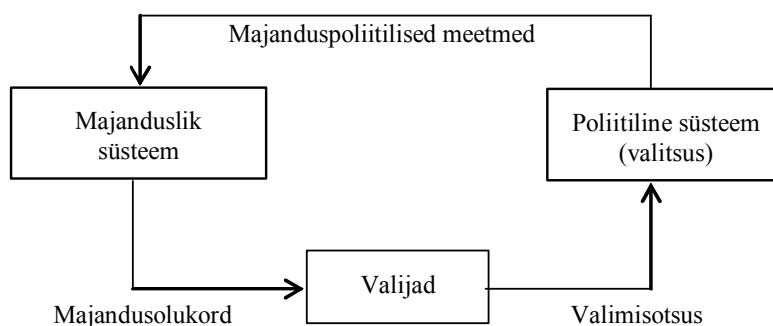
Tulles tagasi saarestiku mudeli juurde, tuleb märkida, et saared-ettevõtted ei ole mõistagi turuookeanis isoleeritud. Rääkimata juhuseiklejate külastustest on paljude vahel rohkem või vähem regulaarne laevavahetus, mõnede vahele on ehitatud sillad. Majanduses vastavad nendele ühendustele ettevõtete kahepoolsed koostöölepingud. Mõnikord on ühendused juba nii tihedad ja stabiilsed, et ei saagi enam rääkida ettevõtete eraldatusest. Seega puudub turu ja ettevõtte, turu ja hierarhia vahel selge piir. Mitmesugused kooperatsiooni ja ühisettevõtluse vormid täidavad selle eikellegimaa ja kujundavad majandustegevuse institutsionaalse ämblikuvõrgu.

Loomulikult peaks siingi toimima ökonoomsuseprintsip ja eluõigus kuuluma sellistele tööjaotuse koordinaatsioonivormidele-ehituskonstruktsioonidele, mis tagavad minimaalsed tööjaotuskulud. Oliver Williamson (1985) ja teised institutsionalistid on siin läinud Coase'ist kaugemale ja näidanud neid mõjureid, mis soodustavad ühe või teise koordinaatsioonivormi kasutamist.

Selle koha peal tuleb siiski hoiatada institutsioonide tekke küsimuse nn funktsionalistliku käsitluse eest. See, et mingi institutsioon või nende kombinatsioon on ühiskondlikult kasulik, ei tähenda veel iseenesest garantiid selle tekkimisele. Metodoloogilise individualismi printsiip nõuab majandusteaduselt ka institutsioonide tekitamise seostamist konkreetsete indiviidide isikliku huviga. Isegi turumajanduses on saanud üldtunnustatuks, et ekstsisteerib plaanimisoptimumi ületamise (monopoliseerumise) oht, mida saab tõrjuda vaid mõistliku riikliku konkurentsipoliitikaga. Siin oleme jõudnud majanduse ja poliitika (vastastikuse) seoseni, mille arvestamine on institutsiooniökonomika üks erinevusi neoklassikalisest majandusteooriast.

### 3.2. Majanduse ja poliitika seos

Majanduse ja poliitika seost iseloomustab eelkõige vastastikune sõltuvus (joonis 4). Ühelt poolt sõltub majandusprotsess suuresti poliitilistest otsustest, teiselt poolt sõltuvad poliitilised otsused oluliselt majanduslikust olukorrast.



**Joonis 4.** Poliitika ja majanduse vastastikune sõltuvus.

Demokraatlikus riigis peavad poliitikud, kes majandusteadlaste vaatenurgast on nagu valijadki *homo oeconomicused*, arvestama

valijate soove. Vastasel korral satub ohtu tagasivalimine. Muu hulgas hindavad valijad poliitikuid enda majandusolukorra järgi. Seetõttu püüab võimul olev valitsus teha kõik, et saada tagasi valitud (mis alati muidugi ei õnnestu). Kirjeldatud skeem on loomulikult lihtsustatud. Siia saaks lisada ka huvigrupid ja nende mõju valijatele ja valitsusele. Siiski võib juba sellel tasandil teha kaks olulist järeldust.

- Kõrvuti hinnamehhanismiga (turuga) eksisteerivad individuaalsete eelistuste teostamiseks teisedki mehhanismid, eelkõige demokraatlikud valimised.
- Poliitilis-majanduslikku süsteemi sekkumise (sh teadusliku nõustamise) võimalused on piiratud.

Tegemist on suletud süsteemiga: välismõjud puuduvad, süsteem areneb iseenesest. Teadlastel on siia vähe asja. Majanduspoliitilised otsused korrigeerivad ennast tagasisidemehhanismi kaudu ise.<sup>25</sup> Paraku võivad ka demokraatlikus otsustusmehhanismis toimida meile juba tuntud dilemmastruktuurid (ratsionaalsuslõksud).

Ratsionaalsuslõks võib siin seostuda praktiliselt kõigi majanduspoliitika subjektidega.

- Omakasupüüdlid valijad püüavad valimispassiivsusega teiste kulul liugu lasta.
- Omakasupüüdlid poliitikud püüavad maksimeerida hääle arvu valimistel ja selle nimel valijatega manipuleerida. Seetõttu kujunevad poliitilised konjunktuuritsüklid.

---

<sup>25</sup> Frey, Kirchgässner (2002: 14–21) on uurinud vaadeldavat ringseost empiirilisel Saksamaa näitel. Ühelt poolt selgitasid nad välja valitsuse populaarsusfunktsiooni sõltuvalt majandusolukorrast (joonise 4 alumine pool), teiselt poolt aga uurisid ka nn poliitikafunktsiooni ehk valitsuse reaktsiooni oma tagasivalimise saavutamiseks (joonise 4 ülemine pool). Esimesel juhul ulatus determinatsioonikordaja 67%, teisel koguni 85%ni.

- Omakasupüüdlilikud bürokraadid kalduvad maksimeerima oma tegevusvaldkonda. Siit tuleneb riigi sekkumise pideva laiendamise tendents.
- Mitmesugused huvigrupid võivad riigi poliitikat mõjutada sihipärase info ja lobitööga. Seejuures on see väikestel rühmadel (nt mingi ala ettevõtjad) parema organiseerituse (väiksemate poliitiliste transaktsioonikulude) tõttu lihtsam kui suurel rühmadel (nt tarbijad).

Nii tekkivad nn riigitõrked võivad põhjustada olulisemaidki häireid ühiskonnas kui turutõrked majanduses. Need probleemid ongi uue poliitilise ökonomia ehk avaliku valiku teooria (*public choice*) objektiks, mida võib pidada IÕ poliitikat uurivaks haruks. IÕ uurib riigivõimu kuritarvitamisest aga ka selle vältimisest tekkivaid rahvamajanduskulusid (poliitilisi transaktsioonikulusid) ning võimalusi neid sobivate institutsioonidega piirata. Seejuures eristatakse poliitikatõrkeid (demokraatiamehhanismis) ja haldustõrkeid (avalikus halduses). Kui esimesed sarnanevad rohkem turutõrgetega, siis teisel juhul on osaliselt tegemist ettevõttega ühiste nn hierarhiaprobleemidega. Mõlemad võivad olla seotud nii infoprobleemide kui ka teiste meie poolt juba nimetatud ratsionaalsuslõksu allikatega. Kui riiklikes otsustusprotsessides pääseb mõjule individuaalne omakasu, võib ka majanduspoliitiline praktika hälbida oluliselt nii-öelda puhta majandusteooria soovist. Loomulikult hälbib see siis ka ametlikult väljakuulutatud poliitilistest eesmärkidest. Seetõttu ei ole tagatud, et riigi sekkumine aitab turutõrgete probleeme tõesti lahendada. 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, ideoloogilistel kaalutlustel. Riigi ja turu vahekorraldus ei ole ideoloogilis-poliitiline, vaid majanduslik-organisatsiooniline probleem. Siin on analoogia turu ja ettevõtte vahekorraldusega.

Põhimõtteliselt tuleb avalikku sektorisse viia need otsused ja transaktsioonid, mille netokasu ületab erasektoris saadavat. Riigi sekkumisel tuleb igal juhul kasutada just sellele riigile hetkel sobivaid institutsioone ja hoolitseda selle eest, et riigi suhtelised eelised saaksid maksimaalselt ära kasutatud. Riigi sekkumine peab vastama tema võimetele hoida poliitilisi transaktsioonikulusid kontrolli all. Riik peab oma sisemisi juhtimiskulusid optimeerima analoogiliselt erasektori ettevõttega (vt näiteks Chibber 1997, Weltentwicklungsbericht 1997).

Poliitika ja majanduse seose ning riigitõrgete arvestamine on majanduspoliitika kontseptsiooni oluliselt muutnud. Teooria arengus saab rääkida kolmest etapist (Kirsch 1997: 11–12).

- IÕ-eelses faasis oli majandus- ja sotsiaalpoliitikas tavaks uurida, milliseid instrumente, millistes tingimustes on kõige otstarbekam rakendada konkreetsete poliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Paraku jäi kõrvale küsimus, kas ja millal võib üldse loota, et vastavate instrumentide rakendamiseks vajalikud otsused teoks saavad. Seda küsimust varjutas kõikvõimsa “isakese” riigi (heatahtliku diktaatori) ideoloogia, mis korrespondeerus täiusliku turu mudeliga mikroökonomikas eelkõige informatsiooni- ja motivatsiooniprobleemide ignoreerimise mõttes.

Fiskaalpoliitika õpetas näiteks, et riik peaks konjunktuurses langusfaasis oma tuludest rohkem kulutama ja tõusufaasis, vastupidi, üht-teist oma tuludest säästma. Kokkuvõttes peaks riigieelarve muidugi tasakaalus olema. See pealtnäha kena retsept andis aga praktikas sageli soovimatuid tulemusi. Eelarve defitsiidi tekitamine käis tavaliselt kähku, riigivõla kustutamine aga üle kivide ja kändude. Seega osutus retsept kasutuks, sest ta ei arvestanud poliitika võimet vajalikke otsuseid teha. Õeldi, mida peab tegema, aga jäeti ütlemata, kas sellega saadakse hakkama.

- IÖ, täpsemalt UPÖ tekkimisega hakati uurima, kas, kuidas, mil määral ja millistel tingimustel jõuab õpikutarkus majandusseostest poliitilistesse otsustusprotsessidesse ning avaldab siis ka reaalselt majanduslikku mõju. Üleminek totalitaarsetelt riigivormidelt demokraatiale aitas samuti hajutada illusoorset ettekujutust õigest või lausa ainuõigest poliitikast (“partei joonest”) ning selle elluviimise probleemidest. Eriti loomulik oli uus probleemipüstitus angloameerika tüüpi demokraatias, mis lähtuvad mitte enamuse teerulist, vaid huvide tasakaalu ja poliitilise konkurentsi printsiibist. Nagu juba eelnevalt öeldud, aitas realistlik lähenemine poliitikale lähendada ka majanduse käsitlust elule. Just UPÖ tõi alates Antony Downsi mängu piiratud ratsionaalsusega oportunistliku inimese – nii poliitiku kui ka valija rollis. Pärast poliitika inimlikustamist oli seda kergem teha ka majanduses – nii turul kui ka ettevõttes.
- Viimastel aastatel võib rääkida uue etapi algusest: tähelepanu objektiks pole mitte üksnes poliitika sisu kujunemine ja selle seaduspärasused olemasolevates raamides, vaid pigem poliitika sisu mõjutavate struktuuride ja institutsioonide areng. Viimane suund seostub eelkõige konstitutsiooniökonomika mõistega ning nobelisti James Buchanani nimega. Väljendudes aga Douglass Northi sõnadega: “Institutsioonid mõjutavad ühiskondliku tegevuse tulemusi, ja institutsioonid on oma olekus ja muutustes ühiskondliku tegevuse tulemus.” Selles staadiumis sai võimalikuks ka majanduse ja poliitika seoste sügavam analüüs. Frey, Kirchgässner (2002) on näiteks välja arendanud demokraatliku majanduspoliitika kontseptsiooni, mis lähtub asjaolust, et poliitilis-majanduslik süsteem ei ole täielikult suletud, sest kõik selle subjektid tegutsevad piiratud informatsiooni tingimustes. Järelikult on siin majanduspoliitilistel nõustajatel võimalus sihipärase infoga süsteemi arengut mõjutada. Seejuures rõhutavad nad, et tuleb selgelt eristada nõustamise kahte tasandit – ühiskondlikku

kokkulepet poliitilis-majandusliku süsteemi põhireeglite (institutsioonide) osas (vt ka Erlei, Leschke, Sauerland 1999: 419 jj) ning jooksvat poliitilist protsessi.

Kokkuvõtlikult jäi poliitiline otsustusprotsess esimesel etapil majandusteaduse jaoks majandus- ja sotsiaalpoliitika lähemalt analüüsimate taustteguriks – majanduspoliitika subjektiks polnud *homo oeconomicus*, vaid heatahtlik ja kõiketeadev diktaator. Teisel etapil võeti poliitilised otsused üksikasjaliku majandusanalüüsi objektiks. Rõhutati, et poliitilised otsused mõjutavad majandust ja vastupidi. Kolmandal etapil said uurimisobjektiks poliitika sisu ja vormi vastastikused seosed. Poliitika vormid, reeglid ja institutsioonid on selles käsitluses saanud ka poliitikast sõltuvaks (endogeenseks) muutujaks. Ka selles kolmandas faasis on tagapõhjaks ühiskondlik reaalsus. Just kaheksakümne lõpus murdis paljudes riikides vana süsteem koos oma institutsioonide ja reeglitega. Muidugi oli ka varem nihkeid, kuid need olid aeglasema tempoga. Üha vähem on võimalik teha poliitikat vanade institutsioonide raames ja ometi on seda vaja üha enam teha, sealhulgas ümber kujundada institutsioone. See ei puuduta üksnes postsotsialistlikke siirderiike, kus tuli üles ehitada uus turumajanduslik institutsioonide kompleks, vaid ka vanu demokraatiid. Piisab, kui meenutada ÜRO, NATO, EL või WTO uuendamise probleeme. Kuidas teha muutavas ühiskonnas mõistlikku poliitikat? Kuidas muuta poliitika sisu ja vormi arvestades nende vastastikuseid seoseid? Selles on elu poolt UPÕle esitatud tänane väljakutse.

Solari (2005) rõhutab näiteks Euroopa kapitalismi erinevate mudelite<sup>26</sup> sisemist konsistentsust ning hoiatab nende lõhkumise eest Euroopa Liidus harmoneerimise käigus. Et poliitiliste institut-

---

<sup>26</sup> Ta eristab nelja mudelit: turukapitalism (Suurbritannia, Norra), kontinentaalcapitalism (Saksamaa, Prantsusmaa, Belgia, Austria), Skandinaavia kapitalism ja Vahemere maade kapitalism.

sioonide arendamine pole lihtne ülesanne, vaid on omakorda ohustatud ratsionaalsuslõksust, näitab Eesti kogemus ühiskondliku kokkuleppega. On intuiitiivselt arusaadav, et hea oleks omada ühiskonnas nii-öelda pika vinnaga kokkuleppeid, mis ulatuksid ühest Riigikogu valimisperioodist kaugemale. Paraku nägime, et iseenesest vajalik asi sisuliselt ebaõnnestus, sest protsessi ei õnnestunud korraldada nii, et kõik asjaosalised (eelkõige suuremad parteid) oleksid tundnud end seejuures võitjatena.

### 3.3. Institutsionaalne areng, süsteemikonkurents ja riigi konkurentsivõime

Institutsioonivaba majandusteooria ei saanud anda kuigi palju ka majanduse arengu mõistmiseks. Seal ei olnud kohta inimlikel käitumisstiimulitel, mis sõltuvad otseselt kõigist ühiskonnas toimivatest reaalistest institutsioonidest. Institutsiooniökonomika üritabki sellest puudusest vabaneda. Et see tee on viljakas, seda näitab ka Nobeli auhind, mille 1993. a sai majandusajaloo vallas institutsionalist Douglass North. Viimane suutis näidata, et vaid need riigid ja rahvad, kus kirjutatud ja kirjutamata seadused käisid eluga, eriti rahvastiku ja tehnoloogia arenguga kaasas, suutsid ka pikemas majandusarengus saavutada jätkusuutlikku edu.

- Uusaja alguse edukates riikides (Holland, Inglismaa) andsid seal kehtivad omandiõigused (parlamentide määratud mõistlikud maksud) ajendi tootmistegurite efektiivseks kasutamiseks ja hoolitsesid selle eest, et tootmisvahendid suunduksid uuenduslikku, innovaatilisse tegevusse. Vähem edukates riikides (Hispaania, Portugal, ka Prantsusmaa) tekitasid maksumäärade absoluutne suurus ja fiskaalsete sissetulekute saamise erivormid (mitmesugused monopolid) indiviididele just vastupidise ajendi.
- Kirjutamata seaduste ehk sotsiaalsete normide rolli kohta on vist sagedasim näide seotud korruptsiooni ühiskondliku aktseptantsiga. Kus see on kõrge (mitmel pool Aafrikas), pole

lootustki, et majanduse organisatsioon jõuaks kõrgemale primitiivsetest, kuid hästi kontrollitavatest pereettevõtetest. Keerulisem tööjaotus vajab usaldust majandussuhetes. Selle avaliku, täpsemalt kollektiivhüvise tootmine on sotsiaalsete normide ja seaduste ülesandeks. On muidugi omaette probleem, miks ühed kollektiivid seda suudavad, teised aga mitte.

- Siirderiikidestki on edukamad need, kus mitte üksnes ei juurutatud nii-öelda puhast turgu, vaid tugineti ka efektiivsetele avalikele institutsioonidele. Mitte ilmaasjata ei rõhuta EL haldussuutlikkust. Vastasel korral lõpeb vabadus maffiaga.

North on oma töödes analüüsinud lähemalt ka institutsionaalse arengu küsimusi, püüdes ületada primitiivset funktsionaalset vaatenurka, millele viitasime juba eelnevalt. See, et mõni institutsioon on kasulik üldiselt, ei tähenda veel tema tegelikku eelistamist indiviidide poolt. Seda tunnistavad ka ülaloodud näited, kus kõrvuti edukate riikidega esinevad ka vähem edukad. North ei pea institutsioone nii-öelda vabalt valitavateks muutujateks (instrumentideks). Siin esineb nii-öelda rajasõltuvus ehk inerts (*Phad Dependency*). Võib koguni rääkida institutsioonide omamoodi isetugevnemisest: inimesed kohanevad institutsionaalsete raamidega (North 1990: 92–104).

Siiski näeme ühiskonnas rohkem või vähem pidevaid institutsionaalseid muutusi. Miks need tekivad? Põhiteguriks on siin ressursside suhteliste hindade muutused (North 2004: 112), mis võivad olla nii ekso- kui ka endogeensed. Esimeste näiteks on tehnoloogilised või geograafilised avastused, teisel puhul viidatakse sageli rahvastiku kasvule. Igal juhul kujuneb varem või hiljem olukord, kus olemasolevad institutsioonid tõkestavad uusi kasu(mi)võimalusi. Nii oli see tööstusliku revolutsiooni eelses ja aegses Euroopas keskaegse tsunftikorra ja piisavalt kaitsmata omandiõigustega (eriti intellektuaalsele omandile). Patendisüsteemi kujundamine andis arendustegevusele seninägematud stiimulid. Enamasti kujundatakse vajalikud muudatused olemasole-

va poliitilise süsteemi raames ülevalt poolt (evolutsiooniliselt). Kui see siiski mingil põhjusel ei toimu, on tagajärjeks revolutsioonid. Siis on tegemist nii-öelda konstitutsiooniveaga – poliitilise süsteemi põhireeglid ei võimalda sujuvat kohanemist muutuvate tingimustega (North 2004: 119–120).

Institutsionaalse ja majandusarengu vaatlemisel ei tohi unustada ka väliseid tegureid. Seni eeldasime rohkem või vähem varjatult, et kõik inividid tegutsevad mingi ühe poliitilise kollektiivi, enamasti riigi raames. Kas aga alati piisab arengu mõistmiseks riigisisese poliitilise protsessi uurimisest või tuleb arvestada ka riikide konkurentsi kui arengutegurit? Institutsionaalse süsteemikonkurentsi teooria uurib just seda viimast küsimust. Seejuures lähtub ta hüpoteesist, et poliitilise esindussuhte efektiivsuse tõstmisel etendab kõrvuti poliitikute omavahelise konkurentsi<sup>27</sup> kaalukat osa ka rahvusvaheline ja regionaalne konkurents avalike hüviste pakkumisel.

Konkurentsi subjektidena tulevad põhimõtteliselt kõne alla kaht tüüpi isikud – ettevõtjad ja valitsused. See võimaldab vähemalt tinglikult rääkida ka konkurentsi kahest tasandist. Mikrotasandil konkureerivad ettevõtjad omavahel eelkõige pakkujatena müügiturgudel. Makrotasandil seevastu võistlevad valitsused nii riigi kui ka kohalikul tasandil mobiilsete tootmistegurite pärast. Selles viimases konkurentsis on instrumentide rollis eelkõige avalikud (formaalsed) institutsioonid ja infrastruktuur. Kui rõhk on esimesel poolel, eelistatakse kirjanduses terminit ”jurisdiktsioonide ehk valitsuste *institutsionaalne* süstemikonkurents”,<sup>28</sup> kui aga

---

<sup>27</sup> Vt lähemalt Sepp 2001: 102–175.

<sup>28</sup> Konkurentsi instrumentaariumi moodustavad siin eelkõige inividide ja ettevõtete tegevuskeskkonda kujundavad mitmesugused institutsioonid ja nende süsteemid. Seejuures on formaalsed institutsioonid (seadused, halduskorraldus, avalikud organisatsioonid jm) teadlike poliitiliste otsuste tulemus ja vaadeldavad avalike hüvistena. Just sel juhul räägime järgnevalt valitsuste konkurentsis, tegemata siin vahet seadusandlikul ja kohtuvõi-

rohkem peetakse silmas infrastruktuuri, siis räägitakse (geograafilisest) *asukohakonkurentsist*.

Süsteemikonkurentsil võivad olla sõltuvalt ühiskonna poliitilisi-juriidilisest raamistikust erinevad võimalused (tabel 4). On selge, et mida lähemal on ühiskonna organisatsioon unitaarrigile, seda vähem ruumi jääb sisemiseks süsteemikonkurentsiks.

**Tabel 4.** Süsteemikonkurentsi poliitilis-õiguslikud võimalused

| Koostöö-printsip | Unitarism     | Föderalism   |                 | Partikularism   |
|------------------|---------------|--------------|-----------------|-----------------|
| Riigi tüüp       | Tsentraalriik | Föderatsioon | Konföderatsioon | Autonoomne riik |
| Koostöö vahend   | Keskuse käsud | Põhiseadus   | Alusleping      | Osalepingud     |
| Keskuse roll     | Valdav        | Keskmine     | Tagasihoidlik   | Puudub          |

Valitsuste konkurentsil on detsentraliseeritud riigis kaks dimensiooni. Vertikaalne konkurents seisneb erinevate tasandite valitsuste püüdluses parandada oma tasandi kasuks kompetentsi (õiguste) jaotust. Tasanditevaheline konkurents täiendab sisuliselt võimude traditsioonilist lahusust (seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim). Horisontaalne valitsuste konkurents toimib aga ühe

---

mul ning valitsuste tasandil riigi vertikaalses struktuuris. Üldmõistena hõlmab "institutsionaalne ja/või süsteemikonkurents" ka informaaalseid institutsioone. Süsteemikonkurentsi on võimalik uurida valdkonniti kitsamalt. Institutsionaalse süsteemikonkurentsi peamised valdkonnad on omandiõigus ja selle tagamise praktika, maksusüsteem (maksukoormus ja -struktuur), tööjõu hind ja tööturu paindlikkus, turulepääs (bürokratia, korruptsioon), tarbijakaitse (standardid, normid), keskkonnakaitse, kapitalituru regulatsioon jt.

ja sama tasandi erinevate valitsuste vahel. Konkurentsi objektiks on avalikest hüvistest huvitatud maksumaksjad (nii üksikisikud kui ka ettevõtted). Just see konkurentsituup on järgnevalt meie huviobjektiks. Siseriiklik regionaalne konkurents on mõeldav vaid juhul, kui regioonide puhul on tegemist õiguslikult iseseisvate kohalike omavalitsustega, kes suudavad poliitiliste hüviste pakkumises oluliselt kaasa rääkida. Viimasel juhul räägitakse de-tsentraliseeritud riigist, kusjuures de-tsentraliseerituse tase võib olla üsna erinev. Põhivormideks unitaariigi ja sõltumatute (osa)-riikide rühma vahel on föderatsioon ja konföderatsioon. Mõlemal juhul eksisteerib kollektiivne alalise koostöö organ, kuid erinevalt föderatsioonist ei ole sel konföderatsioonis iseseisva otsustamise kompetentsi. Otsuseid langetavad ikkagi konföderatsiooni liikmesriigid. Siin võib näiteks tuua SRÜ. Seevastu tüüpilisteks föderatsioonideks on USA oma osariikide ja Saksamaa oma liidumaadega. EL on täna üle kasvamas konföderatsioonist föderatsiooniks. Enamuses riikides, sealhulgas Eestis eksisteerib siiski sõltumata riigi tüübist vähemalt üks madalam omavalitsuse (val-la) tasand.

Põhimõtteliselt on de-tsentraliseeritud süsteemidel, kus riiklikud ülesanded on jagatud erinevate tasandite vahel, kaks olulist omavahel seotud eelist.

- Omavalitsused suudavad paremini ja diferentseeritumalt selgitada ning ka rahuldada kodanike vajadusi avalike hüviste järele.
- Avalike hüviste pakkumisel võib kujuneda valdade konkurents mobiilsete kodumajandite ja ettevõtete pärast.

Sellises keskkonnas on rohkem lootust uute innovaatiliste hüviste kujunemiseks ja efektiivseks pakkumiseks.

Süsteemikonkurentsi formaliseeritud põhimudel on suhteliselt lihtne:

$U = U(h, m)$ , kus

$U$  – indiviidi kasulikkus,

$h$  – kollektiivhüviste komplekt (nii institutsionaalne kui ka füüsilise keskkond),

$m$  – maksud.

Seega ei saa süsteemikonkurentsi taandada üksnes maksukonkurentssile, nagu aktuaalses majanduspoliitilises diskussioonis mõnikord tehakse. Maksud on süsteemikonkurentsi teoorias sisuliselt samal kohal kui hinnad hüviseturgudel. Tarbijate valiku otsustab aga alati hüviste (siin avalike hüviste) kvaliteedi ja hinna vahekord vastavalt konkreetsetele eelistustele.

Kui nüüd  $U_a > U_b$  vastavalt kollektiivides  $a$  ja  $b$ , siis on  $b$  liikmel kaks reageerimisvõimalust: *exit* ja *voice* (Hirschman 1974) *Exit* tähendab kollektiivist lahkumist ehk nn hääletamist jalgadega, millele pööras esmakordselt tähelepanu Tiebout (1956)<sup>29</sup>, kui

---

<sup>29</sup> Tiebou mudelis olid väljarändajateks maksumaksjatest kodumajandid. Ainsaks asukohateguriks ongi valla pakutav avalike hüviste valik. Et teiste tegurite mõju elimineerida, teeb Tiebou rea kitsendavaid eeldusi. Näiteks eeldab ta kodanike piisavat jõukust. Nad võivad elatuda üksnes kapitalituledest ega sõltu seetõttu töökohtade olemasolust. Eluaseme pakkumine on eelduste kohaselt nii suur, et ränne ei mõjuta selle hindu. Ränne ei ole seotud kuludega, tegemist on täiusliku mobiilsusega. Potentsiaalsed rändajad on täielikult informeeritud avalike hüviste pakkumisest kõigis valdades ja sellega seotud maksudest. Pakkumise poolel eeldatakse polüpoolset turustruktuuri ning heatahtlikke diktaatoreid, kes üritavad oma piirkonna elanike heaolu maksimeerida. Sel eesmärgil pakub iga omavalitsus esmalt etteantud paketi avalikke hüvisid (neid ise tootes). See võimaldab kindla hüvisekoguse jaoks määrata kulumiinimumi, mis pearaha kaudu rahastamisel määrab ka optimaalse elanike arvu. Vallajuhtide eesmärk on saavutada just see optimaalne elanike arv ja selle kaudu rahuldada elanike eelistusi minimaalsete kuludega. Nendel eeldustel kogunevad ühte valda avalike hüviste homogeensete eelistustega elanikud. Kuivõrd pakkujaid on pal-

otsis valdade tasandil avalike hüvistega varustamise efektiivset mehhanismi. *Voice* tähistab aga sisemaist poliitilist reaktsiooni (protesti). Tänapäeval on globaliseerumise tingimustes süsteemikonkurentsi peamiseks mehhanismiks saanud kapitali liikumine. Samas ei tohi kindlasti unustada nn kontrollikulusid  $K$ , mida tekitavad mõlemat tüüpi reaktsioonid (Erlei, Leschke, Sauerland 1999: 386 jj). *Voice* teostub kodanikele demokraatia tingimustes üldjuhul valimiste kaudu, millega kaasnevad eneseinformeerimis- ja osalemiskulud. *Exit* seostub väljarändega, millega kaasnevad nii otsesed kolimis-, otsingu- ja infokulud kui ka inimkapitali kadu (muutuvad formaalsed ja informaalsed reeglid, sotsiaalne kapital). Seega kollektiivi  $b$  liige lahkub kollektiivist (hääletab jalgadega), kui  $Ua > Ub + K$ .

Tiebout' mudelit on arendanud Oates ja Schwaab (1991), McGuire (1991), Wellish (1995), Besley, Case'i (1995), Breton (1976) jt (vt ülevaadet Erlei, Leschke, Sauerland 1999: 377–382). Paraku ei anna nad süsteemikonkurentsi tagajärgede suhtes siiski ühetähenduslikke tulemusi. Nende peamiseks puuduseks on aga asjaolu, et võrdlusaluseks võetakse ideaalne allokatsioon ja kuluefektiivsus täieliku informatsiooni ja heatahtliku diktaatori eeldusel, mida kunagi ja kuskil ei eksisteeri. Niisugust käsitlust on nimetatud nirvaanameetodiks ja kirjanduses tõsiselt kritiseeritud. Selle asemele on soovitatud reaalsete institutsioonide võrd-

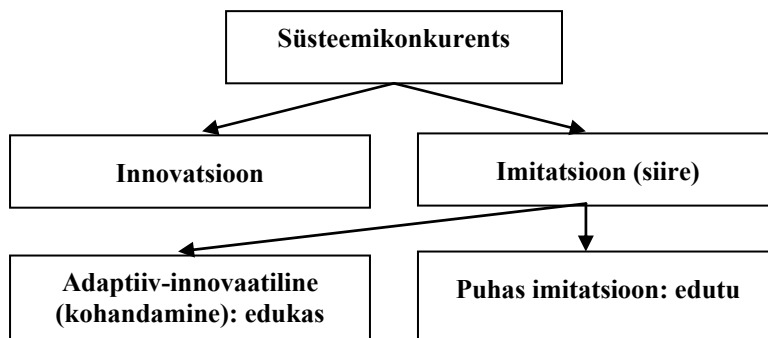
---

ju, saavutatakse allokatiivne efektiivsus. Kodumajandid jaotuvad esialgu ruumiliselt nii, et nad saavad oma vajadused rahuldatud. Teises ringis rändavad nad edasi, kui mõnes vallas on kvaliteedi ja hinna suhe parem. Väljarände tõttu väheneb siis elanike arv algses asukohas alla optimaalset. Sellega tekivad kohalejääjate jaoks negatiivsed välismõjud – etteantud hüvisemahu ja kulude korral kasvab nende maksukoormus. Need välismõjud toovad kaasa rände kolmanda ringi. Heatahtlikud vallajuhid üritavad toota avalikke hüviseid minimaalsete kuludega, et väljarännet pidurdada ja säilitada optimaalne elanike arv. Sellise elanike arvu juures on pearaha minimaalne ning tagatud ka kuluefektiivsus.

levanalüüsi, kus pearõhk poleks mitte staatilistel, vaid dünaamilistel efektidel.

Konkurents avab alati tarbijatele pakkujate valiku võimaluse. Pakkujate konkurents distsiplineerib neid oma tegevuses ja kasumitaotluses. Süsteemikonkurentsi pooldajad märgivad, et see toimib esmalt poliitikute kontrollimeetodina ja teisalt otsimis- ja avastamismeetodina (Oberender, Cachey 1999: 578; Wrobel 1999). Valitsused kui institutsionaalsete lahenduste pakkujad on sunnitud konkurentsi survele arvestama nende toodete tarbijate (kodanike) eelistustega. Et poliitikutel puuduvad kindlad teadmised indiviidide vajadustest, peavad nad konkurentsis pakkuma uusi alternatiive. Kõrvuti institutsionaalsete innovatsioonidega tuleb siin kõne alla ka jälgendav tegevus, s.t end õigustanud lahenduste ülevõtmine teistest süsteemidest.

Huvitav on näiteks siirdeprotsessi (transformatsiooni) kui süsteemikonkurentsi käsitlus Ralph Wrobeli poolt (joonis 5). Wrobel (2000) näeb süsteemikonkurentsis analoogiat kaubaturu konkurentsi põhiinstrumentide osas, milleks on uuendus ehk innovatsioon ja jälgendamine ehk imitatsioon. Siirdeprotsess (käsumajanduselt turumajandusele) on vaadeldav just viimasena. Siiski eristab ta siin omakorda adaptiiv-innovaatilist ja puhast imitatsiooni. Esimene kohandab turumajanduse uued (formaalsed) institutsioonid olemasolevatele informaalsetele (kultuurilistele) tingimustele, teine aga mitte. Edu on seni saatnud just esimest varianti, kusjuures näiteks sobivad nii Eesti kui ka Hiina. Probleemaatiline on olnud seevastu turumajanduse kujunemine Venemaal, kus sotsiaalne pinnas ei ole olnud ettevõtetud reformidele kohane.



**Joonis 5.** Siire kui süsteemikonkurents (Wrobeli alusel).

Poliitikute tugevam sidumine indiviidide eelistustega süsteemikonkurentsitingimustes piirab nende võimalusi omakasupüüdliselt kuritarvitusteks esindussuhtes ja üksikute huvigruppide eelistamiseks kasumiotsingute (*rent seeking*) protsessis. Diskrimineeritud indiviidid lihtsalt lahkuksid. Seetõttu on valitsused sunnitud tulude ümberjaotuses olema tagasihoidlikumad, et mitte liigsete koormiste tõttu kaotada mobiilseid tootmistegureid. See omakorda pidurdab sotsiaalliigi vohamist ja avardab individuaalseid võimalusi. Just indiviidide (nii tootjate kui ka tarbijate) suuremas vabaduses, ühiskonna institutsionaalses arengus ja struktuursete igandite ületamises peitub süsteemikonkurentsipeamine panus (Oberender, Cachey 1999: 579).

Siiski ei ole indiviidide valikuvõimalused süsteemikonkurentsitingimustes kaugeltki piiramatud. Välisteks piiranguteks on siin mobiilsuse formaalsed institutsionaalsed tõkked. Riikide jaoks paiknevad need supranatsionaalsel tasandil. Eesmärgiks peaks olema kapitali, kaupade, teenuste ja tööjõu vaba liikumise tagamine, nagu on Euroopa Liidus. Kaupade ja teenuste puhul etendab olulist rolli päritolumaaprintsiibi rakendamine. Sellega tunnustatakse sihtriigis päritolumaal institutsionaalseid reegleid, mis loob soodsa süs-

teemikonkurentsi keskkonna ja võimaldab kaupade tarbijatel otsestelt valida erinevate tootmist reguleerivate raamide vahel. Sisuliselt ei rakendata siin importkaupadele kodumaiseid reegleid. Paraku tõrguvad poliitikud sageli erinevate ettekäänetega (tarbijakaitse jm) oma võimu selliselt piirama. Vähenevad ju nii võimalikud müügiartiklid poliitilisel turul. Eriti märgatav on mittetariifne proteksionism EL suhetes kolmandate riikidega (markantne on banaanipoliitika). Ka Euroopa siseturul on tsentraliseerimistendentside tõttu süsteemikonkurents ohustatud. Viimase pooldajad hoiatavad igasuguse *ex ante* harmoniseerimise eest, mis välistab süsteemikonkurentsi.

Kõrvuti väliste piirangutega, mida on võimalik formaalsete tõkete järjekindla lammutamisega leevendada, takistavad süsteemikonkurentsi ka sisetegurid. Vaatamata kommunikatsiooni ja transpordi arengule kaasnevad asukoha vahetusega vägagi olulised transaktsioonikulud. Erinevalt kapitalist ja infost (teadmistest) muutub põhivara mobiilseks enamasti vaid rahakapitaliks muundamise (müügi) teel. Põhimõtteliselt on mobiilsed vaid esmased investeerimisotsused. Need ei sõltu aga üksnes institutsionaalsetest raamidest, vaid ka muudest asukohateguritest (infrastruktuur, hädavajalike töötajate mobiilsus, turulähedus jm). Ka tööjõu geograafiline mobiilsus on üldiselt piiratud. Rääkimata kohati suurtest keele- ja mentaliteediprobleemidest on rahvastik sageli ka riigisiselt väga paikne.

Lisaks eelmainitud loomulikele mobiilsuspiirangutele takistavad süsteemikonkurentsi ka poliitilised protsessid. Poliitikute vaatepunkt on enamasti lühiajaline – järgmiste valimiseni. Nn valimiskingitustega püüavad nad saavutada oma tagasivalimist. Sellega õõnestatakse aga pikaajalisi arenguvõimalusi. Muudatusi ja reforme tehakse vaid häda sunnil (nt oluline mobiilsete tegurite väljaränne). Need on ka seda raskemad, mida rohkem valitsusametnikke see puudutab – kes ikka tahaks oma töökohta ohustada. Loomulikult protesteerivad vanade reeglitega eelistatud äge-

dalt muudatuste vastu.<sup>30</sup> Kui see ohustab poliitikute valimistulemusi, siis pole muutusi loota.

Paraku kannatavad ka kõige riigimehelikumad poliitikud infopuuduse all. Antud juhul on probleemiks kodanike eelistuste tundmine ja tõlgendamine. Protestid ja väljaränne võivad tuleneda väga erinevatest institutsionaalsetest, aga ka muudest teguritest. Samas võivad ka demokraatlikud enamusotsused eemale peletada olulisi mobiilseid tootmistegureid ja sellega süsteemi ohustada. Tuleb aga rõhutada, et need poliitilise protsessi probleemid ei ole süsteemikonkurentsi tekitatud, vaid eksisteerivad sellest sõltumata. Konkurentsist lähtuvad kontrolli- ja innovatsioonimõjud loovad aga kindlasti paremaid võimalusi nende probleemide lahendamiseks.

Kriitikute peamised etteheited on seotud juba mainitud ratsionaalsuslõksuga, mis viivat ruineeriva maksukonkurentsi kaudu avalike hüviste alaoptimaalse pakkumiseni (*race to the bottom*). Siiski on see alapakkumisprotsess piiratud, sest maksud pole ainukeseks asukohakriteeriumiks. Sellele sai viidatud juba seoses mobiilsuse sisepiirangutega. Lisaks eksisteerib küllalt lai konsensus maksude vajalikkuse suhtes, sealhulgas tulude ümberjaotamise eesmärgil. Loomulikult ei hõlma see konsensus igasugust maksutõusu ja igasuguseid (põhjendamatu) kulutusi. See pole küll uus teema, kuid süsteemikonkurentsi diskussioon on avaliku sektori ratsionaalsuse teema senisest selgemalt esile toonud. See-ga võib pigem oodata, et süsteemikonkurents viib tulude ümberjaotuse ulatuse just üldiselt vastuvõetava tasemeni. Sama võib öelda ka sotsiaalkindlustuse vormide kohta – oodata on turumajandusega kooskõlaliste ja omavastutust sisaldavate lahenduste leidmist.

Ratsionaalsuslõksu on kardetud ka keskkonnakaitstes. Siiski valitseb ka siin suhteliselt lai investeerimisvalmidus. Korras kesk-

---

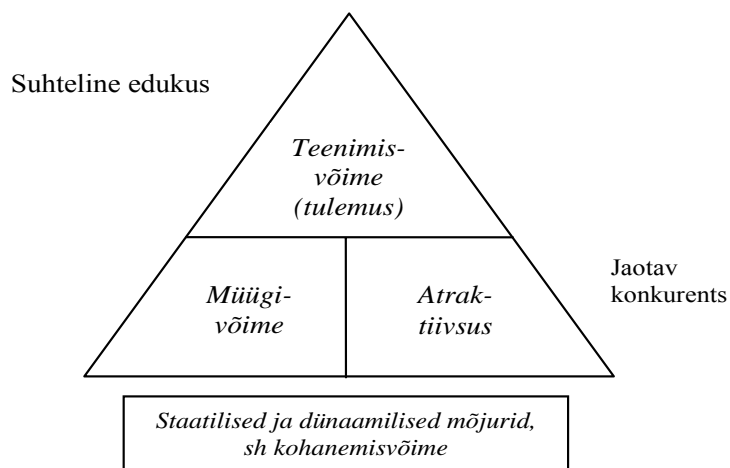
<sup>30</sup> Olgu või näiteks õppemaksu kehtestamise probleem.

kond parandab elukvaliteeti. Negatiivsete piiriületavate välismõjude tõttu on siin kindlasti vajalik ka rahvusvaheline koordineeritud tegevus.

Ei tohi unustada, et kõrvuti alapakkumisega (dumpinguga) võivad riigid mobiilsete tegurite ligitõmbamiseks üritada ka üksteist (subsiidiumidega) üle pakkuda. See oleks aga üsna ohtlik nullsumma-mäng ja võiks kahjustada süsteemide pikaajalist maksevõimet. Pikas perspektiivis peaksid olema edukamad subsideerimata süsteemid, sest seal on inividid karastunud konkurentsi-keskkonnas ja valmis reageerima struktuursetele muutustele mitte kasumiotsingute, vaid sisuliste uuendustega.

Seega võiks süsteemikonkurents oma positiivsete heaolumõjudega pigem soodustada ka vajalikku tulude ümberjaotust ning looduskeskkonna parandamist. Siiski ei võida süsteemikonkurentsist kõik. Kaotajate hulka kuuluvad süsteemid, mis end konkurentsile ei ava ja inividid, kes on proteksionismi objektiks. Võitjateks on paindlikud ja dünaamilised inividid ja süsteemid, mis kasutavad institutsionaalset konkurents enese arendamiseks.

Süsteemikonkurents teooria üheks (valdavalt empiiriliseks) haruks võib pidada konkurentsivõime kontseptsiooni. Konkurentsivõime kontseptsioon on erialakirjanduses olnud tuliste vaidluste objektiks (uusim ülevaade Kovačič 2005), sh ka Eestis (vt Eesti konkurentsivõime 1999, Reiljan, Ivanov 2000, Paas 2004). Kuigi päris konsensuseni pole see viinud, on siiski toimunud märgatav konsolideerumine. Suhteliselt üldtunnustatuks võib pidada konkurentsivõime püramiidmudelit (joonis 6), mis avab selgelt aluseks oleva eesmärgi-vahendi seose.



**Joonis 6.** Majanduse konkurentsivõime püramiid (Traboldi alusel).

Püramiidi tipp (eesmärk), mis iseloomustab rahvamajanduse lõpptulemust ehk teenimisvõimet (*ability to earn*), toetub kahele sambale (vahendile): ühelt poolt võimele pakkujana maailmaturul läbi lüüa (müügi- võime ehk *ability to sell*) ja teiselt poolt atraktiivsusele mobiilsete tootmistegurite (eriti kapitali) ligitõmbamisel (*ability to attract*). Trabold (1995: 169) pakub veel neljandagi komponendi – kohanemisvõime (*ability to adjust*), mis peaks sisuliselt kajastama kahe eelmainitud võime dünaamilist komponenti – kohanemisvõimet nii hüviste kui ka tootmistegurite maailmaturul (ja seega neis sisalduma). Vähemalt institutsiooniökonomistide jaoks on selge, et see võime taandub suuresti iga ühiskonna informaalsetele institutsioonidele (kirjutamata seadustele) ja sotsiaalsele kapitalile, lõppkokkuvõttes kultuurile (vt ülevaadet Voigt 2002: 169–174, spetsiaalselt siirderiikide kohta Voigt 2001 ja Wrobel 2001: 23–29).

## Kokkuvõte

Institutsiooniökonomika kujunes reaktsioonina neoklassikalise majandusteaduse informatsiooni- ja motivatsiooniprobleeme ignoreerivale käsitusviisile. Seejuures avastas ta institutsioonide keskse rolli nende probleemide lahendamisel ning seda mitte üksnes majanduses, vaid praktiliselt kõigis ühiskonna sfäärides. Institutsiooniökonomikast on kujunenud universaalne sotsiaalteaduslik uurimismeetod, mis võimaldab saada uut ja olulist teavet ühiskonna toimimisest. Loomulikult on igal meetodil oma võimaluste piirid ning sellisena kindel koht teiste meetodite hulgas.

Praeguseks on ökonomika kui meetod omandanud kaks põhi-instrumenti – traditsioonilisele (indiviidi) ratsionaalse valiku teooriale on lisandunud interaktsiooniteooria, mis paljuski tugineb matemaatilisele mänguteooriale. Juba oma kõige tuntuma näite – vangidilemma – varal suudab see veenvalt näidata institutsioonide rolli koostöökasude kujunemisel. Kuigi käesolevas artiklis on antud vaid põgus ülevaade institutsiooniökonomika erinevatest rakendustest era- ja avalikus sektoris, peaks siiski selguma tema innovaatiline tähendus majandusteaduse arengus. Samas ei saa institutsiooniökonomikat veel kuidagi pidada lõplikult väljakujunenud teadussuunaks. Eelkõige formaalsete ja informaalsete institutsioonide vastasmõju ja areng ootavad jätkuvat uurimist.

## Kasutatud kirjandus

**Ackerloff, G.** The Market for Lemons – Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 1970, No 84, pp 488–500.

**Alchian, A.; Demsetz, H.** Production, Information Costs, and Economic Organization. – *American Economic Review*, 1972, No 72, pp 777–795.

- Assmann, H. D.; Kirchner, Chr.; Schanze, E.** *Ökonomische Analyse des Rechts*. Tübingen: Mohr, 1993.
- Becker, G. S.** *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago, 1976; sks k. *Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens*. Tübingen, 1982.
- Behrends, S.** *Neue Politische Ökonomie*. München, 2001.
- Bernholz, P; Breyer, F.** *Grundlagen der Politischen Ökonomie*. 3. Aufl. Tübingen, 1994.
- Bernstein, M. H.** *Regulating Business by Independent Commissions*. London, 1966.
- Buchanan, J. M.; Tullock, G.** *Eine allgemeine ökonomische Theorie der Verfassung. – Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt a. M., 1974.
- Buchanan, J. M.; Tullock, G.** *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, 1962.
- Buchanan, J. M.; Tollison, R. D.; Tullock, G.** *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, 1980.
- Calabresi, G.** *The Costs of Accidents: A Legal and Economic Analysis*. New Haven, 1970.
- Chibber, A.** *Die Rolle des Staates in einer sich wandelnden Welt. Finanzierung & Entwicklung*. 1997, 3, S 17–20.
- Coase, R.** *The Nature of the Firm*. – *Economica*, 1937, Vol 4, No 16, pp 386–405.
- Coase, R.** *The Problem of Social Cost*. – *Journal of Law and Economics*, 1960, Vol 3, pp 1–44.
- Coase, R.** *The Firm, the Market and the Law*. Chicago, 1988; eesti k *Firma, turg ja õigus*. Tallinn: Pegasus, 2003.
- Demsetz, H.** *Toward a Theory of Property Rights*. – *American Economic Review*, 1967, Vol 57, No 2, pp 347–359.
- Downs, A.** *The Economic Theory of Democracy*. New York, 1957; sks k *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen, 1968.

Eesti majanduse konkurentsivõime. Tartu: TÜ Kirjastus, 1999.

**Enderle, G.; Nolte, A.** Das Coase-Theorem. *WiSt*, 1999, No 4, S 201–203.

**Engelhardt, G. H.** Imperialismus der Ökonomie? – Die Ökonomisierung der Sozialwissenschaften: sechs Wortmeldungen. Frankfurt, New York, 1989, S 19–49.

**Entorf, H.; Spengler, H.** Die Ökonomik der Kriminalität. *WiSt*, 1998, No 7, S 348–353.

**Erlei, M.; Leschke, M.; Sauerland, D.** Neue Institutionenökonomik. Stuttgart, 1999.

**Frey, B. S.** Ökonomie ist Sozialwissenschaft. München, 1990.

**Frey, B.; Kirchgässner, G.** Demokratische Wirtschaftspolitik. 3. Aufl. München: Vahlen, 2002.

**Furubotn, E.; Richter, R.** Institutions and Economic Theory. Michigan, 1997; sks k **Richter, R.; Furubotn, E.** Neue Institutionenökonomik. Tübingen: Mohr, 1996.

**Hirschman, A. O.** Abwanderung und Widerspruch. Tübingen, 1974.

**Homann, K.; Suchanek, A.** Ökonomik: eine Einführung. Tübingen: Mohr Siebeck, 2000

**Kasper, W.** Economic Freedom and Development: An Essay about Property Rights, Competition, and Prosperity. New Delhi, India: Centre for Civil Society, 2002.

**Kasper, W.; Streit, M. E.** Institutional Economics. Social Order and Public Policy. USA: Edward Elgar, 1998.

**Kirsch, G.** Neue Politische Ökonomie. 4. Aufl. Düsseldorf, 1997.

**Kirchgässner, G.** Homo oeconomicus: das Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Tübingen, 1991.

**Kovačič, A.** Competitiveness as a source of development. – Institut for Economic Research. Ljubljana: Working Paper, 2005, No 28.

**Niskanen, W.** Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy. – American Economic Review, Papers and Proceedings, 1968, Vol 58, S 293–305; sks k Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungen — Der eigentümliche Ökonomie der Bürokratie. – Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt a. M., 1974.

**North, D.** Structure and Change in Economic History. New York, 1981; sks k Theorie des institutionellen Wandels. Tübingen, 1988.

**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.

**Oates, W. E.; Schwab, R.M.** The Allokative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition. – Competition among States and Local Governments. Washington, 1991, pp 127–145.

**Oberender, P.; Cachej, M.** Wettbewerb der Systeme. Chancen und Risiken für die europäische Integration. WiSt, 1999, No 11, S 577–581.

**Olson, M.** Aufstieg und Niedergang von Nationen. Tübingen, 1991.

**Olson, M.** The Logik of Collective Action. Cambridge, 1965; sks k Die Logik des kollektiven Handels. Tübingen, 1968.

**Paas, T.** Evaluating the Competitiveness of the Countries in the Baltic Sea Region. – Modelling the Economies of the Baltic Sea Region. Tartu, 2004, pp 19–53.

**Pies, I.; Leschke, M.** (Verf). Gary Beckers ökonomischer Imperialismus. Tübingen, 1998.

**Pies, I.; Leschke, M.** (Verf). James Buchanans konstitutionelle Ökonomik. Tübingen, 1996.

**Pies, I.; Leschke, M.** (Verf). John Rawls' politischer Liberalismus. Tübingen, 1995.

**Pies, I.** Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik — Der Beitrag der Gerechtigkeitstheorie. – John Rawls' politischer Liberalismus. Tübingen, 1995, S 1–20.

**Pies, I.** Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag Gary Beckers. – Gary Beckers ökonomischer Imperialismus. Tübingen, 1998, 1–30.

**Popper, K.** The Poverty of Historicism. Band 1: The Spell of Plato, 1957; sks k Das Elend des Historizismus. Band 1: Tübingen, 1965, 6. Aufl. 1987.

**Rajasalu, T.** Indicators of Economic Freedom and Economic Structure as Determinants of Growth and Convergence in Enlarging EU and Priorities for Estonia. – Essays in Estonian Transformation Economics. Tallinn, 2003, pp 7–32.

**Rawls, J.** A Theory of Justice. Cambridge, 1971; sks k Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt a. M., 1979.

**Reiljan, J.; Ivanov, A.** Key Issues in Defining and Analysing the Competitiveness of a Country. – Tartu Ülikooli majandusteaduskonna toimetiste seeria, 2000, No. 1.

**Rotschild, M.; Stiglitz, J.** Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. – Quarterly Journal of Economics, 1976, Vol 80, pp 629–649.

**Schmalensee, R.; Willig, R.** (eds) Handbook of Industrial Organization. Amsterdam, 1989.

**Schmoller, G.** Grundriss der allgemeinen Volkswirtschaftslehre. München, 1900.

**Schumpeter, J. A.** Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Bern, 1950.

**Sepp, J.** Institutsiooniökonomika. Tartu: TÜ Kirjastus, 1997.

**Sepp, J.** Poliitika majanduslik teooria. Tartu: TÜ Kirjastus, 2001.

**Solari, S.** Constitutional Policy for Europe: Framing Institutions to Fit Diversities of Capitalism. EAEPE conference Bremen, 2005, November 10–12.

**Spence, M.** Job Market Signaling. – Quarterly Journal of Economics, 1973, Vol 87, pp 355–374.

**Tiebout, Ch. M.** A Pure Theory of Local Expenditure. – The Journal of Political Economy, 1956, pp 416–424.

**Trabold, H.** Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, (Schwerpunktheft Internationale Wettbewerbsfähigkeit), Dunker&Humbolt: Berlin, 1995, No 2, S 169–183.

**Voigt, S.** Values, Norms, Institutions and the Prospect for Economic Growth in Central and Eastern Europe. – The Economics of Property Rights II. The International-Library of Critical Writings in Economics. Cheltenham: Elgar, 2001, pp 303–337.

**Voigt, S.** Institutionenökonomik. Neue Ökonomische Bibliothek. München: Wilhelm Fink Verlag, 2002.

**Wallis, J.; North, D.** Measuring the Transaction Sector in the American Economy 1870–1970. – Long-term Factors in American Economic Growth (Studies in Income and Wealth, Band 51), Chicago, 1988, pp 95–161.

**Weltentwicklungsbericht** 1997. Der Staat in einer sich ändernden Welt. Weltbank, 1997.

**Williamson, O.** Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. New York, 1975.

**Williamson, O.** The Economic Institutions of Capitalism. New York, 1985.

**Wrobel, R.** Systemwettbewerb statt fiskalischem Föderalismus. WiSt, 1999, No 12, S 676–678.

**Wrobel, R.** Estland und Europa: Die Bedeutung des Systemwettbewerbs für die Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen. Tartu: TÜ Kirjastus, 2000.

---

**Wrobel, R.** Transformation als Grenzfall langfristigen Wandels: Aspekte einer klassisch-evolutionären Theorie der Systemtransformation. Tartu Ülikooli majandusteaduskonna toimetiste seeria, 2001, No 5.