

Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituut, Tallinna Ülikooli
Riigiteaduste Instituut ning Tallinna Ülikooli, Tartu Ülikooli ja Tallinna
Tehnikaülikooli Aasia Uuringute Kompetentsikeskus

Eesti Aasia-suunaline institutsionaalne võimekus avalikus sektoris

Uuringu lõpparuanne

3. november 2014

Sisukord

Lühikokkuvõte	3
Sissejuhatus	6
1 Uuringu ülesanne	7
2 Uuringu metoodika	9
2.1 Ekspertinterjuude metoodika ja läbiviimise korraldus	10
2.2 Ankeetküsitluse metoodika ja läbiviimise korraldus	11
3 Hinnang Eesti Aasia-poliitika realiseerimise võimekusele	12
3.1 Ametkondade Aasia-suunaline institutsionaalne võimekus	13
3.1.1 Ametkondade organisatsiooni-sisene võimekus ja kompetents Aasia-suunaliseks tegevuseks	14
3.1.2 Ametkondade ja organisatsioonide vaheline koostöövõimekus	18
3.2 Takistused Eesti-Aasia suhete arendamisel	23
3.3 Aasia-suunalise tegevuse edasised suunad	26
3.3.1 Edasised tegevusvajadused	26
3.3.2 Koordinatsioonimehhanismid ja -punktid Aasia-suunalise poliitika arendamiseks	29
3.4 Kokkuvõte ametkondade ja organisatsioonide institutsionaalsest võimekusest realiseerida Aasia-suunalist poliitikat	30
4 Eesti Aasia-poliitika edasised valikuvõimalused	33
4.1 Eesti Aasia-suunalise võimekuse tegurid	34
4.2 Eesti Aasia-poliitika dilemmad	36
4.3 Eesti Aasia-poliitika kolm arenguvalikut	39
4.4 Poliitikasoovitused	51
Kasutatud kirjandus	53

Lühikokkuvõte

Käesoleva uuringu **eesmärgiks** oli hinnata Eesti Aasia-poliitika realiseerimise institutsionaalset võimekust ning pakkuda tulemusena välja, kuidas Eesti Aasia-poliitika korraldust edaspidi jätkata. Sellise ülesandepüstituse uuringule tingis vajadus mõista, milles seisnevad Eesti Aasia-poliitika elluviimise tänased kitsaskohad ning kas ja milliseid nihkeid tegevustes ja eesmärkide tasandil oleks vaja tekitada.

Uuringu jaoks tehti ekspertintervjuud Aasia-suunalise tegevusega seotud avaliku sektori ja ettevõtlusorganisatsioonide esindajatega, keskendudes ühelt poolt ametkondade ja organisatsioonide sisese võimekuse väljaselgitamisele, teiseks ametkondade ja organisatsioonide tegutsemis- ja koostöövõimekuse hindamisele, kolmandaks Aasia-suunalist tegevust takistavate tegurite tuvastamisele ning neljandaks vajalikele muutustele Aasia-poliitika koordineerimises. Lisaks intervjuudele viidi Aasia-suunast huvitatud ettevõtete seas läbi ankeetküsitlus, et hinnata nende Aasia-suunaliste tegevuste olemust, perspektiive ning toetusvajadusi.

Uuringu **tulemustena** selgusid **kitsaskohad** nii avaliku sektori kui ettevõtluse esindusorganisatsioonide tegevus- ja koostööpraktikates. Puudu on nii inimestest (eriti just regiooni eripära tundvatest, kes saaksid enamikku oma tööajast tegelda Aasia-temaatikaga), teadmistest kui finantsidest; intervjuueeritute erinevatest vastustest peegeldub ebaselgus üldise tegevusfookuse ja eesmärkide osas, Aasia suunast huvitatud ettevõtete kriitiline mass on väike, eri osapoolte vaheline koostöö on vähe institutsionaliseeritud ja koordineeritud ning Aasia-alaseid koostöövõimalusi naaberriikidega (Soome, Rootsi) ja teiste ELi riikidega pole piisavalt arendatud. Liiga suur kontrast on tekkinud mõned aastad tagasi välja käidud Aasia-poliitika strateegilise visiooni ja praeguse valdavalt kuluefektiivsete meetmete hulga keskenduva tegevuse vahel. **Positiivses võtmes** saab esile tuua Aasia-suunaga tegelevate inimeste personaalset aktiivsust ja entusiastlikkust, samuti selliseid positiivseid arenguid nagu: välisvisiitide korraldamise praktika, kus toimub koostöö avaliku sektori ja ettevõtlusorganisatsioonide vahel, samuti toimiva koostöö EASi ja saatkondade vahel, aga ka Aasia-teemaga tegelevate inimeste üldiselt heakolleegilikke personaalseid suhteid. Kokkuvõttes on aga ametkondade Aasia-suunaline institutsionaalne võimekus habras: vähe on tegevuste vahelist sünergiat ning vajalikku koordineeritust, mida Aasia-poliitika pikaajalisus vajaks. Omavahel kokku lepitud ja selge strateegilise aluse puudumise tõttu jääb ebaselgeks, kuidas lahendada mitmeid olulisi küsimusi. Nende hulgas näiteks vajadusel mõne maa (nt Jaapan) strateegilise prioriteedi tõstmine või suhtumine mõnesse välispoliitikasse hästi mitte mahtuvasse, aga majanduskoostöö mõttes huvi pakkuvatesse suhtlemisformaatidesse (nt Hiina initsieeritud 16+1 formaat).

Olemasolevatest tegevus- ja koostööpraktikatest ning tuleviku tegevusvajadustest lähtuvalt pakuti Eesti Aasia-poliitika edasiarendamiseks välja **kolm arenguvalikut**:

1. **Ambitsioonikas integreeritud Aasia poliitika** – mis seisneb Eesti Aasia-suunalise poliitika prioriteetsuse olulises tõstmises, mis puudutab nii eesmärkide „värskendamist“, nende saavutamiseks tehtavate tegevuste ülevaatamist kui nende elluviimiseks vajalike finantside olulist suurendamist. Keskse kohal Aasia-suuna tugevdamisel on erinevate poliitikate (ettevõtluspoliitika, välispoliitika, hariduspoliitika, kultuuripoliitika, rändepoliitika) omavaheline integratsioon ja tegevuste omavaheline võimendamine;
2. **Võrgustikupõhiselt kujundatav ja realiseeritav Aasia-poliitika** – mis põhineb tänase koostöömudeli ümberkujundamisel võrgustikupõhiseks toimimismudeliks, kasutades teadlikult võrgustikujuhtimise ja võrgustikuvalitsemise põhimõtteid ja lahendeid. Antud valik tähendab nii osapoolte tihedamat kaasamist, omavahelist tegevuste tõhusamat koordineerimist kui vajadusel ka fookuste täpsustamist;
3. **Aasia suuna arendamine teiste poliitikate ja nende meetmete raames ilma eraldiseisva ja laiapõhjalise Aasia strateegiata** – mis seisneb taandumises soovist arendada eraldiseisvat ja integreeritud eesmärkidega Aasia-poliitikat. Aasia suunal tegutsemine toimub erinevate poliitikate ning üksikute programmide ja meetmete raames (nt kui üks osa rahvusvahelistumisest ettevõtluspoliitika raames, kui üks osa erinevate riikidega kultuurisuhete arendamisest kultuuripoliitika raames jne).

Olulisimaks ja esmasemaks **poliitikasoovituseks** on langetada, ja seda võimalikult lähiperspektiivis, otsus, millist arenguteed mööda tahetakse ja peetakse võimalikuks jätkata, et tuua tagasi selgus Eesti Aasia-poliitikas taotletavate eesmärkide fookusesse ja “kõrgusesse”. Lähtudes kolmest välja pakutud arenguvalikust Eesti Aasia-poliitika edasiarendamiseks, on esmajärjekorras oluline jõuda selgusele, kas esimese ehk kõige ambitsioonikama arenguvaliku käivitamine on võimalik. Juhul, kui leitakse esimene arenguvalik liiga ambitsioonikas olevat, tuleks eelistada teist arenguvalikut kolmandale, mis tähendab, et tänasega võrreldes saab ikkagi eeldada kvalitatiivset muutust Aasia-suunalises poliitikas. Kui valik langeb kolmanda arenguvaliku kasuks, milles iga valdkond otsustab ise oma tegevuste spektri, tuleb otsustavalt lõpetada Aasia suunaga seotud tegevuste nimetamine ühiseks Eesti Aasia-strateegiaks (see oleks eksitav) ja rääkida vastavate üksiktegevuste nimetustega.

Hoolimata arengutee valikust, on üldiste poliitikasoovitustena oluline pidada silmas järgmist:

- Oluline on mõista (ja aktsepteerida) Aasia-suunalise poliitika pikaajalisust. Kiire edu saavutamise lootus pingestab kogu Aasia-suunalist tegevust ning vähendab vajalikku järjepidevust, mida Aasia kultuuriruumi ja äritavade eripära eeldab;
- Tulenevalt pikavinnalisusest ei ole Aasia-suunaline tegevus käsitletav alternatiivina mingile teisele tegevussuunale / poliitikale. Nii näiteks ei tuleks Aasia turge käsitleda kui alternatiivturge Venemaa turgudele, vaid kui iseseisvat lisaturgu, kuivõrd kiire ümberorienteerumine Aasia suunale ei ole võimalik. Juhul, kui Aasia-suunalist poliitikat soovitakse arendada, tuleb seda käsitleda omade eesmärkide ja taotlustega poliitikana;
- Hoolimata, millise arenguvaliku kasuks otsustada, on oluline, et sellega kaasneks ettevõtete omavahelist koöperatsiooni toetav tegevus. Aasia turu suurusest tulenevalt

ei ole mõttekas poliitika raames tegelda ainult üksikettevõtete Aasia turule viimise toetamisega ja enam tuleks panustada ettevõtete gruppide toetamisele;

- Koostöö arendamist nii Euroopa Liidu kui naaberriikidega (Soome, Läti jt) on erinevatel põhjustel seni selgelt vähe praktiseeritud. Eesti väiksusest tulenevalt on otstarbekas pöörata enam tähelepanu „teistega koos“ Aiasiasse minekule, mistõttu on oluline leida sobivad koostöövormid, millest ka teised osapooled oleksid huvitatud;
- Mistahes arengutee ka ei valita, on oluline seda valikut erinevatele osapooltele teadvustada. Intervjuudest ilmnenu küllalt suur ebaselgus Aasia-poliitika eesmärkide suhtes või isegi kahtlused Aasia-poliitika olemasolus üldse, ei toeta Aasia-suunalist tegevust ühelgi moel.

Sissejuhatus

Antud uuringu **põhiülesandeks** oli analüüsida avaliku sektori võimekust realiseerida Aasia-suunalist poliitikat. Uuringu vajadus tulenes süsteemse pildi puudumisest selle kohta, miks Aasia-suunalise poliitika raames väljakäidud ideed ei realiseeru või miks Aasia-suunalised algatused ei edene vajaliku kiirusega. Selle kohta on küll avaldatud erinevaid seisukohti nagu: teemaga tegelevate inimeste vaheldumine ametkondades, vajaliku inimressursi või struktuuride puudumine jne, kuid ülevaatlikku ja seostatud pilti probleemidest siiski ei ole. Süsteemne hinnang olukorrale võimaldab omakorda leida vastuse küsimusele, kas Aasia-suunalise poliitikaga seotud ülesannete loetelu vajab muutmist või täiendamist ning millisel moel, et saavutada loodetud nihet ja tulemusi.

Antud uuringus käsitletakse Aasiaga seotud poliitikafookust selles tähenduses, nagu see on seni ilmunud poliitikadokumentides kajastatud, s.t domineeriva rõhuga Ida-Aasia maadele, lisaks ka Singapur ja India. Aasia-suunalist poliitikat käsitletakse kahesuunalisena: nii suunda Eestist-Aiasse (näiteks Eesti kaupade müük Aasia turgudel) kui suunda Aasia riikidest Eestisse (näiteks Aasiamaade firmade, eriti Aasiapõhiste multi-natsionaalsete korporatsioonide investeeringud Eestisse). Osadel juhtudel need kaks suunda omavahel põimuvad.

Lõpparuanne koosneb neljast osast. Esimeses osas kirjeldatakse uuringu lähtekohta ja selgitatakse ülesandepüstituse iseärasusi. Teises osas kirjeldame uuringus kasutatud meetodikat. Uuringu kolmandas osas esitame intervjuude ja küsitluse tulemustele tuginedes hinnangu Eesti Aasia-suunalise poliitika realiseerimise tänasele hetkeseisule institutsionaalse võimekuse, peamiste takistavate tegurite ning vajalike edasiste tegevuste lõikes. Uuringu neljas osa keskendub Eesti Aasia-poliitika edasistele valikuvõimalustele: pakume välja kolm võimalikku arenguteed ning esitame nendest lähtuvalt poliitikasoovitused.

Uuringu viisid läbi Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituut (TLÜ ETI), Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut (TLÜ RI) ning Tallinna Ülikooli, Tartu Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli Aasia Uuringute Kompetentsikeskus (AUKK). Uuringu teostamisse olid täiendavalt kaasatud eksperdid Tartu Ülikoolist (TÜ) ja Tallinna Tehnikaülikoolist (TTÜ).

Uurimisgruppi kuulusid:

TLÜ ETI:
Erik Terk
Külliki Tafel-Viia
Silja Lassur

TLÜ RI:
Katri-Liis Lepik
Mari-Liis Jakobson
Anu Toots

AUKK:
Karin Dean

TTÜ
Rünno Lumiste

TÜ
Urmas Varblane

Uuring valmis Riigikogu Väliskomisjoni tellimusel.

1

Uuringu ülesanne

Käesolevas töös on võetud vaatluse alla Eesti Aasia-poliitikaga seotud institutsionaalse tegevussüsteemi korraldus ja otstarbekus eesmärgiga pakkuda välja võimalikke variante, kuidas Aasia-suunalist poliitikat jätkada.

Tänases seisus ei ole Eesti Aasia-poliitika üldine eesmärgistatus lõpuni selge. Kui hindamise aluseks võtta esialgne Aasia programmi dokument, siis selles on konkreetsete indikaatoritena fikseeritud küll mõningad majanduslikud näitajad, aga millised võiksid olla ekspordi ja investeeringutega vahetult mitte seotud osalejate eesmärgid ja kuidas nende panus seostub tervikuga, on ebaselge. Probleemiks võib pidada ka asjaolu, et viimasel perioodil pole valitsuse tasandilt tehtud selgeid avaldusi, mis rõhutaksid Aasia-suunalise tegevuse jätkuvat olulisust, seda ei välispoliitilise ega välismajanduspoliitilise fookusena. Tekib küsimus: kas deklareeritud eesmärgid on ikka veel jõus või enam mitte?

Igasugune poliitikamuutus on juba teatud funktsioonide täitmisele häälestunud valitsemisstruktuuridele raske, see võtab aega ja nõuab täiendavad jõupingutusi. Aasia-suunalise poliitikaga tegelemine pole aga mitte lihtsalt uue elemendi lisamine poliitikate spektrisse, mida saaksid realiseerida üks-kaks ametkonda, vaid kompleksne poliitikafookus. See eeldab paljude ametkondade koostööd: seda nii omavahel, ettevõtetega, üksikisikutega, ülikoolidega kui välispartneritega. Samuti on tegevused mitmekihilised: selleks, et arendada näiteks ärikontakte, on vaja luua selleks sobilik foon kultuuriliste, välispoliitiliste jm aktsioonidega ja seda pikema aja jooksul. See kõik pole võimalik ilma eestvedamise ja koordineerimiseta riigi kui terviku tasandil.

Eelnevast tulenevalt ei ole uuringus otstarbekas keskenduda hindamisele, millised esialgu püstitatud eesmärgid on praeguseks täidetud ja millised täitmata. Seda on raske teha juba seetõttu, et võrreldes esialgse dokumendiga (Aasia programm), on praegu kehtivas dokumendis (Made in Estonia 3.0) Aasiaga seostuvaid ülesandeid oluliselt koomale tõmmatud. Ambitsioonikate eesmärkide täitmiseks on mõneaastane periood ka selgelt liiga lühike. Küll aga on võimalik hinnata resultaatide saavutamiseks vajaliku tegevussüsteemi ja koostöösüsteemi toimimist ja selles olevaid kitsaskohti. Tõsi, hinnangu andmisel ei saa abstraheeruda Eesti Aasia-poliitika ambitsioonikuse tasandist, madalamate taotluste puhul võib koostöösüsteem olla kohane, kõrgemate eesmärkide puhul aga ülesandele mittevastav.

Kokkuvõttes hindame antud uuringus Aasia-suunalise poliitikaga seotud tegevus- ja koostöömustrit nii selles osalevate inimeste (intervjueeritavate, küsitletavate) endi silmade läbi kui ka kõrvaltvaataja (analüütiku) pilguga. Analüüsi raamistikuna toetume varasematele teadaolevatele keerukate koostöösüsteemide kogemusele teistes valdkondades ning valitsemisteooriatele, sh just uuematele kontseptsioonidele nagu valitsemisvõrgustike (*governance networks*) ja ühendpoliitikate või ühendvalitsemise (*joined-up governance*) teooriad.

2

Uuringu metoodika

Antud uuringus kasutatav metoodika baseerub kvalitatiivsel lähenemisel uuritavale probleemile. Uuringu erinevates etappides on kasutatud ka kvantitatiivseid andmekogumis- ja analüüsimeetodeid, kuid kvalitatiivse lähenemise kesksus tähendab, et „empiirilistest materjalist järelduste tegemisel ei kasutata arvulisi näitajaid peamiste argumentidena“ (Lagerspetz 2000), vaid väärtustatakse kvalitatiivseid põhjus-tulemus seoseid probleemidele lahenduste leidmisel.

2.1 Ekspertinterjuude metoodika ja läbiviimise korraldus

Saamaks hinnangut Eesti tänasele Aasia-suunalise poliitikale, viidi läbi ekspertinterjuud Aasia-suunalise tegevusega seotud avaliku sektori ja ettevõtlusorganisatsioonide esindajatega.

Meetodiks valitud ekspertintervjuu näol on tegemist intervjuutüübiga, kus intervjuu tehakse oma ala asjatundjaga, küsides eksperdilt hinnanguid, prognoose jms teatud ala olukorra ja edasiste arengute jms kohta (Kvalitatiivne ... 2000). Ülesehituse tüübilt oli tegemist kombineeritud intervjuudega. Need sisaldasid nii poolstruktureeritud küsimuste plokkide, kus küsimused olid planeeritud teemade ja võtmeküsimuste kaupa, aga sõnastus ja järgnevus oli suhteliselt vaba, kui ka valikvastustega küsimusi, et tagada valitud küsimuste osas võrreldavus ja sellest tulenevalt parem üldistatavus.

Kokku intervjuueeriti 14 avaliku sektori ja ettevõtlusorganisatsiooni esindajat (vt ka Tabel 1), sealjuures ülekaalukalt tehti antud uuringus rõhuasetus avaliku sektori institutsioonide esindajate intervjuueerimisele, kuivõrd eeskätt on eesmärgiks anda hinnang avaliku sektori institutsionaalsele võimekusele realiseerida Aasia-suunalist poliitikat.

Tabel 1. Intervjuueeritud avaliku sektori ja ettevõtlusorganisatsioonide nimekiri

Asutus	Intervjuueeritud inimeste arv
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	2 inimest
Välisministeerium	2 inimest
Haridus- ja Teadusministeerium	1 inimene
Kultuuriministeerium	1 inimene
Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	3 inimest
Eesti Tööandjate Keskliit	1 inimene
Eesti Kaubandus-Tööstuskoda	1 inimene
Eesti Toiduainetööstuse Liit	1 inimene
Eesti Logistikaklaster	1 inimene
Eesti IKT klaster	1 inimene

Intervjuude tegemiseks koostati eraldi küsimustikud avaliku sektori esindajatele ja ettevõtlusorganisatsioonide esindajatele. Tulemuste võrreldavuse eesmärgil jäeti intervjuude põhiteemad samaks.

Mõlemad intervjuuküsimustikud koosnesid seitsmest teemaplokkist. Põhiteemad, millele intervjuu raames keskenduti, olid järgmised: organisatsiooni-sisene võimekus ja kompetents Aasia-alaseks tegevuseks, koostöö teiste organisatsioonidega ja ametkondadega, takistused Eesti-Aasia suhete arendamisel, senise Aasia-suunalise poliitika asjakohasus, Aasia-suunalise poliitika koordineerimise võimalused. Mõlemad

küsimustikud sisaldasid ka etteantud vastusevariantidega küsimusi, mis annavad võimaluse erinevate osapoolte seisukohtade võrdlemiseks.

Intervjuude käigus kogutud andmete analüüsil kasutati erinevaid tekstianalüüsi meetodeid. Intervjuutekstide analüüs algas intervjuude korduva läbilugemisega, et saada ülevaadet olemasolevast materjalist ja tunnetada tervikut. Sagedastel juhtudel räägivad intervjuueeritavad teemadest erinevate küsimuste all, mistõttu analüüsis ei saa tugineda üksnes konkreetse küsimuste juures antud vastustele ning arusaam intervjuueeritu arvamustest ja mõtetest tekib erinevate küsimuste all räägitut üldistades. Analüüsil kombineeriti erinevaid kodeerimise viise (Hsieh ja Shannon 2005; Laherand 2008) – ehk analüüsiprotseduure, mille abil andmeid osadeks lahutati, mõtestati ja seejärel uuesti kokku pandi ning ka erinevaid sisuanalüüsi tüüpe. Intervjuuprotokollid kodeeriti, mille tulemusena saadi iga intervjuueeritu ja peaaegu iga intervjuuküsimuse juurde mitmeid erinevaid koode. Koode grupeerides koondati need laiemateks kategooriateks, mille eesmärgiks oli: (a) tuvastada erinevaid laiemaid kategooriaid, millest intervjuueeritud vastava teema all rääkisid, (b) otsida korduvat ja domineerivat vastust esitatud küsimustele, (c) otsida seoseid ja mustreid erinevate vastuste vahel ning (d) grupeerida intervjuueeritud erinevateks rühmadeks lähtuvalt intervjuudes sisalduvatest koodidest.

2.2 Ankeetküsitluse metoodika ja läbiviimise korraldus

Ettevõtjate seisukohtade kaardistamiseks viidi läbi ankeetküsitlus. Selleks koostati poolstruktureeritud ankeet, mis sisaldas nii etteantud vastusevariantidega kui avatud küsimusi. Ettevõtjatele esitatud küsimused puudutasid järgmisi teemasid: Aasiaga seotud äriidee olemus ja arenguetapp, Aasia turgudel tegutsemise kogemus ja perspektiiv, Aasia turgudel tegutsemise takistused ning toetusvajadused ja -ootused riigile. Kokku oli küsimustikus 11 küsimust.

Ankeetküsitlus viidi läbi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Aasia Uuringute Kompetentsikeskuse Aasia-teemalisel ühisseminaril 29. mail 2014. Ankeedid jagati kõigile seminaril osalenutele ning paluti need seminari lõpuks täidetuna tagastada. Ankeetküsitlusele vastas 16 ettevõtte esindajat. Respondent-ettevõtted tegutsesid väga erinevates valdkondades: toiduainetööstus, IT, masinatööstus, turism, loomeettevõtlus, keemia, logistika jne.

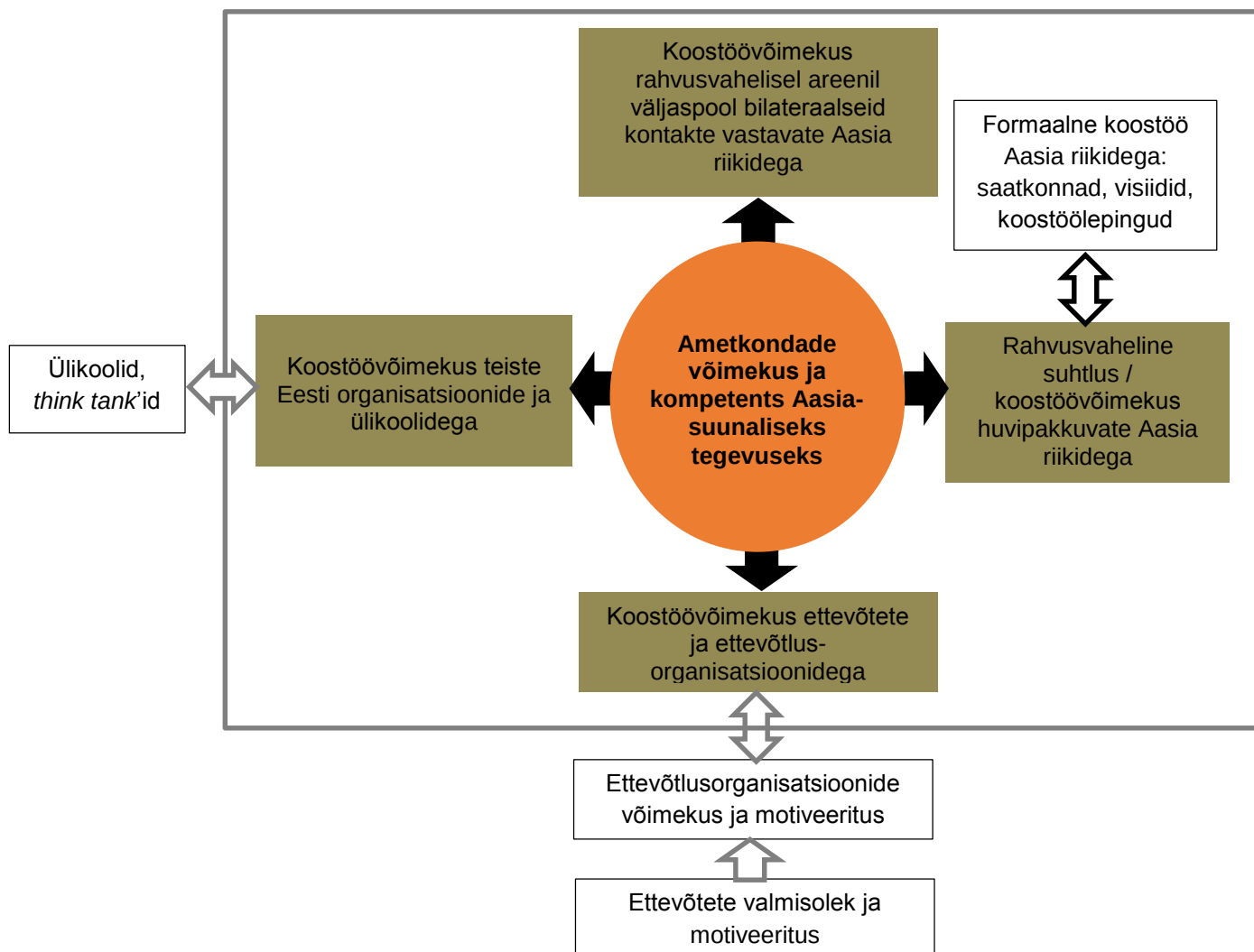
Küsitlusuuringu tulemuste kvantitatiivseks andmeanalüüsiks kasutasime SPSS tarkvara ja programmi Excel. Tulemuste kvantitatiivsel analüüsil kasutasime sagedusjaotust, vaadates seda kõigi küsimuste lõikes ning samuti seoskordajaid, püüdes tuvastada korrelatsioonseoseid erinevate tunnuste vahel.

3

Hinnang Eesti Aasia- poliitika realiseerimise võimekusele

3.1 Ametkondade Aasia-suunaline institutsionaalne võimekus

Ametkondade – avaliku sektori asutuste ja ettevõtluse katusorganisatsioonide – institutsionaalset võimekust Aasia-suunaliseks tegevuseks käsitleme mitmete erinevate võimekuste kompleksina (vt ka joonis 1).



Joonis 1. Aasia-suunalise institutsionaalse võimekuse analüüsi alusskeem

Ühe osa sellest moodustavad inimeste personaalsed võimekused (teadmised-oskused, motivatsioon jne) ning organisatsiooni kui terviku võimekus (Aasia suunaga tegelevate inimeste hulk organisatsioonis, Aasia suuna osa kogu töömahust jm). Teise osa ühisnimetajaks on tegutsemis- ja koostöövõimekus erinevate osapooltega ja erinevates sfäärides – siseriiklikult, rahvusvaheliselt.

3.1.1 Ametkondade organisatsiooni-sisene võimekus ja kompetents Aasia-suunaliseks tegevuseks

Aasia suunaga tegelevate inimeste hulk

Intervjuude üheks esimeseks ülesandeks oli välja selgitada ametkondades töötavate inimeste hulk, kes on seotud Aasia-suunalise poliitika arendamisega. Respondentide vastuseid analüüsid selgub, et **Aasia suunaga tegelevate inimeste arv avalikus sektoris** on hinnanguliselt **paarikümne ringis** (arvestamata siinjuures seda, kui suure osa tööajast see tegevus võtab), millele lisanduvad Aasia maade saatkondades tegutsevad inimesed. Inimeste arv ministeeriumide lõikes varieerub: kui Kultuuriministeeriumis (KuM) tegeleb sellega üks inimene, Haridus- ja Teadusministeeriumis (HTM) kolm inimest, siis näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis (MKM) on Aasia teemaga rohkem või vähem seotud kuus inimest, millele lisanduvad veel MKMi rakendusüksuse Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) inimesed. Inimeste jaotuse alusel võime järeldada, et enim on inimkapitalile Aasia teemal panustatud majanduspoliitikaga tegelevates institutsioonides. Kuigi, pea sama palju inimesi on Aasia teemaga seotud ka haridus- ja teaduspoliitikaga tegelevates institutsioonides, kui HTMile lisaks juurde arvata ka vastavad rakendusüksused nagu Eesti Teadusagentuur, Archimedes, Eesti Noorsootöö Keskus jt.

Ettevõtluse katusorganisatsioonides on Aasia teemaga tegelevate inimeste arv samuti varieeruv. Intervjueeritute vastustest lähtudes jääb kogu arv kõikide **ettevõtlusorganisatsioonide** peale kokku **alla kümne inimese**. Erinevalt avaliku sektori asutustest, tegeleb valdaval juhul neis organisatsioonides Aasia teemaga 1 või 2 inimest. Arvestada tuleb siinjuures kindlasti ka ettevõtlusliitude üldist väiksemat töötajate hulka.

Täpsema arusaama Aasia suunal tegelevate inimeste hulgast annab vastavasisulise töömahu hindamine: kas Aasia-suunaline tegutsemine on (üheks) põhitegevuseks või see on üks väga paljude seast. Intervjueeritute vastustest selgus, et kuigi Aasia-suunaga tegelevaid inimesi leidub kõikides intervjueeritud organisatsioonides, **ei ole** üheski neist inimest, kelle jaoks see oleks **põhitegevus** (kui välja arvata EASi esindajad Hiinas ja Jaapanis). Avalikus sektoris Aasia suunal tegutsevate inimeste töömahust moodustab Aasia temaatikaga tegelemine keskmiselt 10–30%. Neid, kelle töömahust moodustaks Aasia suunaga tegelemine 30% ja enam, on vaid üksikud. Ettevõtluse katusorganisatsioonides jääb Aasia suuna keskmine osatähtsus töömahust 10% juurde. Erandina paistab ettevõtlusorganisatsioonide seast silma logistikaklaster, kus Aasia-suunaline tegevus moodustab töömahust 50%. Nii avaliku sektori kui ettevõtlusorganisatsioonide puhul sõltus Aasia teemaga tegelemise intensiivsus olulisel määral vastavate persoonide isiklikust huvist antud regiooni vastu:

„Ja see Aasia-teemaga tegelemine tuleb rohkem tema isiklikust huvist, mitte, et meil oleks selgelt püstitatud ülesanne talle selles osas.” (EV2¹)

¹ Siin ja edaspidi viitab tsitaadi järel olev tähtede ja numברי kombinatsioon intervjueeritule analüüsi tarbeks omistatud koodile. AV tähistab avaliku sektori esindajat, EV tähistab ettevõtluse esindusorganisatsiooni esindajat.

Aasia suunaga tegelevate inimeste kompetentsiprofiil

Eeldades, et Aasia suunal tegutsemist toetab vastavate kompetentside – nagu keeleoskus, hariduslik taust või koolitus, regioonis töötamise või elamise kogemus – olemasolu, tundsi me huvi Aasia suuna arendamisega seotud inimeste tausta ja kompetentside vastu.

Respondentide vastustest selgub, et Aasia temaatikaga seotud inimeste **üldine kompetentsiprofiil** varieerub ja on enamasti **seotud vastava institutsiooni põhitegevusega, kus nad töötavad**. Nii on mitmetel Aasia suunaga tegelevatel inimestel majandusharidus (nt rahvusvaheline ärijuhtimine); samuti on inimesi, kelle haridustaust on filoloogia, rahvusvahelised suhted jm. Aasia suunale otseselt spetsialiseerunud ei ole (kui mõned välisesindajad välja arvata). **Aasia-spetsiifiliste kompetentside** olemasolu intervjueritud organisatsioonides on **ebaühtlane**. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ning EASis on enim selliseid inimesi, kes omavad regioonis elamise ja töötamise kogemust; samuti on regiooni kogemust mitmes ettevõtlusorganisatsioonis töötaval inimesel (nt logistikaklaster). Keeleoskust on üksikutel. Valdavalt on Aasia temaatikaga kokku puutunud ja vastavad teadmised omandatud läbi täiendkoolituste ja töölähetuste.

Aasia temaatika olulisus organisatsioonis

Aasia temaatikaga tegelemist mõjutab oluliselt see, kui tähtsaks seda organisatsioonisiselt peetakse. Küsides intervjueritult üldhinnangut Aasia temaatika olulisuse kohta nende organisatsioonis, olid respondendid selle **olulisuse osas üldiselt pigem üksmeelsed**, domineerisid vastused „väga oluline“ ja „üsna oluline“. Siiski hindasid intervjueritud ettevõtlusorganisatsioonide esindajad Aasia-suunalise tegevuse olulisuse oma organisatsiooni seisukohalt mõnevõrra suuremaks kui intervjueritud avaliku sektori organisatsioonide esindajad. Viimaste erinevust peegeldab hästi ka avaliku sektori esindajate seas väljendatud nägemus Aasia turgudest kui pigem eksperimentaalturgudest, võrrelduna ettevõtlusorganisatsiooni esindaja öelduga, mille kohaselt Aasia turgudega tegeldakse naaberturgudega võrreldes rohkem:

„/--/ hoitakse 30/70 reeglilt. Rahalisest või tööjõu resurssidest 70% peaks olema lähiturgudele suunatud (Skandinaavia, Saksamaa, Hansateed). Aasia turud on eksperimentaalturud.“ (AV3)

“Aasia-suunaline tegevus on organisatsioonis väga oluline ja tegeleme rohkem kui peame või kui on normaalne /--/ tegeleme Aasia teemadega rohkem kui Läti või Soome teemadega.” (EV1)

Samas ei saa ettevõtluse katusorganisatsioonide aktiivset suhtumist Aasia teemaga tegelemisse üldistada kõigi respondentide peale. Analüüsides küsimuse, kust tulevad algatused Aasia-suunaliseks tegevuseks vastuseid reaktiivsuse-proaktiivsuse skaalal, domineerib seisukoht, et Aasia suunal „tegutsetakse, reageerides meie liikmesettevõtete poolt tulevatele soovidele ja probleemidele”. Aktiivse strateegia omajad ning Eesti ja Euroopa Liidu ja/või Aasia riigi ettevõtete initsiatiividele reageerijad jagunevad intervjueritud ettevõtlusliitude seas võrdselt.

Avaliku sektori organisatsioonide käitumismuster Aasia-suunalise tegevuse osas initsiatiivi võtmisel oli samuti varieeruv. Mitmed intervjuueeritud nentisid, et Aasia-suunalise algatuse alguspunkt sõltub konkreetsest teemast ja algatusest. Vastustest küsimusele, kas Aasia-suunaline tegevus tuleb organisatsiooni enda vajadustest ja eesmärkidest või tegutsetakse pigem n.ö välisel surveel, selgub, et initsiatiivi võtmisega eristuvad eeskätt majanduspoliitika vedurorganisatsioonid, aga teatud teemade osas ka haridus- ja teaduspoliitikaga tegelevad institutsioonid. Selgelt väljaspoolsetele algatustele reageerijaks on Kultuuriministeerium, mida põhjendati ministeeriumi üldise vastava hoiakuga:

„Me üldiselt püüame võtta sellise hoiaku, et Kultuuriministeerium ei ole see, kes kultuurielu suunab ja keelab ja käseb. Kui aastal 1988 ministeeriumi reorganiseeriti, siis töötati välja ka uus põhikiri, kuhu kirjutati esimest korda sisse punkt, et Kultuuriministeerium toetab ja abistab kultuuri arengut, aga ei suuna ega käse. See puudutab ka välissuhteid. Me võtame algatusi ka altpoolt kuulda. Ja muidugi võib neid tulla ka teiselt poolt, näiteks Hiinast. Et kui see meile sobib ja meil on parajasti jõudu neid teha, siis me neid asju ka toetame. Aga me ei ole võtnud endale päris suunavat rolli. Ilma selleta ka päris ei saa, aga see ei ole prevaleeriv.“ (AV7)

Aasia-suunalise tegevuse olulisust põhjendasid respondendid Aasia regiooni tähtsustamise üldise trendiga ja selle trendi suurema teadvustamisega, samuti riskide hajutamise võimalusena:

„Väga oluline, sest majanduskeskus sinna tõepoolest ka liigub.“ (EV5)

„Ma pean seda sellelt seisukohalt ikkagi väga oluliseks. See on meile igal juhul suure potentsiaaliga; see annaks meile riskide hajutamiseks ettevõtetele loomulikult; ja kui nad saavad sealt tõsise partneri /--/ meile piisaks ka näiteks ühe [Hiina] maakonna või ühe linna n.ö kättesaamisest.“ (EV4)

Aasia-suunalise tegevuse fookus

Üldistades respondentide antud vastuseid Aasia-suunalise tegevuse üldise olemuse kohta, saame öelda, et Aasia-suunalise tegutsemise fookus sõltub organisatsiooni üldisest tegevusfookusest, mis eeskätt ilmneb just avaliku sektori esindajate antud vastustest. Nii on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja EASi Aasia-suunalise tegevuse aluseks strateegiadokument Made in Estonia 3.0 (MIE) ning fookuses eeskätt ekspordi arendamine ja välisinvesteeringute ligimeelitamine, aga ka turismi arendamine. Haridus- ja Teadusministeerium tegelevad teadus- ja kõrghariduse rahvusvahelistumise, sh üliõpilasvahetusega, Kultuuriministeerium riikidevaheliste kultuurilepete ja kontaktide arendamisega. Ettevõtluse katusorganisatsioonide esindajad rõhutasid peamiste tegevuslike märksõnadena „kontaktide vahendamist ja loomist“ ning „vahendajaks olemist“, mis Aasia kultuuri eripära arvestades tähendab järjepidevat tegevust:

„Kogu aeg kombitakse. Tavaliselt on nad mitmekesi su kallal. /--/ kui on tegemist suuremate projektidega, siis on neid kohe päris palju korraga su kallal. Igaüks katsub mingi nurga alt. Neil on omad tehnikad, kuidas see käib. See pole üldse ainult hiinlaste teema, ma olen seda ka jaapanlaste puhul näinud. Tiimid pannakse kokku, neil on küsimustikud ette valmistatud. Erinevad tiimid lähenevad eri nurga alt mingil üritusel. Küsitlevad sind, põgusalt, kusjuures. Ja siis ma pärast näen, kuidas nad kõik saavad kokku omavahel, jagavad infot, mida nad siis teada on saanud. Võrdlevad omavahel ja laovad pilti kokku. Ei ole päris *tete a tete* /--/ kõige kõrgema ülemusega. /--/ Tähtsaim peab noogutama, aga siis alles kõik algab.“ (EV5)

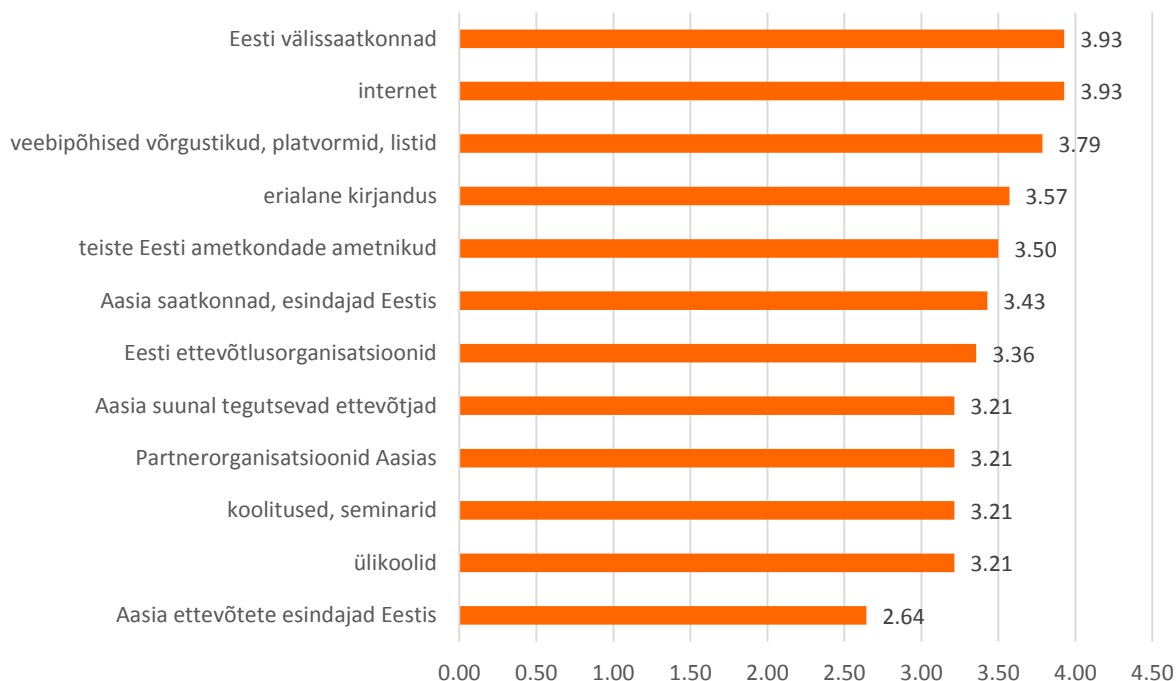
Intervjuude tulemused tõid välja, et Aasia-suunalise tegevuse geograafilised rõhuasetused on avalikus sektoris ja ettevõtlusorganisatsioonides mõneti erinevad. Avalikus sektoris on Aasia suunal tegutsemine domineerivalt seotud tegutsemisega Hiina suunal. Hiina suund domineerib selgelt majanduspoliitikas, mis väljendub vastavates rõhuasetustes Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja EASi tegevustes. Olemas on välisesindajad Hiinas, aga ka Jaapanis. Käivitatud on ettevõtjatele suunatud spetsiaalseid programme nagu „Ekspordibuldooser – Hiina“, samuti toetatakse kontakte (sh nt maailma suurimale messile Hiinas Canton Fair 2015). Samuti on äridelegatsioonid enim toimunud just Hiina. Ka Kultuuriministeeriumis on Hiina seatud esikohale: kultuurisidemete arendamine on toimunud pikka aega, samuti on olemas ametlik kultuurileping Hiinaga. Hiina järel tähtsuseti teisele kohale saab avalikus sektoris paigutada Jaapani. Teised Ida- ja Kagu-Aasia riigid leidsid avaliku sektori esindajate poolt äramainimist üksnes põgusalt: mõnevõrra enam räägiti Indiast (seoses suursaadiku sealse aktiivse tegevusega), Singapur, Indoneesia ja Korea leidsid äramärkimist üksikjuhtudel.

Ettevõtlusorganisatsioonide poole pealt on riikidepõhine rõhuasetuste valik mitmekesisem: intervjuudes räägiti tegutsemisest küll Hiina suunal, aga samuti tegelemist Jaapani, India ja Koreaga, samuti mitmete Kagu-Aasia tiigritega nagu Hong-Kong, Singapur ja Malaisia. Riigipõhine valik sõltus tegevusvaldkonnast.

Infoallikad Aasia-suunaliseks tegevuseks

Respondentide eelistused infoallikate valikul on pigem mitmekesised kui mõnda valitud allikat eelistavad (vt joonis 2). Antud tulemust võib tõlgendada ka selliselt, et ühe-paari „töötava“ infoallika puudumise tõttu kasutatakse paljusid.

Joonis 2. Milliseid infoallikaid kasutate, kui vajate informatsiooni Aasia-suunaliseks tegevuseks? Keskmise kasutussageduse järgi, 4=kasutan tihti



Ettevõtlusorganisatsioonide ja ametnike info hankimise muster on samuti küllalt sarnane: enim kasutatakse Aasia riikide kohta info saamiseks Eesti välissaatkondi, aga samuti internetti ja erialakirjandust. Võrreldes avaliku sektori esindajatega, osutusid ettevõtlusorganisatsioonide jaoks mõnevõrra tähtsamateks allikateks Aasia saatkonnad ja esindajad Eestis ning samuti koolitused ja seminarid. Oodatava tulemusena ilmnes, et avaliku sektori jaoks olid teiste Eesti ametkondade ametnikud infoallikatenä olulisemad kui ettevõtlusorganisatsioonide jaoks. Ülikoolide jäämine nimekirja lõppu näitab kohapealse Aasia-alase teadmuse nõrkust ja vähesust ja/või tahtmatust/oskamatust nende pakutavat teavet kasutada.

3.1.2 Ametkondade ja organisatsioonide vaheline koostöövõimekus

Ametkondade vahelise koostöövõimekuse analüüsimisel eristasime viite suunda: (1) ametkondadevaheline koostöövõimekus, (2) koostöövõimekus ettevõtete ja ettevõtlusorganisatsioonidega; (3) koostöövõimekus teiste Eesti organisatsioonide ja ülikoolidega; (4) koostöövõimekus ja -suhted Aasia riikidega ning (5) rahvusvaheline koostöövõimekus väljaspool bilateraalseid kontakte.

Ametkondadevaheline koostöövõimekus

Respondentidel paluti nimetada kahte asutust või organisatsiooni, kellega nad Aasia-alase tegevuse osas kõige enam koostööd teevad. Vastustest järeldeb, et Aasia-alase **koostöö sõlmpunktideks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Välisministeerium** – neid nimetasid peamiste koostööpartneritena pea kõik intervjueeritud ametkondade esindajad. MKMiga koos märgiti sagedasti ka EASi ning Välisministeeriumi puhul just saatkondi.

Väga selget ametkondadevahelist koostöö tegemise mustrit välja ei joonistu. Valdavalt on koostöö valdkonna ja/või tegevuse põhine: nii näiteks teevad kõrghariduse rahvusvahelistumise osas koostööd Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium, majandussuhete arendamisel teevad eeskätt koostööd Välisministeerium ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium jne. Koostöö on vormilt pigem **isikutepõhine** ja sõltuv inimeste vahelisest personaalsest klapist. Koostöö tegemise vorme ja viise valdavalt institutsionaliseeritud ei ole. Mõningaid üksikuid rutiine on siiski kujunenud: näiteks saadab Välisministeerium teistele ministeeriumidele iganädalast saatkondade ülevaadet. Mitmed intervjueeritud töid ühe ametkondade vahelise koostöö formaadina välja ka MIE raames koos käiva juhtkomitee, mis tagab siiski eeskätt formaalse, mitte sisulise koostöö. Valdavaks toimivapanevaks jõuks on siiski vastavate asjast huvitatud ametnike agarus.

Vaated koostöö toimivuse ja tiheduse kohta varieeruvad. Osa ametkondade esindajaid märkis, et suheldakse mitte väga regulaarselt ja püütakse tagada kontaktihoidmine. Mõne teise ametkonna esindaja kirjeldas aga jällegi väga tihedat koostööpraktikat:

„Pole aspekti, kus ei teeks koostööd. Istutakse ka Tallinnas koos, et ei oleks vaid saatkondade põhine koostöö. Kui saatkond teeb kultuuridiplomaatiat, siis EAS vaatab, kuidas kasutada oma huvides. Hiinas on olnud Kultuuriministeerium ringreis, Jaapanis saab kasutada Baruto olemasolu.” (AV3)

Kuigi ministeeriumide vahel infovahetus toimub, oli sellel suunal ka kriitikat. Mõnedel juhtudel kurdeti, et Välisministeerium ei kaasa teiste ministeeriumide välissuhetega tegeleva ametkonna esindajaid piisavalt ja/või on see kaasamine liiga juhuslik. Samuti oldi Välisministeeriumi suunal kriitilised viimase leiguse tõttu tegelda majanduslase koostöö arendamisega; viimast väljendasid nii teiste ministeeriumide kui ka äriringkondade esindajad.

Intervjueeritud pakkusid, et koostööringi peaks olema (enam) kaasatud Riigikogu väliskomisjon, Presidendi Kantselei, kuna just president mängib olulist rolli riigi maine kujundajana, samuti võiks kaasatud olla Siseministeerium, sest mõned Aasia-suunalised tegevused sõltuvad osalt ka Eesti sisserändepoliitikast.

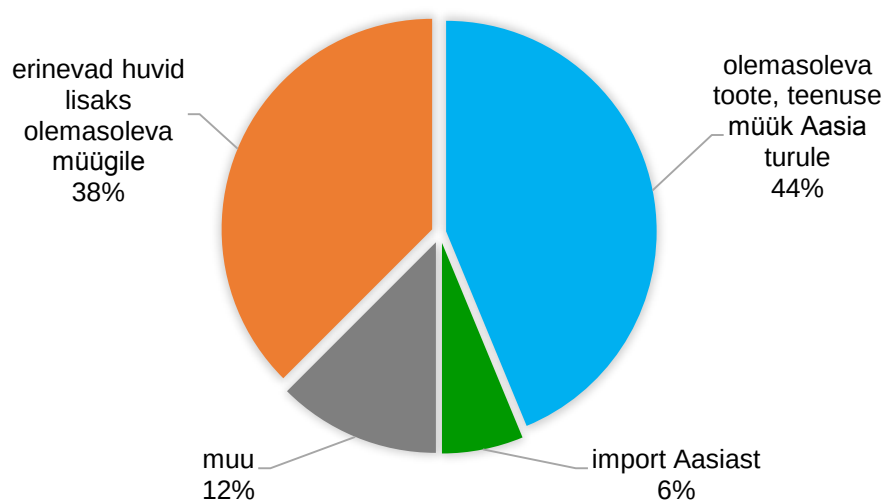
Koostöö ametkondade ning ettevõtete ja ettevõtlusorganisatsioonide vahel (sh ka ettevõtlusorganisatsioonide ja ettevõtete valmisolek ja võimekus)

Ettevõtete / ettevõtlusorganisatsioonide ja ametkondade vahelise koostöö olemuse määrab suurel määral ära ettevõtete üleüldine huvi ja valmisolek Aasia suunal tegutseda. Küsides ettevõtluse katusorganisatsioonide esindajatelt nende hinnangut oma liikmeskonna Aasia-suunalise **huvi olemasolu** kohta, varieerusid antud vastused “mõnest üksikust” kuni “põhiosani seltskonnast”. Vastuste varieeruvust selgitab paljuski sektori spetsiifika. Nii näiteks on Eesti toiduainete sektoris vähe sellise võimekusega tootjaid, kes suudaksid pakkuda vajalikku mahtu Aasia-suurusel turule. Teisalt jällegi suurendas “huvitatute” hulka Aasia vastu osalist või seotud huvi omavate ettevõtete hulk, mis puudutab näiteks logistikavaldkonnas tegutsevaid vahendusfirmasid ja vedajaid ettevõtteid. Küll aga nentisid kõik vastanud küllalt üksmeelselt, et ettevõtete huvi Aasia vastu on viimastel aastatel suurenenud.

Aasia-suunalisest huvivaldkonnast täpsemalt rääkides, siis valdavalt arvasid ettevõtlusorganisatsioonide esindajad, et ettevõtjate huvi on ennekõike “müüa olemasolevat toodet, teenust”. Sama tulemus ilmnas selgelt ka ettevõtjate seas läbi viidud küsitluse² tulemustest. ¾ ankeetküsitlusele vastanud ettevõtteid püüab Aasiat kui turgu, kuhu müüa oma olemasolevat toodet. Sellise suuna domineerimist võib pidada iseloomulikuks nõ koostöö algstaadiumile, aga küll mitte edasiarenenud tegevussuunaks (võrreldes Aasia turule sobiva toote-teenuse väljatöötamise või investeerimisega). Pooled vastanud ettevõtetest püüavad lisaks müüa ka uut toodet või hankida allhanget või teha koos arendustööd. 1–2 ettevõtet püüab importida või näiteks tuua Eestisse Aasia turiste. Vaata ka joonis 3.

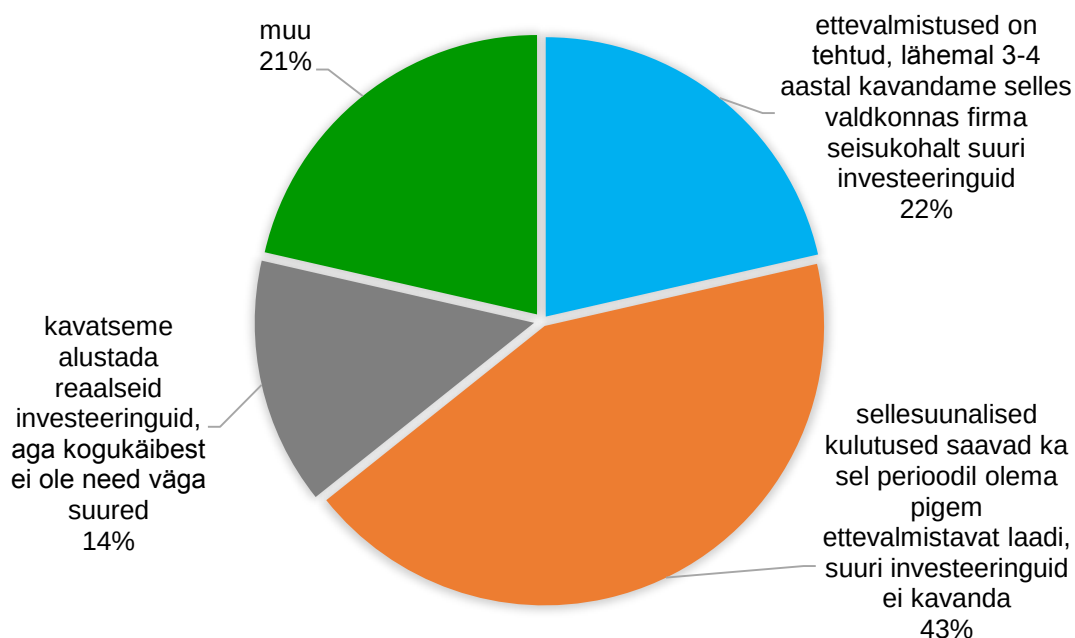
² Ettevõtjate seisukohtade kaardistamiseks viidi läbi ankeetküsitlus, vt lähemalt punkt 2.2.

Joonis 3. Kas teie Aasiaga seotud äriidee on liigitatav kui ...



Lisaks huvile on oluline ka ettevõtete valmisolek Aasia-suunaliseks tegevuseks ning nende tegevuste ulatus. Küsitlusele vastanud ettevõtete seast plaanib investeringuid Aasia turgudele minekuga seoses teha pea 1/3 vastanud ettevõtetest, neist poolte puhul ei ole need aga ettevõtte kogukäivet arvestades väga suured. Suuremaid investeringuid järgneval 3–4 aastal plaanib kolm ettevõtet 16st (vt ka joonis 4).

Joonis 4. Milline on ettevõtte investeerimisperspektiiv Aasia-suunalistes projektidesse?



Koostöö ametkondadega leiab aset nii ettevõtlusorganisatsioonide kui ettevõtete tasandil.

Ettevõtlusorganisatsioonid teevad Aasia-suunal koostööd kõige tihedamalt Välisministeeriumi ja saatkondade ning MKMi ja EASi esindajatega. Ametkondadega suhtlemine toimub eeskätt ettevõtluse katusorganisatsioonide ja/või klasterite tasandil. Ettevõtlusorganisatsioonide poolt on Aasia suuna arendamisse kõige aktiivsemalt lülitunud Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, kellega ametkonnad korraldavad koos kontakte, delegatsioone, (äri)visiite jne ning kellega suhtlevad omakorda ka valdkonnapõhised ettevõtlusliidud.

Ametkondades intervjueritute vastustest saab järeldada, et ettevõtetega otsekontaktide põhiselt tegutseb põhiliselt EAS, kuigi ka näiteks Haridus- ja Teadusministeerium on otsinud koostöövõimalusi, et leida Eestis õppivatele välisstudengitele (sh Aasia päritoluga tudengitele) praktika- ja töövõimalusi. Ettevõtlusorganisatsioonide esindajad märkisid, et otsekontakte võiks olla ka rohkem ja ettevõtted võiksid olla ka enam ise valmis ametkondade poole pöörduma. Ettevõtjate küsitlusest selgus samas, et ¾ vastanud ettevõtjatest oli teatud koostööd Eesti ametkondadega teinud. Eelkõige mainiti EASi ja Välisministeeriumit seoses riigivisiitide korraldamisega nendesse maadesse ja äridelegatsioonide Eestisse toomisega. EASist on tuge saadud ka ekspordi ja turundustoetuse näol.

Koostööd takistavate faktoritena avaldati ettevõtluse katusorganisatsioonide poole pealt arvamust, et huvi Aasia-suuna arendamise vastu on aastate lõikes olnud (liialt) kõikuv. Samuti märgiti, et ametkondades jääb puudu Eesti ettevõtjate „promomise“ võimekusest (v.a IT sektor) ja valmidusest või siis on takerdunud liigsesse bürokraatiasse, mida illustreerib ilmekalt järgmine näide:

„Mul on siin saatkondadega küll olnud ühendust, aga kui ma puutusin kokku nt sellise temaatikaga, et saatkond, selleks et oma saatkonda osta esindustoiduaineid, selleks peaks tegema ühisostu ja hanke. Ja seal hankel võib osaleda ja teha pakkumise nt Laima oma Tallinna siluetiga karpidega ja ta teeb seda meelega niivõrd madala hinnaga, et võita hange. Minu meelest on häbiväärne kui Eesti saatkonnad peavad jagama kuradi Tallinna siluetiga Laima kompekte. Mitte et Laima kompekkidel midagi viga oleks, aga lihtsalt see on nii põhimõtteline küsimus.“ (EV4)

Koostöö ülikoolidega

Koostöö osas ülikoolidega saab avaliku sektori ja ettevõtlusliitude vahel märgata teatavaid erisusi. Üldistust tehes saame öelda, et ametkondade koostöö ülikoolidega on tihedam kui ettevõtlusorganisatsioonidel. Intervjuudest selgub, et kõige tihedam koostöö ülikoolidega on oodatult HTMil, mille produktidena nimetati nii õppekavaarendust, õppejõudude vahetust jmt:

“Väljapaistvate Eesti IT ettevõtete ja nt Tiit Paananeniga (endine Skype'i juht) tehtud koostöö, et reklaamida Eesti IT haridust. Selle tulemusel on TÜs ingliskeelne tarkvara programmeerimise õppekava, kuhu oli väga suur konkurss (suuruselt teine) välisstudengite seas ning kus ka õpib palju välismaalasi. Paananen käis kaasas ka ülikoolide delegatsiooniga Study in Estonia tutvustusreisi raames ja aitas Eesti IT õpinguid reklaamida. /.../ Tallinna Ülikooli rajati Konfutsiuse instituut ja eesti keele lektor saadeti Hiinasse, Beijing Foreign Studies University'sse (kus eesti keel oli praktiliselt ainukesena Euroopa Liidu keeltest puudu).“ (AV6)

Intervjuude põhjal saab tihedat koostööd täheldada ka majanduspoliitika kujundajate ja elluvijate ning ülikoolide vahel. Selle osas toodi positiivses võtmes esile tehnoloogiavaldkonnas tehtavat teadus- ja arendusalast koostööd Tallinna Tehnikaülikooliga ja meditsiinivaldkonnas Tartu Ülikooliga:

„TTÜga on olnud R&D koostöö Jaapani raames ja kuigi Eesti on väike Jaapani jaoks, siis on EAS töötanud selle nimel, et Jaapani testprojektid jõuaksid Eestisse. Ja rahaline tugi on arendustöötajate mõttes TTÜs, kellel on leping Mitsubishiga ja said sel aastal Aizu ülikooliga lepingu e-riigi teenuste arendamiseks. /--/ Indiaga on Tartu Ülikoolil leping suure meditsiini firmaga tänu Välisministeeriumile” (AV3)

Ettevõtlusorganisatsioonide esindajate poolt jäi pigem kõlama tõsiasi, et ülikoolide poole kas ei osata pöördudagi või leitakse, et ülikoolid võiksid olla ise aktiivsemad partnerluse ja koostöö loomisel:

“/--/ aga meile jäävad nad ikkagi kaugeks; /--/. Ma tean, et ülikoolid teevad ja siin oli äsja ülikoolide, minu meelest TÜ vist oli seal MKMiga koos oli aprillis ümarlaud. Aga ettevõtteid ei tule selle pealegi, et ülikooli poole pöörduda.” (EV4)

“Ülikoolidel on sõprusülikoolid ja üritavad ise hakkama saada, aga võiks ettevõtjaid kaasata.” (EV1)

Koostöö Aasia riikide ja nende institutsioonidega

Koostöö Aasia riikidega toimub nii otsekontaktide tasandil kui ka läbi rahvusvaheliste organisatsioonide ja initsiatiivide. Intervjuudest selgub, et tihedam suhtlus on Jaapanis väliskaubandusagentuuriga (Japan External Trade Organisation – JETRO) ning Jaapani Uue Majanduse Assotsiatsiooniga (Japanese New Economy Association – JANE), samuti Hiinas kaubanduskoja (Chinese Council for Promotion of International Trade – CCPIT) ja kaubandusministeeriumiga (Ministry of Commerce). Oluliste kontaktidena nimetati ka Hiina provintside valituste kontakte. Euroopa tasandi koostöö toimub ELi Hiina Kaubanduskoja (EU Chamber of Commerce in China) ja ELi väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete keskuse (EU SME Center) kaudu.

Ettevõtjaid toetatakse ka erinevate ELi võrgustike ja programmide abil nagu ASEAN IPR Helpdesk ja EU SME Helpdesk ning Enterprise Europe Network. Rahvusvahelistest organisatsioonidest nähakse OECDi olulist rolli Aasia temaatika fookusesse toomisel.

Mitme avaliku sektori intervjuueeritu poolt leidis äramärkimist ka Hiina initsiatiiv – „Endiste sotsialismimaade“ 16+1 dialoog Hiinaga, millesse suhtuti küll siiski reserveeritumalt. Lisaks toodi esile ka mitmeid rahvusvahelisi projekte (nt BENCH), mis on üheaegselt võimaldanud kaasata nii Aasia suunal tegutsevaid ettevõtjaid, avalikku sektorit kui ettevõtlusorganisatsioone.

Kokkuvõttes on kontakte aastate jooksul tekkinud palju ja erinevatel tasanditel ning kontaktide spekter on kirju. Küsimuseks on pigem nende kvaliteet ja toimivus, mille osas on vähe kindlustunnet.

3.2 Takistused Eesti-Aasia suhete arendamisel

Analüüsides intervjueeritute hinnanguid selle kohta, mis takistab Eesti-Aasia suhete arendamist, siis probleemide ring on lai ning domineerivat takistust välja ei joonistu. Respondentidele ette antud võimalike takistuste 13-tegurilisest loetelust hinnati rohkem või vähem takistavaks üheksat, millele antud hinnangud paigutusid skaalal keskmisest suurema takistuse poole. **Kõige olulisemateks takistusteks pidasid vastanud kolme probleemide gruppi** (vt ka joonis 5):

- ressursside puudus – nii inimeste kui finantside osas;
- huvi puudus – nii Eesti ettevõtjate vähene huvi Aasia riikide vastu kui ka Aasia riikide vähene huvi Eesti vastu;
- teadmiste puudus – mille all peeti silmas poliitikakujundajate ja selle täitmise korraldajate vähest Aasia-teemaliste teadmiste ja kogemuste pagasit.

Joonis 5. Millised probleemid takistavad kõige enam edukat edasiliikumist Eesti-Aasia suhete arendamisel?

Keskmete põhjal, 5=äärmiselt takistav tegur



Ressursside ja teadmiste puuduse kõrval, mida kipub sageli olema vajaka, tuleb tähelepanu pöörata Aasia-poliitikast kasusaajate ebapiisavale nõudlusele ja huvile. Kuigi intervjueeritud üldjoontes nentisid kasusaajate huvi olemasolu Aasia vastu, paigutasid nad selle takistusi hinnates olulisemate probleemide sekka. Siiski on kasusaajate huvitatuse osas hinnangud varieeruvad. Kultuuriministeerium hindab huvitatuse taseme keskmiseks, Haridus- ja Teadusministeerium kasvavaks, EAS mõõdukaks, aga mitte massiliseks ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium pigem madalaks. Ettevõtlusorganisatsioonide poolt toodi välja ka potentsiaalsete eksportööride väikest

arvu ning Eesti ettevõtete väikest kapatsiteeti ja suutlikkust kasvada, mis on Aasia suunal tegutsemisel raskendavaks teguriks.

Avaliku sektori ja ettevõtlusorganisatsioonide esindajate hinnangud takistustele siiski kokkuvõttes olulisel määral ei varieeru. Mõneti enam pidasid ettevõtjad avaliku sektori esindajatest takistuseks Eesti ametnike madalat motiveeritust ja võimekust keerulisi ülesandeid täita.

Intervjuutekstide ülene sisuanalüüs, otsides intervjuueeritute vastustest märksõnu nagu „probleem“, „takistus“, „keerulisus / keerukus“, „raskus“, „barjäär“, toob esile viis konteksti, milles respondendid probleemidest ja takistustest rääkisid. Osaliselt langevad need kokku eelkäsitatud takistuste nimekirjas esitatutega, aga toovad ka esile uusi probleemide aspekte, eeskätt ametkondade institutsionaalsest võimekusest laiemaid problemaatikaid. Kaks intervjuueeritute poolt enim märkimist leidnud takistuste gruppi seostusid a) Aasia turu / turule sisenemise keerukusega ning b) probleemidega koostöö osas erinevate osapoolte vahel. Mõlemat märkisid seitse intervjuueeritut.

Aasia turu / turule sisenemise keerukusega seoses viitasid intervjuueeritud nii Aasia-poolsete partnerite leidmise keerukusele (tulenevalt turu suurusest ja kultuurilistest eripäradest), topeltmaksustamise lepingu puudumisele (puudutab Jaapanit) ja teiste vajalike lubade olemasolu puudumisele kui ka kaugusest tulenevale kallidusele ja limiteerivale ajafaktorile (viimane puudutab eeskätt toiduainete vedu):

„Keeruline on ikkagi see, kuidas ikkagi turule siseneda oma tootega ja kuidas leida ikkagi õige partner sealt poolt. Turunduskulu on tohutu kui lähed lõpptootega Hiina ja see pole jõukohane meie ettevõtjale.“ (AV1)

“Üksiktegitajatel on tihti väga raske tänu sellele. /--/ See on distantse tõttu ka väga kallis pikalt venitada. [Oleks palju lihtsam kui] käid messil ära, said lepingu kätte, hakkab asi pihta. No ei hakka.“ (EV5)

“Et Aasia maadega on täpselt sama lugu, et kõigepealt selleks, et Aasia maadesse üldse saaks toiduaineid hakata eksportima, on loomsete toiduainete sisseveoks vaja kohaliku veterinaar- ja toiduameti luba ja juba me oleme pörkunud selle probleemi ette, sest see luba on olemas täna ainult kalatoodetel. /--/ [Ka] ajafaktor on kindlasti piirav toiduainete puhul. /--/” (EV4)

Ka ettevõtjate nägemuses on just Aasia turu keerukus peamiseks Aasia riikidega äriajamist takistavaks teguriks, nagu selgus ettevõtjate seas läbi viidud küsitlusest. Olulisemate takistustena nimetasid ettevõtjad sealset teistsugust ärikultuuri ja ärialase asjaajamise tavaid, samuti äripartnerite leidmist, vähest hinna- ja turuinfot ning Aasia riikide üldise fooni (keel, kultuur, poliitilised olud jms) tundmist. Järgmine tsitaat kirjeldab ärialase asjaajamise eripärasid ilmekalt:

„4 aastat tagasi oli siin üks delegatsioon eesotsas ühe daamiga ja seal oli 20 inimest suuremate logistikafirmade tegevdirektorid, asepresidendid. Presidente polnud, aga asepresidendid olid... me oleme nii väike riik, et ... ja nad käisid siin kolmes Balti riigis. Nad kunagi ei tule ühte. /--/ Aga tulid asjaga reaalselt tegelevad spetsialistid, osa neist ka pagunitega. Siis terve kari mingeid nooremaid kodanikke, neist võib ainult kahtlustada, mida nad siin tegid. Seda juhtis hästi autoriteetne vanem daam. /--/ Ja läheme me siis sadamasse, kõik kohtumised, konsultatsioonid. /--/ Sadamas läheme katusele, [delegatsiooni juhtinud daam ütleb] Oo, konteinerterminal! Oo, väga huvitav! Lähme vaatama“. Siis me läheme konteinerterminali. Ja siis konteinerterminalis, terminali pealikel

jäi ka suu lahti. Tädi läheb: „aa, selline kraana, mark see ja see, aa, siin on teil see, jajaa, vot me teeme veel paremat, meil on see ja see. Peensusteni teadis ta spetsiifilist *equipmenti*, mida need vennad, kes seda ise kasutavad, ka nii hästi ei tea. /--/ Kust sa oskad seda oodata? Pärast jutu sees tuli välja viinapitsi taga ... siis välja, et ta on julgeolekusüsteemist pärit daam, kes eluaeg on väliskaubandusega tegelenud, ja ongi konteineritega seotud tehnoloogiale spetsialiseerunud. See on nende viis asju ajada. Kui sa arvad, et midagi sellele järgnes, mitte midagi ei järgnenud!” (EV5)

Kuigi intervjuueeritud eelkäsitletud takistuste nimekirjas koostööd põhitakistusena ei näinud, väljendavad respondendid selle probleemi olemasolu siiski mitmetel kordadel teistele küsimustele vastates. **Koostöö probleemidest** rääkimisel viitasid intervjuueeritud mitmel korral ametkondade vahelise info liikumise vähesusele, mille osas toodi esile kehva info liikuvust just Välisministeeriumi, aga ka saatkondade poole pealt. Samuti tõid intervjuueeritud välja osapoolte kas vähese huvi ja omavahelise koostöö, pidades siinkohal silmas just ettevõtjaid, või ka huvide ühildamise probleemi, viidates selles osas ülikoolide välistudengite ligimeelitamise strateegiate geograafiliste rõhuasetuste muutlikkusele:

„Me suhtleme päris palju meie saatkondadega välisriikides, kus meil saadikud on, Jaapan ja Hiina. Et kui keegi tuleb sealt siia või meilt läheb sinna, ja mingi tausta ja praktilise asjaajamise suhtes. Et kui võtta välissaatkonnad ja teised ametnikud kokku siis /--/ mõneti on siin probleem, et /--/ nii väga integreerituna Välisministeerium ja ka välissaatkonnad teiste ministeeriumide välissuhete osakondi või nende juhte ei võta.” (AV6)

„Ülikoolidel on oma strateegiad, mis teinekord väga muutlikud. Näiteks Tallinna Tehnikaülikool hakkas [vahepeal] Brasiiliast rääkima /--/ või üldse x ülikool hakkab y riigist rääkima – või on neil tõesti seal mõni hea koostööpartner. Selles kontekstis on ka ridade koondamine ning fookuste hoidmine keeruline. (AV6)

“/--/ aga ettevõtjad võiks aktiivselt ühineda ja pöörduda, et teeks Eesti-Aasia kaubanduskoja. Pole kedagi, kes sõnastaks selle tellimuse riigile /--/.” (EV1)

“Kuni viimase ajani on sektori jaoks probleem sisemise konkurentsi ebaproduktiivne tase. Ehk siis /--/ samas tegevusvaldkonnas, kuigi erinevate kanalitega /--/ töötavate firmade vahel oli väga tihe konkurents. Igaüks püüdis tekkida rohkem enda peale tõmmata.” (EV5)

Skeptilisust või ettevaatlikkust väljendasid intervjuueeritud mitmel korral ka Aasia riikide ja nende institutsioonidega koostööst rääkides. Probleemidena nähti nii koostöö kui sellise tekkimise üleüldist keerukust, Hiina puhul ka näiteks petturiite suurt hulka:

„Ega hiinlased on, niipalju kui on rahvast, seal on ka väga palju pettureid. Ja autorikaitse on kindlasti teema. Et miks ma ütlesin arendustöö kohta, et loomulikult eelkõige huvitab neid nt mingi haruldase toote retsept ja see on juba homme hommikuks järgi tehtud. Et endiselt kopeerimine ja halvad äritavad on ka Hiina ja Aasia turgudega seotud. Et selles suhtes Hiina kindlasti on halvem variant kui Jaapan.” (EV4)

“/--/et singapurlased käivad ja räägivad, et tahaks teha midagi koos, aga koostööd ei sünni, vaid kaardistavad ära ja teevad kõik efektiivsemalt Singapuris järgi.” (AV4)

Ressursside nappusest, mis selgelt ilmnes ka eelkirjeldatud takistuste reastamisel, rääkisid intervjuueeritud samuti mitmetes erinevates kontekstides: nii finantside otsese vähesusena kui ka kasusaajate madala huvi ja/või võimekusena rahaliselt panustada:

„/--/ täiendavaid vahendeid [valitsus] ei anna. Et kui miskid uued prioriteedid tekivad, siis tuleb kusagilt mujalt maha võtta ja sellega on suuri probleeme, sest kulud on tõmmatud juba kriitilise piirini.” (AV8)

„Probleem on see, et /--/ kasusaajad sageli eeldavad, et neil endil pole sellesse vaja panustada. Et kui [mingi tegevus] on programmis ära markeeritud, et siis asutus arvab, et ministeerium peab siis kõik kulud ka katma. Me aga eeldame, et me võime mingeid asju osaliselt finantseerida ning [kasusaaja] asutus /--/ peaks ise [kulud katma] või siis otsima endale teisi finantseerimisallikaid.“ (AV7)”

Korduvalt töid intervjueritud takistava tegurina välja ka **nn Tiibeti küsimuse**, mis on aastaid varjutanud Eesti-Hiina suhete edendamist:

„Suurim takistus on Dalai Lama küsimus. Alates 2011. a on meil poliitilised suhted sellega seoses *“on a lunch break”*. Sisuliselt ei ole täna poliitilist läbikäimist. Põllumajandusministrile on viisa andmisest keeldutud. Paet pole saanud saatkonda avama minna. See on väärtuste põhine teema. Ei taha hinnata Dalai Lama küsimust, aga see on takistanud ekspordi suunal ärisuhteid.“ (AV1)

Avaliku sektori esindajad nägid takistava faktorina ka veel **laiema nägemuse puudumist Aasia poliitikas**:

„Polegi nagu seda väga selget Aasia poliitikat Eestis üldiselt. Pole defineeritud, kas meil on majanduslikud huvid, mida saatkonnas ajada või mis huvid. Ilmselt julgeolekupoliitikat ei aeta.“ (AV1)

“Puudub selge riigi nägemus Aasiaga suhtlusest, mis oleks parteide ülene nägemus. Aga seda on palju tahta. Strateegia on olnud juba mitu aastat ja küsimus pole selle puuduses, aga kes võtab kohustuse need tegevused ellu viia? Strateegia kirjutamisega saab ülikooli lõpetaja hakkama, aga vastutuse võtmine ja tegevuste elluviimine nõuab inimressurssi ja kapitali poolest suuremat panust. Enamik majandusinimesi ja poliitikuid teavad, mida me tahame, aga tegevused pole selgelt planeeritud.“ (AV2)

3.3 Aasia-suunalise tegevuse edasised suunad

3.3.1 Edasised tegevusvajadused

Intervjuude üks olulisi teemasid oli, mida saaks ja tuleks teha Aasia-poliitika arendamisel senisest teisiti või mida tuleks teha täiendavalt.

Küsimuse – **millistele tegevustele** rohkemate (finantsiliste) võimaluste korral **enam panustada** – osas **ei valitse avaliku sektori organisatsioonides ühtset arvamust** ning samuti ei ole neil selles osas kujunenud selget seisukohta. Intervjueritud nimetasid järgmisi tegevusi, mida tuleks teha: saata kultuuriatašeed Aasia regiooni; tellida rohkem ekspertiise ja analüüse ning koguda enam infot Aasia regiooni riikide kohta; panustada koostöösse teiste institutsioonidega; investeerida enam turundustegevusse, tutvumisvisiitidesse. Intervjuudest jäi kõlama ka majandusesindajate kohtade loomise vajadus Aasia regiooni riikidesse nagu näiteks Pekingisse (tõsi, seni on põhirõhk olnud EASi esindajate tööle panekule) või teisalt jällegi panustada enam Jaapani turule ja pakkuda sellesuunalist ekspordituge. Samuti avaldati arvamust, et ka Välisministeeriumis (peamajas) oleks tarvis suurendada Aasia-suunalise tegevuse finantse ja inimeste arvu (kasvõi Hiina peale oleks eraldi inimene).

Ettevõtlusorganisatsioonide esindajate puhul oli märgata mõnevõrra ühtsemat mustrit: mitmed intervjuueeritud töid välja **Põhjamaadega koostöö arendamise vajaduse, sh ühiselt Aasia turgudele pürgimise**; ehk teisisõnu: keskenduda turgudele, kus juba on esindajad olemas ning mitmekesistada võimekust ja arendada sidemeid. Märkimist leidis ka vajadus suunitleda tegevust mitte üksnes kõrgtehnoloogia ja kõrge lisandväärtusega tegevustele, vaid võita enam „massilisuse“ pealt:

„Meil on see probleem, et me tahame koguaeg ronida selles kõrgtehnoloogilises ja kvaliteetsemas, kallimas asjas ülespoole, mis iseenesest on õige. Aga täna tarbijate massi juurde kasv maailmas tervikuna – ja eriti Aasia ongi see, mis seda toidab – toimub selles [ostujõu] püramiidi põhjas. Ehk siis vaadata püramiidi põhja poole ja tegeleda spetsiifiliste püramiidi põhja niši asjadega.“ (EV5)

Küsites ettevõtlusorganisatsioonide esindajatelt, mida tuleks teha Aasia-suunalises poliitikas teisiti, et sellest oleks neile rohkem kasu, siis jäid kõlama märksõnad nagu: senisest intensiivsem, pühendunud ja koordineeritud tegevus, rõhuasetuse seadmine otsekontaktide loomisele ja reaalse turuinfo vahendamine, aga ka teema laiem kajastamine nii Aasias kui Eestis, et tekitada laiemat kõlapinda ja suuremat kaasatust:

„Praeguses kontekstis oleks vaja tegevusi ennekõike intensiivistada, muidu läheb liiga kaua aega. Vaja on (1) riigi tahet ja pühendumust, nt väliskaubandusministrite tasandil. Täna see n-ö „pagunitega müüja“ tegelikult olemas; (2) struktuuri riigiorganisatsiooni sees MKM-i ja EASi liinis. On vaja pühendunud inimesi. /--/ Suund on välja kuulutanud – aukonsulid. Tõsiselt soovitan seda järgida. /--/ Aukonsul peab olema kohalik ärimees. Aga nende õige valik on väga tähtis. Tuleb valida õige kaaluga inimene. Pluss müügitöö süsteemne ja pikaajaline rahastamine, mis aitaks distantsist tulenevaid kulusid katta. Kui struktuuri ei ole, siis mõned üksikud üritajad on ja jäävad ja mõned saavad isegi edukalt toime. Aga kriitiliselt massi ei teki.“ (EV5)

„Mille järgi ettevõtted tunnevad vajadust: ongi need päris turu-uuringud, /--/ sellised sektoripõhised turuülevaated ja turu-uuringud, kus oleks nt kaardistatud suuremad hulgimüüjad ja potentsiaalsed kliendid. Ehk et me jõuame tagasi jälle sinna: ettevõtteid huvitavad reaalsed tulemused, ehk reaalsed kontaktid. Kuidas neid riik saaks tekitada, ma ei näe mingit varianti rohkem kui kontaktpäevadega, kontaktreisidega. Aga sa pead leidma kellegi koostööpartneriks sealt kohapealt, kes tõesti ajab need konkreetset kontaktid sulle laua taha. Kui reisidele lähed või kontaktpäevadele tulevad mingi koja esindajad, need ei aita ettevõtteid edasi. See on küll tore, nad saavad rääkida, nad saavad jälle seda fooni luua, aga konkreetseid kontakte sealt ei tule. Ehk riik peakski kogu oma nõ töö panema kontaktide loomise eesmärgil. /--/ Et MKM on küll väga tubli olnud, aga minu meelest see ongi ainult tema õlul koos kõikide 100 muu asjaga. /--/ Me peaksime kogu teraviku panema, eesotsas välisesindustega, ka nemad peaksid töötama ainult selle nimel, peaaegu ainult, selle nimel et ettevõtteid aidata. Tõsiselt aidata.“ (EV4)

„Üks soovitus veel, et kui on üks suurem projekt, mis annaks suuremat kõlapinda Eestis kui seal Aasia riigis, et sihukest asja on tehtud; et teataks Eesti olemasolust ja võimekusest rohkem. Siis on Eesti ettevõtjatel nagu lihtsam. /--/ Kajastus on just oluline; see on selles mõttes oluline, et see riik, kus Eesti ettevõtjate abiga on saanud nagu toimima, kajastaks seda, et leidsime kõige parema lahenduse Eestist, proovisime, toimib, võtsime kasutusele. Just see kajastus on oluline.“ (EV3)

Samuti mainiti üldise avatuse suurendamise vajadust:

„Aga see, millega peaks tegelema Eestis, on võõraste kultuuride õpetamine. Probleem, mida üritan adresseerida siin, on see, et eestlased on väga Eesti-kesksed ja suletud ... ja noh ikkagi vähe vastuvõtlikud teiste kultuuride suhtes; kartlikud, kohati vaenulikud. See ei ole nüüd otse Aasia strateegia, aga sealt võib-olla ... et see on üldiselt Eesti inimeste

kasvatamine avatumaks. Ja see on oluline kogu Eesti majandusele. Kui Eesti rahvas on väga sallimatu teiste suhte, siis Eesti on väga ebaatraktiivne paik, kus töötada.” (EV2)

Ettevõtlusliitude esindajatel paluti välja tuua kolm olulisimat valdkonda (vt loetelu KAST 1), kus nende arvates ettevõtjad riigilt tuge ootavad. Tulemused näitavad, et riigi-poolset abi oodatakse kõige enam uste avamisel Aasia kõrgametnike või ettevõtlusliitude jutule pääsemiseks. Aga samuti ka:

- võimalike Eesti seadusandlusest tulenevate bürokraatlike segaduste kõrvaldamine (sertifikaadid);
- spetsiaalsete soodustingimuste kujundamine Aasia äriks ja riigipoolne toetus grantide või investeeringutega;
- Aasia fookuses olevate riikide tudengite meelitamine Eestisse.

Huvitav on pöörata tähelepanu ka sellele, mida ei peetud oluliseks – s.t ei märgitud kordagi kolme olulisema tegevuse hulka. Nendeks oli üldise info andmine vastavate riikide turusituatsiooni kohta ning kultuuriliste sidemete arendamine huvipakkuvate maadega kõige laiemas mõttes.

KAST 1

- a) sihtmaa üldise fooni (keel, kultuur, poliitilised olud jne) tundmine
- b) sihtmaa majanduslik olukord ja selle trendid
- c) ärikultuur ja ärialase asjaajamise tavad
- d) hinna ja turuinfo
- d) äripartnerite leidmine vastavas Aasia riigis
- e) äripartnerite leidmine Aasia-äriks Eestis või teistes Euroopa maades
- f) asjaajamine sihtmaa võimudega
- g) teadmised vastava maa tehnilise infrastruktuuri ja logistika osas
- h) informatsioon ja abi juriidilistes küsimustes (lepingud, intellektuaalne omand jms)
- i) abi oma äriidee ja äriplaani täpsustamisel
- j) töötajate leidmine ja palkamine
- k) Aasia riigis asuva äriüksuse juhtimine
- l) rahastamisküsimuste lahendamine
- m) muu (täpsustage, mis nimelt)

Otse ettevõtjatelt nende vajaduste järele pärides näeb sarnast pilti. Küsitluses osalenud ettevõtjad märkisid, et enam tuge avalikult sektorilt soovitakse saada järgmiste tegevuste osas:

- äripartnerite leidmine vastavas Aasia riigis;
- informatsioon ja abi juriidilistes küsimustes (lepingud, intellektuaalne omand jms);
- asjaajamine sihtmaa võimude ja ametnikega;
- rahastamisküsimuste lahendamine;
- ärikultuur ja ärialase asjaajamise tavad.

Küsimusele, millistest tegevustest, sh takistuste kõrvaldamisest, tuleks **alustada**, jäi intervjueeritute arvamustest märksõnana kõige enam kõlama **fookuse ja eesmärgistamise ning laiema pildi seadmise vajadus**:

“Oleks vaja rohkem sarnast perspektiiviseadet, nt Siseministeeriumiga rändepoliitika osas.” (AV6)

“Alustada on vaja eesmärkidest /.../ Senise tegevuse osas initsiatiiv on suurepärane, aga pole vaadatud tervikpilti.” (AV2)

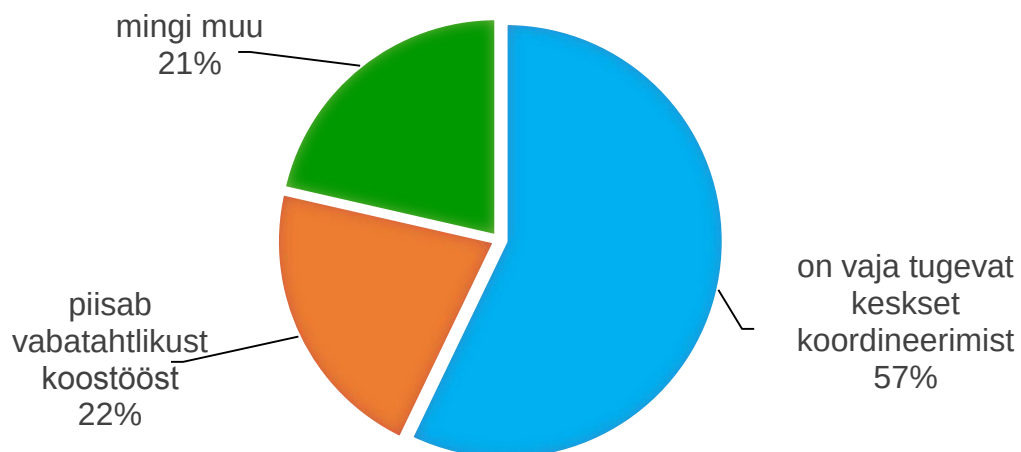
“Poliitika fookuse küsimus on oluline /.../ Peab toetama äri tähelepanuga, kui ütled, et Aasia tähtis. Kuna Hiina turg on väga raske, siis see ei tohi jääda pooleli, vaja mõelda, kas panustame rohkematele ettevõtjatele nõustava teenusega. /.../ Aasia strateegiat oleks vaja.” (AV3)

Lisaks pidasid intervjuueeritud esimeste sammude seas oluliseks ka ametkondade vahelise koostöö ja koordineerituse parandamist, inimeste arvukuse suurendamist ning Aasia-suunalise teavitustöö tõhustamist.

3.3.2 Koordinatsioonimehhanismid ja -punktid Aasia-suunalise poliitika arendamiseks

Aasia-suunalise poliitika tõhususe suurendamise üheks võtmekohaks on selle koordineerimise korraldus. Küsisime intervjuueeritutelt üldhinnangut koordineerimise erinevate variantide otstarbekuse kohta, paludes neil võtta seisukoht, kas oleks vaja senisest oluliselt tugevamat kesket koordineerimist ja tegevuste koondamist ühtse vastutaja alla või piisab vabatahtlikust koordineerimisest ja koostööst. **2/3 respondentidest leidis, et vaja oleks ühte tõhusamat kesket koordineerivat üksust** Eesti-Aasia poliitika koordineerimiseks (vt ka joonis 6). See tähendab, et olemasolevas korralduses nähakse puudujääke ning soovitakse selles osas muutust. Sealjuures avaliku sektori ja ettevõtlusorganisatsioonide esindajate arvamused on selle küsimuse osas kattuvad.

Joonis 6. Kas ja millist koordineerimist oleks Eesti Aasia poliitika arendamisel ja realiseerimisel vaja?



Samas selles osas, mis üksus see võiks olla, nii üksmeelsed ei oldud. Intervjuueeritutele ette antud loetelu sisaldas järgmisi variante: (a) MKM, (b) Välisministeerium, (c) EAS, (d) Peaministri Kantselei, (e) Kaubandus-Tööstuskoda, (f) muu. **Pooled vastanute arvasid, et selle rolli peaks (etteantud valikutest) võtma kas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium või tema allüksus EAS.** Sellise valiku põhiargumendiks peeti asjaolu, et enamasti püütakse arendada majandussuhteid ja Eesti ekspordivõimekust Aasia suunal, mis on antud ametiasutuste pädevus. Selles suhtes esitati küll ka teatud kahtlusi. Pakuti välja ka koordineerimist Vabariigi Valitsuse või peaministri kantselei juurde, kuid mööndusega, kui Aasia suunda loetakse tõesti riiklikuks prioriteediks. Muu variandi osas kirjeldasid intervjuueeritud järgmisi võimalusi:

„Parim mudel – see, mida Arengufond juba 2009 pakkus: „On n-ö väliskaubandustsaar ehk esindaja ning on n-ö *executive committee*, mis koosnebki hõlmatud ametkondade esindajatest ja toimib horisontaalse koordineerimise põhimõttel. Vertikaali tagab see, et tegu on valitsuskabineti liikmega.“ (EV5)

„Ma mõtlen MKMi praegu ja siis ma mõtlen, et Välisministeeriumist tuleb hästi palju välisriikide delegatsioone ja aeg-ajalt selgub, et seal on ka ärilised huvid olemas. See on nagu nende omavaheline koostöö, et kuidas seda nagu saaks võimendada. EAS kuulub MKMi alla. Sealt poolt võiks tulla erinevaid programme. Samas, kes sihtturul seminaridega ja programmidega väga hästi toimetab on Kaubandus-Tööstuskoda, kes ei ole nende kahega seotud. Koostöösuhetes küll, aga. /--/ see on siis nagu võrgustik-variant. Igal ühel oleks nagu oma roll v tükk ajada, aga see peaks siis olema omavahel kooskõlas.“ (EV3)

Mitmed intervjuueeritud rõhutasid, et kindlasti ei oleks vaja luua uut kehandit, vaid koondada olemasolevaid instantse ja struktuure ühtsesse süsteemi. Avaliku sektori ja ettevõtluse katusorganisatsioonide lõikes koordineerimise keskpunkti eelistuste osas erisusi ei ilmnenu.

3.4 Kokkuvõte ametkondade ja organisatsioonide institutsionaalsest võimekusest realiseerida Aasia-suunalist poliitikat

- Eesti Aasia-poliitika on käivitunud suhteliselt nõrgalt koordineeritud koostöösüsteemina, kus põhilülideks on MKM oma allasutustega ja Välisministeerium, teatud tinglikkusega (hajutatult ja mõnevõrra passiivsemalt) ka HTM ja äri kogukonna esindajad. Teiste institutsioonide osalus selles koostöösüsteemis on perifeersem. Nad küll osalevad, kuid mitte eriti aktiivselt.
- Koostöös mingil kujul osalevate inimeste arv on Eesti kohta suhteliselt suur (ca 25 inimest), samas on ülivähe inimesi, kes saaksid Aasia problemaatikaga tegelda märkimisväärse osa oma tööajast. Osalejate hulgas on äärmiselt vähe inimesi, kes tunneksid mingi Aasia riigi spetsiifikat (majandust, keelt, kultuuri jne) lähemalt. Valdavalt on tegemist inimestega, kes tegelevad Aasiaga vaid oma konkreetse tegevusvaldkonna raames, kellele näiteks Hiina on vaid üks riik teiste hulgas, kuhu eksportida, kellega arendada kultuurivahetust jne.
- Koostöö on vormilt pigem isikutepõhine ja sõltuv inimeste vahelistest personaalsetest suhetest. Struktuuride tasemel koostööd paika pandud ei ole. Samas tunnistavad Aasia-alases koostöös aktiivselt osalevad inimesed mõningale kriitikale vaatamata, et koostööd tegevate eri institutsioonide esindavate inimeste omavahelised suhted on valdavalt normaalsed kui mitte head ning mitteametlikku koostööd soodustavad. Rõhutatakse ka seda, et küllalt palju selles tegevuses rajaneb mõnede inimeste entusiastlikele pingutustele, kes teevad rohkem kui nende tööülesanded nõuavad. Pidades seda valdavalt positiivseks teguriks, mis võimaldab tegevussüsteemil kohanduda, on siin olemas ka teatud oht. Aasia-poliitika eemärgistatuse ebaselguse juures võivad tegevuse rõhud muutuda mõningate entusiastide meeldivuse tulemusena, mitte põhjalikult läbiarutatud strateegiliste otsuste tulemusena.

- Väga palju kirjeldatud koostöös sõltub kahe ministeeriumi, MKMi ja Välisministeeriumi tegevusest ja koostööst. Välisministeeriumi puhul tuleb eristada ühelt poolt saatkondades toimuvat tööd (saatkondadest tulev info on mh ka keskse tähtsusega infoallikaks; esile võib tõsta hästi toimivat koostööd EASi ja saatkondade vahel) ja teiselt poolt nn peamajas toimuvat. Välisministeeriumi peamaja Aasia-suunalist tegevust takistab inimressursi äärmine piiratus (mis tuleneb omakorda finantsilistest piirangutest), aga ka välispoliitika teostamiseks rakendatavad tegevuspõhimõtted nagu julgeolekupoliitika primaarsus, inimeste riigiti ja regiooniti spetsialiseerumise ja vastava väljaõppe tagamise mitterakendamine jmt. See takistab nii proaktiivse poliitika tegemist oluliste Aasia riikide suunal kui laiemahaardelist kaasalöömist majanduseesmärkidele suunatud aktsioonides.
- Teatud hea praktika on kujunenud välja kõrgemate riigitegelaste Aasia riikidesse toimuvate visiitide kasutamiseks majandussuhete edendamiseks. Tihti organiseeritakse neid koos Eesti Kaubandus-Tööstuskojaga, samuti kaasatakse neisse vastavast turust huvitatud ettevõtteid.
- Võimalusi jõuda huvitava majanduskoostööni Eestit huvitavate Aasia riikidega, kasutades selleks kolmandaid riike (näiteks Soomet), riikide ühendusi või mittebilateraalseid formaate, kasutatakse vähe ja juhuslikult.
- Eesti ülikoolide seos Eesti Aasia-poliitikaga on nõrk. Ehkki neid on üritatud kaasata, selleks on olnud huvi nii ministeeriumide (Välisministeerium) kui ülikoolide endi poolt, pole need katsed lõppenud erilise eduga. Pole suudetud luua finantseerimismehhanismi, mille baasil saaks lasta ülikoolidel välja arendada Eesti Aasia-poliitika toetamiseks vajalikku baasi (vastavad uuringud, koolitus jne) ja maksta vähegi suurema ekspertanalüüsi ja konsultatsioonide eest. Kuna ka teisi Eesti-siseseid teabeorganisatsioone (kui jätta kõrvale varasem Arengufondi India-alane episoodiline tegevus) pole suudetud tegevusse rakendada, siis tuleb nentida, et ka vähemalt lähitulevikus jäädakse tuginema Aasia-poliitikas vaid välisekspertiisile (Internet, välismaiste mõttekodade materjalid, saatkondades kogunev info jne).
- Avalikus sektoris on Aasia suunal tegutsemine domineerivalt seotud tegutsemisega Hiina suunal. Hiina suund domineerib selgelt majanduspoliitikas, mis väljendub vastavatest rõhuasetusest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja EASi tegevustes. Olemas on välisesindajad Hiinas kohapeal, aga ka Jaapanis, samuti on äridelegatsioonid enim toimunud just Hiina. Ka Kultuuriministeeriumis on Hiina seatud esikohale: kultuurisidemete arendamine on toimunud pikka aega, samuti on olemas ka ametlik kultuurileping Hiinaga. Hiina järel tähtsusele teisele kohale saab paigutada Jaapani. Samas ettevõtlusorganisatsioonide poolt vaadatuna on riikidepõhine rõhuasetuste valik tunduvalt mitmekesisem. Hiina ja Jaapani kõrval räägiti tegutsemisest nii India, Korea, samuti mitmete nn Kagu-Aasia tiigrite suunal.
- Eesti Aasia-poliitikas on (hetkel) valitsevaks majanduslik dominant, seetõttu peaks koostöösüsteemis olema võtmeküsimuseks riigiasutuste koostöö ettevõtetega ja ettevõtjaid esindavate organisatsioonidega. Formaalselt võttes on ettevõtjate esindajad kaasatud: nad on esindatud MIE juhtkomitees, Eesti Kaubandus-Tööstuskojaga koostöös korraldatakse välisvisiite jne. Samas võiks ettevõtluse katusorganisatsioonide tegevuse seotusest Aasia-poliitikaga soovida siiski enamat. Ehkki ettevõtluse katusorganisatsioonide juhid peavad Aasia-poliitikaga seotud

tegevust oluliseks (ja leiavad näiteks, et Välisministeerium ja saatkonnad võiksid sellele kõvasti enam kaasa aidata), on nende hoiak nimetatud katusorganisatsioonide reaalse panustamise võimaluse osas siiski suhteliselt passiivne. Põhjuseks on see, et Aasiaga äriajamine puudutab seni veel suhteliselt väikest osa nende liikmeskonnast ning seetõttu ei olevat võimalik organisatsiooni piiratud tegutsemispotentsiaali ja ressursse suuremas mahu suunale kulutada. Enam on Aasia-poliitikaga seotud nimelt sellest piirkonnast huvitatud klasterorganisatsioonid ja haruliidud (transport-logistika, IKT, piimatootjad). Viimatinimetatute huvi tuleb toetada ja ergutada, samas vajab riik partnerina Aasia-poliitikas ettevõtjaskonda tervikuna esindavate suurte ettevõtluse katusorganisatsioonide tuge.

- Ettevõtete Aasia-suunaline tegutsemisaktiivsus on kokkuvõttes suhteliselt tagasihoidlik. Kuigi üksikute ettevõtete näol leidub edulugusid ja seda ka erinevates sektorites, ei ole ettevõtted valmis suuremateks Aasia-suunalisteks investeeringuteks ning valdavalt püütakse Aasia turule pakkuda juba olemasolevat, mitte selleks kohandatud või spetsiaalselt suunitletud toodet/teenust.

4

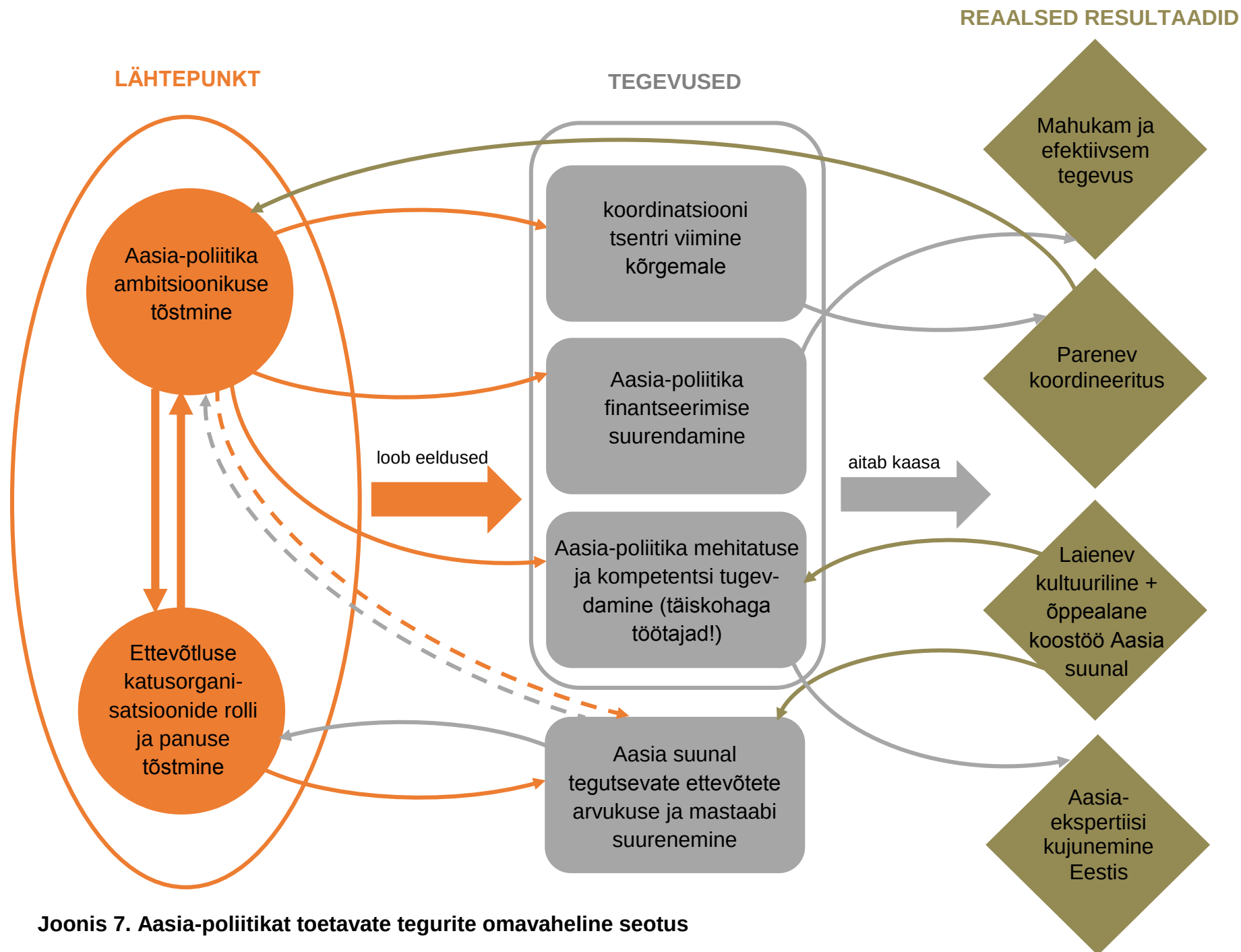
Eesti Aasia-poliitika edasised valikuvõimalused

4.1 Eesti Aasia-suunalise võimekuse tegurid

Eesti Aasia-poliitika senisest tõhusamaks muutmine ei ole võimalik selles poliitikas pelgalt mõne üksiku kitsaskoha "parandamisega" või mõne üksiku täiendava abinõu juurutamisega. Tegemist on kompleksse tegevussüsteemiga, kus tulemuste saavutamise nimel peavad koostööd tegema nii avaliku sektori kui erasektori esindajad kui ka ülikoolid ja muud huvigrupid, tegevus peab lähtuma selgetest eesmärkidest ning olema koordineeritud ja ressursidega tagatud. Samuti mängib suurt rolli erinevate osapoolte motiveeritus panustada ja ka võimekus seda teha.

Intervjuude ja ankeetküsitluse tulemused tõid esile mitmeid institutsionaalse võimekuse kitsaskohti, seda nii ettevõtluse kui avaliku sektori poolel. Kitsavõitu on nii Aasia turgudest huvitatud kui seal reaalselt tegutseda suutvate ettevõtete arv, millest tulenevalt ei kuulu see tegevussuund ka ettevõtlusorganisatsioonide esmaste prioriteetide hulka. Vaatamata varasematele küllalt ambitsioonikatele väljaütlemistele Aasia suuna olulisusest Eesti majandusarengule, on avaliku sektori Aasia-alane tegevus nii inim- kui rahaliste ressursidega siiski nõrgalt kaetud. Samuti ei saa täna rääkida ametkondade ühiselt teostatavast ja erasektori huvidega koostöös toimivast integreeritud Aasia-poliitikast. Paremalt juhul saame täheldada täienenud aktiivsust Aasia suunal ja püüdeid sellealaseid tegevusi omavahel kooskõlastada. Juhul, kui neid nõrkusi ei kõrvaldata või kui lastakse nendel veelgi süveneda, siis võib eeldada erinevate negatiivsete mõjude võimendumist: osalejate motivatsiooni langus, panustamise vähenemine, Aasia-poliitika kui sellise prestiiži langus ja allakäik. Samas, kui õnnestub korraga tugevdada mitut tegevussüsteemi osa, on alust loota positiivse võimenduse tekkele: Aasia-alase tegevuse mastaabi ja efektiivsuse tõusule nii avaliku kui erasektori poolt vaadatuna, koostöö paranemisele osapoolte vahel, Aasia suunal tegutsevate ettevõtete arvu ja mastaabi suurenemisele. Võimenduse tekkeks on mitu kriitilist momenti: Aasia-alast ekspertiisi omavate inimeste täiendav juurdetõmbamine, täiendavad finantsid, ettevõtluse esindusorganisatsioonide rolli tugevdamine, erinevate osapoolte koostöö parem koordineeritus. Oluline on mõista, et need tegurid on kõik omavahel seotud, mis tähendab, et korraga on vaja tegevussüsteemis teha mitu täiustust, mis võimaldaks loota tekkivale võimendusele ja kriitilise massi tekkele muutuste osas (vt seoseid jooniselt 7). Sealjuures on muutuste saavutamiseks keskseks küsimuseks nn valitsemismudeli valik (vt lähemalt punkt 4.3).

Intervjuude ja ankeetküsitluse tulemused ei anna alust pakkuda ühte võimalikku lahendust Aasia-poliitika edasiarendamiseks. Lahendus sõltub erinevate valikute kombinatsioonidest: kui oluliseks ikkagi teiste poliitiliste prioriteetide hulgas Aasia-poliitikat peetakse, millised on ressursikatte suurendamise võimalused, milliseid valitsemismudeleid soovitakse ja ollakse ka võimelised rakendama jpt. Seetõttu pakume edasiseks arutluseks välja mitte ühest programmi, vaid ühelt poolt rea dilemmasid, mis vajavad lahendamist ning teisalt kolm võimalikku arenguvalikut oma plusside ja miinustega, mille hulgast tuleb asjaosalistel teha valik.



Joonis 7. Aasia-poliitikat toetavate tegurite omavaheline seotus

4.2 Eesti Aasia-poliitika dilemmad

1. Kas „värskendada“ Aasia-poliitikat ja tulla välja uue ambitsioonikama versiooniga?

Kui Eesti Aasia strateegia loomisega alustati, oli see suhteliselt ambitsioonikas algatus: Eesti peab end pöörama maailma kõige suuremate kasvavate turgude poole, selles peitub meie tuleviku edu võti jne. Strateegia elluviimise käigus on selgunud selle realiseerimise keerukus: puudu on nii inimesi, raha, kriitilist kasusaajate massi jne. Seetõttu on entusiastlike hääle kõrval hakanud tugevnema ka kriitilised: kas see kõik on ikka tegelik prioriteet, kas meie ettevõtlus on üldse selleks valmis jne. Aasia-poliitika on järk-järgult muutunud üheks teemaks teiste kõrval, vähem nähakse sellest tähtsat strateegilist prioriteeti. Seetõttu tõstatub küsimus Aasia strateegia „värskendamise“ vajadusest. See eeldab loomulikult ka võimalust selle realiseerimisele ka täiendavaid ressursse suunata.

2. Kas on vajalik on täiendava fookuse seadmine või olemasolevate prioriteetide täpsustamine?

Üheks selliseks küsimuseks on Jaapani suuna tugevdamise vajadus. Kui Aasia strateegiat initsieeriti, siis leiti, et keskseks peaks saama Hiina kui suurim tõusev turg. Praeguse seisuga tundub, et paremini on hakanud tööle kontaktid Jaapaniga, sh ka kõrgtehnoloogia ja teaduskoostöö alal, mida näitavad ka edusammud ettevõtjate tasandil. Tõstatub küsimus, kas siit tulenevalt ei peaks suurendama jõupingutusi Jaapani suunal (sh Topeltnaksustamise vältimise lepingu saavutamine) ja kuidas seda teha nii, et see ei mõjuks visklemisena ühelt prioriteedilt teisele?

Teiseks küsimuseks on Aasia-poliitika üldise eesmärgistatuse korrigeerimise vajadus. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja eriti EASi raames on kujundatud praeguseks juba suhteliselt konkreetne ja fookuseeritud tegevuste kogum Aasia-suunalise ekspordi ja investeringute edendamiseks. Samal ajal arendab Välisministeerium Aasia-suunalist välispoliitikat ja välissuhtlust, mis on motiveeritud eelkõige üldistest geopoliitilistest rõhuasetustest. Lisanduvad veel Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi profiilile vastavad Aasia-suunalised tegevused, mis siiski on suhteliselt autonoomsed. Kokkuvõttes on praegu raske rääkida Eesti Aasia-poliitika üldisest selgest eesmärgistatusest. Konkreetsemad poliitikad ja tegevused ei tulene üldisematest. Ei ole selge, mis on prioriteedid ja mida peaks enam rahastama. Mõnedel juhtudel on tekkinud ka vastuolusid üldpoliitiliste ja majanduspoliitiliste taotluste vahel. Seetõttu võiks ühe edasise sammuna kõne alla tulla poliitika fookuste täpsustamine, aga ka nende omavaheline parem sidustamine.

3. Kas vajalikud on täiendavad eeldused ja ootused, millele Eesti Aasia-poliitika rajada?

Üheks selliseks on küsimus Aasiast kui võimalikust alternatiivturust Venemaale. Arvamused selles osas, kuivõrd peaks see küsimus olema Aasia-poliitikat suunavaks küsimuseks, on lahknevad. Teisalt ei ole selget seisukohta Hiinast tulevate

välisinvesteeringute soovitusel osas. Mitmetel juhtudel ja põhjustel väljendatakse nende suhtes umbusaldust. Küsimus on, mis ulatuses on see põhjendatud umbusaldus. Kolmandaks vajaks selgitamist Aasia-suunalise tegevuse üldine võimalik tempo ja võimalikkus/eeldused. Kiire edu saavutamise keerulisuse tõttu vajaksid oodatavad tulemused uuesti läbiarutamist, et vähendada ebarealistlikke ootusi ning jätkata ratsionaalset tegevust.

4. Kas võtta ette ametkondade koostöö parem sidusustamine või jätkata tegutsemist viisil, mis tänaseks on välja kujunenud?

Tänane Eesti Aasia-poliitika on käivitunud suhteliselt lõdva koostöösüsteemina, kus põhilülideks on MKM oma allasutustega ja Välisministeerium, teatud tinglikkusega (hajutatult ja mõnevõrra passiivsemalt) ka ärikogukonna esindajad. Teiste institutsioonide osalus selles koostöösüsteemis on perifeersem. Nad küll osalevad, kuid mitte eriti aktiivselt ja valdavalt oma kitsamate tegevusfookuste raames

Samas võime öelda, et mingi koostöösüsteem siiski toimib ja seda ilma suuremate konfliktideta. Selle heaks näiteks on EASi esindajate paigutamisest saatkondade juurde. Võimalused suruda Välisministeeriumi praegusest oluliselt rohkem just majanduspoliitikakeskseks institutsiooniks on raske. Seda takistavad mitmed tegurid: nii ressursside puudus (ministeeriumil laia tegutsemisgeograafia jaoks vähe raha, vähe inimesi), teistsugune, üldpoliitilisele suhtlusele orienteeritud organisatsioonikultuur kui ka väljakujunenud personalipoliitika (see ei näe ette regioonipõhise rõhuasetusega karjääriteed). Sellest tulenevalt oleks võimalikuks tegutsemisalternatiiviks, vähemalt esialgu, jätkamine olemasoleva süsteemi raames, tugevdades sealjuures vaid mõningaid kriitilisi või olulisi kohti (näiteks majandusnõunik ka Pekingisse ja Välisministeeriumi peamajas paari ametikoha loomine, kes saaksid keskenduda tegelemisele regiooni oluliste võtmeriikidega (Hiina, Jaapan)).

5. Kas luua ametikohti, kus inimesed saaksid spetsialiseeruda Aasia temaatikale täis tööajaga?

Praegu on avalikus sektoris inimesi, kes puutuvad oma tegevuses Aasia-suunalise poliitika arendamise mingi aspektiga kokku kaunis palju; samas inimesi, kelle tööajast see temaatika hõlmab kasvõi üle kolmandiku tööajast, on ülivähe. See tähendab, et enamik tegelejatest ei jõua end regiooni riikide küsimustega vajalikult kurssi viia. Kas minna enam täiskohaga Aasia küsimustega tegelejate ametikohtade loomisele? Kui jah, siis kuidas stimuleerida sellise unikaalse intellektuaalse kapitaliga inimesi panustama Eesti riigi huvidesse ja mitte lahkuma paari-kolme aasta pärast oluliselt töökohalt?

6. Kas oleks vaja kujundada selgem ja rangem koordinatsiooni ja kontrollisüsteem?

Aasiaga-suunalist poliitikat koordineeritakse mitmest punktist: Välisministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, „Made in Estonia“ juhtkomitee, EAS. Kuivõrd see koordineerimine haarab Aasia-suunalist tegevust tervikuna ja kuivõrd

koordineerival organil on eri osapoolte tegevuse suunamiseks võimekust, on teine küsimus. Mitmed intervjueeritavad rõhutasid vabatahtliku koordinatsiooni tähtsust: enamik tegevusest rajaneb niikuinii teatud arvule entusiastidest ametnikele ja väikeses Eestis olevat hea tahtmise korral ikka võimalik asju kokku leppida. Samas jäi domineerima arvamus vajadusest tugevama koordinatsiooni järele. Seega on küsimuseks: kas jätkata praegust süsteemi või muuta koordineerimise ja poliitika elluviimise süsteemi institutsionaliseeritumaks? Viimane variant eeldab, et Aasia-alase tegevuse prioriteetsus saab ka valitsuse tasandil heakskiidu.

7. Kas ja kuidas haakida omavahel paremini ELi tasandi koostöövõimalusi ja – vorme ning neid enam Eesti jaoks ära kasutada?

Avaliku sektori organisatsioonid tegutsevad Aasia suunal läbi mitmete rahvusvaheliste organisatsioonide ja initsiatiivide, aga nende erinevate võrgustike ja initsiatiivide omavaheline seotus vajaks selgeks rääkimist. Üheks nendest on Hiina poolt veetav nn 16+1 formaat. Sellesse formaati suhtutakse teatava reserveerituse ja umbusaldusega, aga kas seda saaks ka ära kasutada? Samuti on arutatud pikka aega võimalust seostada Eesti Soome ja Rootsi kaudu Hiina ja muu Aasiaga seostuvatesse projektidesse. Seni on see jõupingutus realiseerunud tagasihoidlikult. Mida saaks selle tegevuse õnnestumiseks teha ning mis võimalused oleksid avalikul sektoril? Samuti on asjakohane laiem küsimus Eesti lülitatusest ELi tasandil tehtavas Aasia poliitikasse. Kas on võimalik seda tasandit rohkem ära kasutada ja kuidas?

8. Millised on ettevõtluse katusorganisatsioonide koostöövõrgustikku suurema kaasamise võimalused?

Eesti ettevõtted on valdavalt väikesed, seetõttu peaks nende ergutamisel ja kaasamisel Aasia turgudele olema eriti oluline roll. Praegu ei ole Eesti Tööandjate Keskliit uute eksporditurgude problemaatikat oma tegevuse fookusteemaks võtnud ja ka Eesti Kaubandus-Tööstuskoja koja roll võiks olla oluliselt aktiivsem ja strateegilisem. Arvestades aga, et ettevõtlusorganisatsioonid toimetavad lähtuvalt oma liikmete väljendatud soovidest ja vajadustest, tähendab, et selleks, et ettevõtlusorganisatsioonide roll muutuks Aasia suunal aktiivsemaks, eeldab, et ettevõtjad peaksid Aasia suuna tugevdamist soovima. Küsimus on, milliste hoobadega on seda võimalik ergutada?

9. Kas ja kuidas tugevdada Eesti-sisest Aasia-alast kompetentsi ülikoolides ja uurimisinstituutides ning kuidas seda tõhusamalt ära kasutada?

Aasia-alase kompetentsi tõstmine ülikoolides ja uurimisinstituutides eeldab turu väljaarendamist, kes seda vajaks ja seega ka ostaks. Avalik sektor, kes sõnades toetab ülikoolide vastavaid pingutusi, täna tegelikult eriti ei osta, viidates selleks vajalike finantside ebapiisavusele (sh isegi konsultatsioonide ostmiseks, laiapõhjalisematest uuringutest rääkimata). Praegu piirduakse valdavalt välismaiste uurimisasutuste ülevaadete lugemisega ja saatkondadest tuleva infoga. Kuidas olukorda muuta?

4.3 Eesti Aasia-poliitika kolm arenguvalikut

Eelkäsitletud dilemmad annavad aluse käsitleda Aasia-suunalise poliitika edasiarendamist mitmevariantsena. Ametkondade ja organisatsioonide tänasele institutsionaalsele võimekusele, Aasia-poliitika elluviimise ees seisvatele takistustele ning edasistele vajalikele tegevussuundadele tuginevalt pakume välja kolm võimalikku arenguvalikut Eesti Aasia-poliitika edasiarendamiseks:

ARENГУVALIK 1: Ambitsioonikas integreeritud Aasia poliitika;

ARENГУVALIK 2: Võrgustikupõhiselt kujundatav ja realiseeritav Aasia-poliitika;

ARENГУVALIK 3: Aasia suuna arendamine teiste poliitikate ja nende meetmete raames ilma eraldiseisva ja laiapõhjalise Aasia strateegiata.

Iga arenguvalik on kirjeldatud lahti viie parameetri lõikes:

- üldine lähtekoht;
- teoreetiline raamistik;
- arenguvaliku organisatsiooni- ja juhtimise visualiseeritud mudel
- arenguvaliku realiseerimine institutsionaalse võimekuse põhikarakteristikute lõikes;
- kaasnevad muutused: võimalikud positiivsed ja negatiivsed tulemid.

ARENГУVALIK 1:

AMBITSIONIKAS INTEGREERITUD AASIA POLIITIKA

Lähtekoht

Eesti Aasia-suunalise poliitika prioriteetsuse oluline tõstmine, mis tähendab nii eesmärkide „värskendamist“, nende saavutamiseks tehtavate tegevuste ülevaatamist kui nende elluviimiseks vajalike finantside olulist suurendamist. Kesksel kohal Aasia-suuna tugevdamisel on erinevate poliitikate (ettevõtluspoliitika, välispoliitika, hariduspoliitika, kultuuripoliitika, rändepoliitika) omavaheline integratsioon ja tegevuste omavaheline võimendamine.

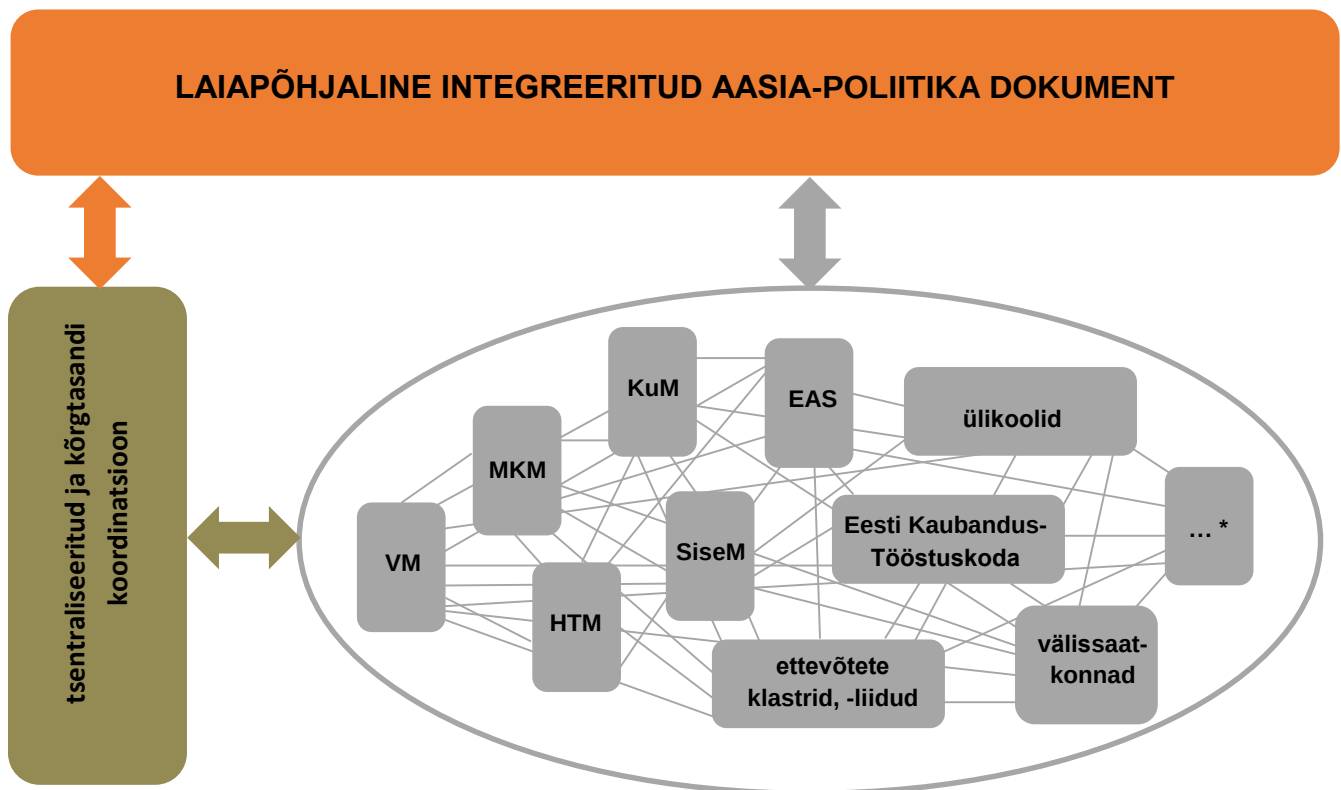
Teoreetiline raamistik

Antud arengualternatiiv põhineb ühendpoliitikate (*joined-up governance*) mudelil (edaspidi: ÜP mudel). ÜP mudel ei tähenda mitte ainult eri programmide koordineerimist, vaid valdkondlike poliitikate ja programmide kokkusobitamist. See mudel seisneb seniste traditsiooniliselt hierarhiliste valitsemissüsteemide reorganiseerimises ning nii strateegiliste kui konkreetsete ülesannete lahendamiseks mõeldud partnerluse arendamist. Poliitikaid koordineeritakse ametkondlikult samaaegselt nii vertikaalselt kui horisontaalselt. Seejuures ei pea see toimuma ainult siseriiklikus mõõtkavas. Horisontaalsed seosed võivad olla organisatsioonide vahel riiklikul, regionaalsel ja kohalikul tasandil ning vertikaalsed seosed erinevate ruumiliste tasandite institutsioonide vahel alates Euroopa Liidu institutsioonidest kuni kohalike omavalitsusteni välja. ÜP

model ei tööta ilma valitsusasutuste koostegevuste soodustamiseta ja meeskonnatöö jaoks sobiva keskkonna loomiseta. Kokkuvõttes on ÜP mudeli eelised järgmised:

- luuakse laiem ülevaade valdkonna probleemistikast;
- kaotatakse situatsioon, kus erinevad poliitikad üksteist õõnestavad, sest väheneb konkurentsituatsioon;
- luuakse sünergia erinevaid asjaosalisi kokku tuues konkreetse poliitikavaldkonna või võrgustiku raames;
- soodustatakse teadmiste ja oskuste jagamist, mitte konkurentsieelise omale hoidmist.

Arenguvaliku organisatsiooni ja juhtimise visualiseeritud model



Joonis 8. Laiapõhjalise integreeritud Aasia-strateegia kesksusest ja tsentraliseeritud koordineerimisest lähtuv mudel

* Võimalikud teised organisatsioonid, kes on huvitatud ja/või vajalikud Aasia-suunalise poliitika elluviimisel

Arenguvaliku realiseerimine institutsionaalse võimekuse põhikarakteristikute lõikes

Ametkonna-sisene võimekus

Antud arengualternatiiv eeldab Aasia-poliitika fookuse selgepiirilisemat kokkuleppimist ja sõnastamist vastava strateegiadokumendina. See tähendab erinevate ametkondade tegevusfookuste omavahelist kooskõlla viimist, järgides põhimõtet, et Aasia-suunaliste

tegevuste seadmisel ei lähtuta esmajärgus ametkonna enda tegevusest (mis hetkel on valdav), vaid ametkondade ülesest Aasia-poliitikast. Antud arenguvalik võimaldab ühtsemat ja fookuseeritumat Aasia-suunalisuse lahtimõtestamist: sh prioriteetide täpsustamist riikide põhiselt. Laiapõhjalise Aasia-poliitika kujundamine võib kujuneda ka esimeseks komistuskiviks antud arengualternatiivi realiseerimisel, kuna intervjuude tulemused näitavad küllaltki mitmepalgelist arusaamist tänasest Eesti Aasia-suunalisest poliitikast (sh osade sõnul otseselt sellist poliitikat polegi). Võib karta, et osa inimesi kahtleb laiapõhjalise Aasia-poliitika võimalikkuses või vajalikkuses.

Antud arengualternatiiv eeldab, et riik on Aasia-poliitika kujundamisel selgelt proaktiivne ning keskne toimija. See tähendab, et Aasia-poliitika vajalikkust ei seata sihtgrupi (ettevõtjate, ülikoolide jne) tänasest huvist ja võimekusest sõltuvaks, vaid sihtgrupi kasvatamine ja arendamine on üks oluline osa Aasia-poliitikast. Proaktiivse riigi eelduseks omakorda on laiapõhjalise Aasia-alase kompetentsi arendamine ametkondades: see tähendab nii Aasia-temaatikaga tegelevate inimeste arvu suurendamist kui Aasia-alase ekspertiisi tugevdamist. See tähendab, et tuleb tegeleda tänase kahe peamise Aasia-poliitika arendamise takistusega, milleks on inimressursi ja teadmiste puudus. Samuti näitasid intervjuude tulemused, et Aasia-temaatikaga tegelevate inimeste hulk ametkondades on väga varieeruv, kompetentside tase on ebaühtlane ning ka see, mis on, baseerub eeskätt personaalsel huvil Aasia-temaatika vastu.

Koostöövõimekus

Antud arengualternatiiv vajab koostöö tihendamist ja tugevdamist kõikides suundades: s.t nii ametkondade vaheliselt kui ametkondade ja ettevõtlusorganisatsioonide ja ülikoolide vahel. Arvestades lähtekohana riigipoolset proaktiivsust, siis esimeses järjekorras on oluline pöörata tähelepanu ametkondade vahelise koostöö tugevdamisele. Tänapäevane valdavalt isikutel põhinev koostöömudel peab muutuma institutsionaliseeritu(ma)ks ning Aasia-poliitikaga tegelevate ametkondade koostöö sõlmpunktid peavad mitmekesistuma – s.t koostööring peab tasakaalustatumalt hõlmama lisaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ja Välisministeeriumile ka Haridus- ja Teadusministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Siseministeeriumi. Oluline on suurendada välispoliitiliste tippvisiitide rolli ning kujundada need majandussidemete arendamist toetavaks. Antud arenguvalik eeldab ka selgepiirilisemaid koostööaluseid ametkondade ning ettevõtluse katusorganisatsioonide ja ülikoolide vahel. Laiapõhjalise Aasia-poliitika dokumendi koostamise protsessis ja osapooltega koostöös tuleb need rollid ja ülesanded fikseerida. Ülikoolide ja teisi teadus- ja arendusasutusi käsitletakse Aasia-alase ekspertiisi tugevdamise sõlmpunktidenä, mis mh võimaldab tõsta ka nende asutuste endi Aasia-alast kompetentsi. Vertikaalse koostöö tähtsust silmas pidades on antud arengualternatiivi puhul oluline tugevdada koostöösidemeid nii Aasia-suunal tegutsevate rahvusvaheliste organisatsioonide ja initsiatiividega kui otse Aasia riikide institutsioonidega.

Horisontaalse ja vertikaalse koostöö toimima panemine on antud arengualternatiivi üks keskseima tähtsusega küsimustest. Arvestades Eestis levinud poliitikavaldkondade traditsioonilist ministeeriumide vahelist nn silotornilist jaotatust, kujuneb see eeldatavalt ka antud arengualternatiivi realiseerimise põhiliseks kitsaskohaks, kuna sellealane kogemus on vähene ja/või kui finantseerimismudeleid vastavalt ei muudeta. Samuti võib

erinevate ametkondade võimupositsioon ja mõjukus osutada koostöömodeli juurutamisel vähemalt algstaadiumil takistuseks.

Koordinatsioon ja juhtimine

Antud arengualternatiivi realiseerimiseks sobib tsentraliseeritud koordinatsiooni- ja juhtimismudel, mis on sümbioos ministeeriumidevahelisest tippametnike (kantsler/asekantsler) komisjonist ning valdkonna ekspertide komisjonist (ministeeriumid, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, ülikoolide esindajad jne). Antud tüüpi koordinatsioonivarianti toetas ka 2/3 intervjueeritustest, kes leidsid, et vaja oleks ühte tõhusamat kesket koordineerivat üksust. Osaliselt kannab senise Aasia poliitika puhul sellist integratsioonifunktsiooni “Made in Estonia” juhtkomitee, mis koosneb väga laia partnerluse esindajatest, kuid tänu liiga madala juhtinstantsi tasandile ja volitustele ei ole suutnud kujuneda sisuliselt poliitikat suunavaks ega tegevusi koordineerivaks üksuseks. Antud arengualternatiiviga sobitub hästi koordinatsiooni keskpunkti koondamine Vabariigi Valitsuse või peaministri kantselei juurde. Seda lahendit mitmed intervjueeritud ka pakkusid eeldusel, et Aasia suund tõstetaks (üheks) riiklikuks prioriteediks – seda antud arengualternatiiv endas ka kätkeb.

Kaasnevad muutused: võimalikud positiivsed ja negatiivsed tulemid

Positiivsed tulemid:

- Aasia-suunalise poliitika olulisus kasvab;
- Aasia-alane ekspertiis Eestis tugevneb;
- jagatakse sihiteadlikumalt teadmisi ja kompetentse;
- mõistetakse ja jaotatakse paremini erinevate Aasia-suunalise poliitika osaliste rollid;
- arengualternatiivi realiseerumine võib võimaldada ajapikku Eesti suurt läbilööki Aasia turgudele;
- arengualternatiivi realiseerumisest võib saada positiivne eeskuju ja tõuge ka teiste valdkondadevaheliste, -üleste poliitikate arendamiseks.

Negatiivsed tulemid:

- laiapõhjalise Aasia-poliitika pikavinnalisus kokkuvõttes vähendab usku Aasia-suunalisse läbimurdesse;
- (Hiina) poliitiliste olude komplitseerumisel ja sellest tulenevalt Aasia-suunalise poliitika õnnestumise tõenäosuse olulise vähenemisega kaasnevad eeldatavalt tagasilöögid ka Eesti sisepoliitikas: etteheited valede poliitiliste prioriteetide seadmise, ressursside mitteõigustatud kasutamise kohta jne;
- tsentraliseeritud koordinatsioonist tulenev Aasia-poliitika efektiivsuse ja ka tulemi tugev sõltumine liidrist ja juhtimisest;
- kuna laiapõhjalise Aasia-poliitika arendamine eeldab Eesti-sisest ressursside ümbersuunamist, võivad mõned teised poliitikavaldkonnad jääda selle arvel vaeslapse ossa;
- taolise ambitsioonika arengualternatiivi läbikukkumine võib anda valitsusele tõsise tagasilöögi, mis vähendab võimalusi ka teiste valdkondadevaheliste, -üleste poliitikate arendamiseks.

ARENGUVALIK 2: VÕRGUSTIKUPÕHISELT KUJUNDATAV JA REALISEERITAV AASIA- POLIITIKA

Lähtekoht

Tänase koostöömodeli ümberkujundamine võrgustikupõhiseks toimimismudeliks, kasutades teadlikult võrgustikujuhtimise ja võrgustikuvalitsemise põhimõtteid ja lahendeid. See tähendab nii osapoolte tihedamat kaasamist, omavahelist tegevuste tõhusamat koordineerimist kui vajadusel ka fookuste täpsustamist.

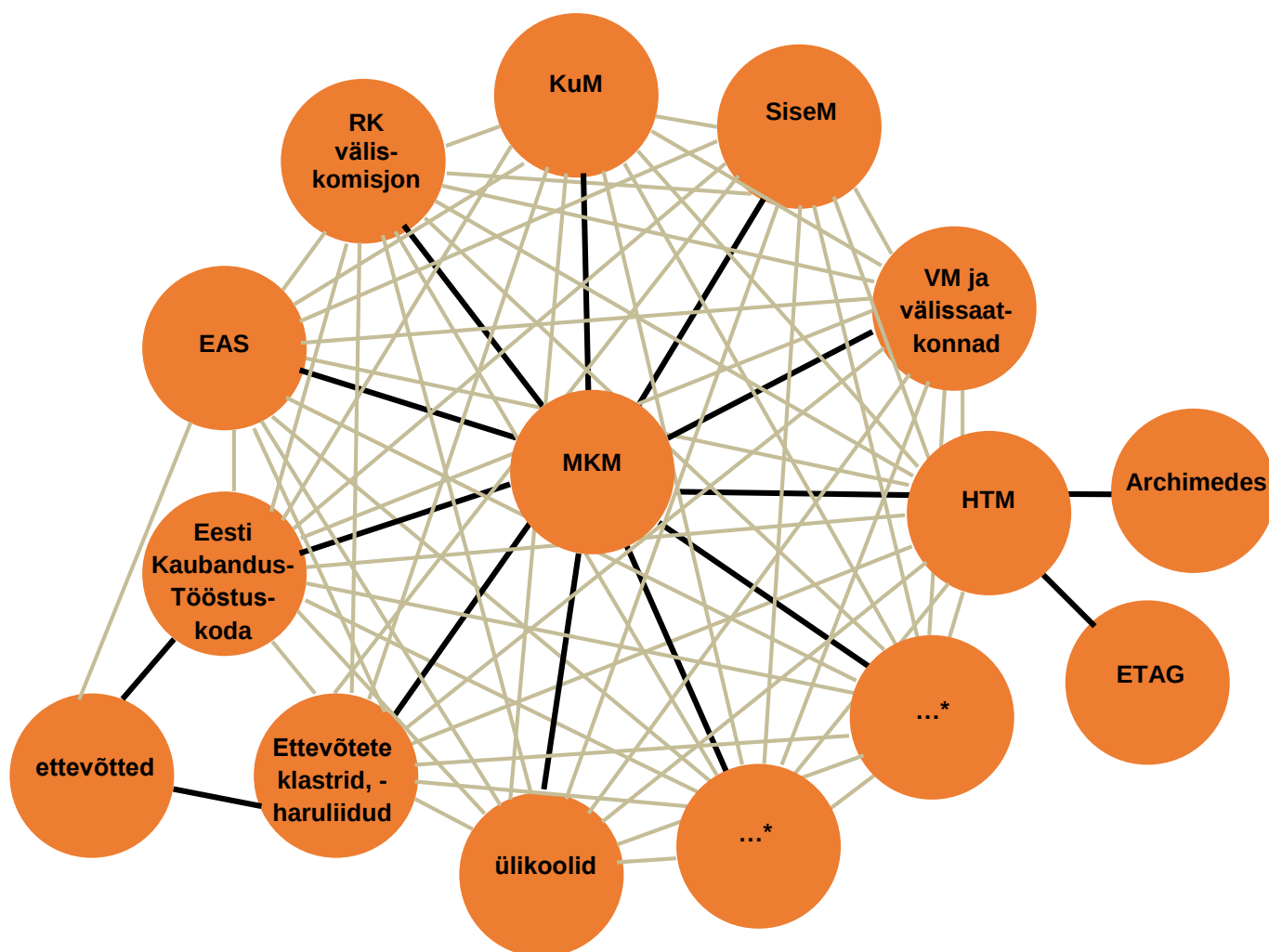
Teoreetiline raamistik

Antud arengualternatiiv tugineb võrgustikupõhisele valitsemisele (*network governance*). Taolise valitsemismudeli alusideoloogia eeldab, et kõik asjasse puutuvad toimijad peaksid olema kaasatud. Võrgustiku edukaks toimimiseks peaks kõik võrgustikule oluline info olema kõigile avatud. Kuna võrgustikud on koostoimelised kooslused, siis on nende puhul esiplaanil koostöö, hierarhia ja kontrolli küsimused on tagaplaanil. Võrgustikud ise ei ole juriidilised üksused, samas eesmärgistatud tegevuseks on mingit liiki valitsemise vorm siiski vajalik. Kuigi võrgustike tegevus baseerub eelkõige interaktsioonile osaliste vahel, on vajalik koordineerida ja kontrollida ühiseid tegevusi kogu võrgustiku ulatuses. Võib tähtsustada ka (täiendavate) ressursside eraldamise küsimus prioriteetseks loetavatele tegevustele. Laiahaardelise poliitika elluviimiseks loodud võrgustiku puhul võiks eelistada sellist võrgustiku valitsemise vormi nagu *juht-organisatsiooni poolt juhitud võrgustik*. Selle puhul võtab üks võrgustiku liikmetest juhtpositsiooni enamasti oma suuruse, ressursside või legitiimsuse põhjendusel. Võrgustiku juht võib ise esile kerkida võrgustiku seest või ta võib saada ka mandaadi väljastpoolt, millega kaasneb enamasti ka väljastpoolt saadav rahastamine.

Võrgustikupõhisel valitsemisel on mitmeid plusse nagu kõrge suutlikkus planeerida ja lahendada kompleksseid probleeme, väiksem oht suurte strateegiliste vigade tegemiseks, head eeldused avaliku ja erasektori tegevuse koordineerimiseks jm. Mudelil on aga ka puudusi:

- kõik osapooled ei pruugi tegutseda automaatselt ühise eesmärgi nimel; võimalik, et üheselt mõistetavat sünteetilist eesmärki ei suudetagi formuleerida. Probleeme mõistetakse erinevalt ning eesmärke võib olla palju, mis nõuab võrgustiku eestvedajatelt võrgustiku tegevuse käivitamisel suurt pingutust;
- eesmärkide paljusus muudab keerukaks võrgustiku tulemuslikkuse hindamise;
- võib juhtuda, et mõni võrgustiku osapool püüab oma agendat teistele peale suruda. Vastutus võib sealjuures hajuda, iga liikme anonüümsus on suur;
- võrgustikupõhise valitsemise probleemiks võib kujuneda võrgustikku mitte kuuluvate liikmete kõrvale tõrjumine ja sh grupimõttlemise tekkimine.

Arenguvaliku organisatsiooni ja juhtimise visualiseeritud mudel



Joonis 9. Osalejate omavahelisest võrgustikupõhisest seotusest lähtuv mudel

* Võimalikud teised organisatsioonid, kes on huvitatud ja/või vajalikud Aasia-suunalise poliitika elluviimisel

Arenguvaliku realiseerimine institutsionaalse võimekuse põhikarakteristikute lõikes

Ametkonna-sisene võimekus

Antud arenguvariant võimaldab kaasata poliitikakujundamisesse ja elluviimisesse suhteliselt laia huvitatute ringi. Laia osalejate ringi puhul võib eeldada aga fookuse hajumist. Selle ärahoidmiseks on vaja täpsustada, kuidas ja kuhu tahetakse jõuda ning määratleda osaliste rollid. Näiteks tuleks ettevõtlus- ja ekspordipoliitika võrgustiku liikmetega läbi arutada ning täpsustada ühised arusaamad sihtide, tegevusplaanide ja võrgustikus osalejate rollide suhtes. Siiski, esimesele arenguvalikule sarnast ühtsele ja fokuseeritumale Aasia-suunalisuse lahtimõtestamisele jõudmist antud arenguvaliku puhul eeldada ei saa.

Antud arengualternatiiv ei oota otseselt riigilt proaktiivset käitumist, kuid siiski initsiaatori rolli võrgustiku loomisel. Ka intervjuudest selgus, et efektiivsema tegevuse huvides peaks olema üks keskne juhtimine. Juba praegu nägid paljud juhtrolli täitjana Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi. Plussiks tuleb see, et MKMis ja tema rakendusüksustes on olemas Aasia kogemusega inimesi. Tõstatub küsimus, kas taoline organisatsiooniline lahend tähendaks, et majanduslikud eesmärgid tõuseksid teiste arvel praegusega võrreldes veelgi enam esile? See on võimalik ja sel teemal võib tekkida vastuolusid, kuid see sõltub tugevalt sellest, kui laialt minister oma mandaati käsitleb. Kuna näiteks teaduskoostöö, kultuurikoostöö jm eesmärgid aitavad hea strateegia puhul kaasa ka majanduseesmärkide saavutamisele, võib olla otstarbekas, et võrgustiku tegevuse juht peab oluliseks keskenduda nimelt nende võimendusefektide saavutamisele.

Antud alternatiivi puhul on oluline just kõigi võrgustiku osapoolte huvi, roll ja võimekus. Uuringust selgus, et ettevõtete seas on huvi Aasia vastu kasvav. Samas on keeruline osaleda aktiivselt võrgustikus suurtel ettevõtlusorganisatsioonidel, kelle liikmete tegevusvaldkond on väga lai ning ühist Aasia-huvi leida keeruline. Samuti on Aasia suunal tegutsemise huvi ja võimekus ettevõtetel erinev sõltuvalt nende tegevusvaldkonnast. Seetõttu võiks antud võrgustikus eelkõige (aga mitte ainult) osalisteks olla ettevõtlusklastrid, kes on oma huvid juba formuleerinud (või suudavad kiiremini ühiselt formuleerida) – nt logistikaklaster, kelle töö mahust Aasia-suunaline tegevus hõlmab juba praegu pea 50%. Samas ei pea kõigi erinevate klastrite huvi olema täpselt ühesugune.

Koostöövõimekus

Antud arengualternatiiv eeldab suuremat koostööd eelkõige riigi ja erasektori vahel, s.t MKM koos oma rakendusüksustega ühelt poolt ja ettevõtted ning nende esindusorganisatsioonid/klastrid teiselt poolt. Oluline on aga ka MKMi koostöö teiste ministeeriumidega, et tagada vajalik infovahetus, mis aitaks kaasa võrgustiku eesmärkide saavutamisele ja kaasata võrgustiku partneriks kesksemad ekspordipoliitikat mõjutavad institutsioonid nagu nt Välisministeerium koos saatkondadega.

Antud arenguvalik võimaldab koostöö arendamist väga erineval tasandil paiknevate osapooltega, kuna juhtimis-alluvus suhted ei ole antud juhul kesksed. Nii näiteks võib eeldada, et antud valik võimaldab tugevdada sidet Riigikogu väliskomisjoniga.

Koostöövõimekuse suurenemisele aitaks kaasa võrgustikvalitsemise üks põhimõtetest, et kõik võrgustiku osapooled peavad olema kaasatud nii poliitika kujundamisesse, tegevuste planeerimisse, ressursside jagamisse kui tegevuste elluviimisesse. Seeläbi suurenevad nii koostööoskus kui motivatsioon.

Koordinatsioon ja juhtimine

Võrgustikupõhine valitsemine lähtub eeldusest, et kaasatud organisatsioonid on omavahelises sõltuvuses ja võrgustikule oluline info on kõigile avatud. Samas ei ole osalejatel aga otsest kohustust teisi osapooli kõigist oma tegevusest informeerida (nt mõni ettevõtlusklastri organiseerib oma liikmetele visiidi Hiina oma kuludega). Võrgustiku tegevuse aluseks peaks olema võrgustiku liikmete poolt ühiselt kokkulepitud eesmärgid, tegevused, ressursid ja vastutajad. Suure osalejate arvu juures on keeruline seada ühtseid, kõiki osapooli puudutavaid eesmärke ning seetõttu võib võrgustiku toimima

saamine kujuneda väga pikaajaliseks protsessiks. Kuna Eesti Aasia-poliitikas on algusest peale domineerinud majanduslikud eesmärgid (ekspordi ja turismi suurendamine, investeeringud jne), siis oleks kõige loogilisem kasutada juht-organisatsiooni poolt juhitud võrgustiku mudelit, kusjuures juhtorganisatsiooniks võiks kujuneda MKM ja tegevust juhiks väliskaubandusminister. Tegevuse juhtimine ministri tasandil aitaks tõenäoliselt mõningaid probleeme lihtsamini lahendada.

Samas, kui ettevõtjate roll jääb väikeseks ja klastrid ei panusta piisavalt, on oht, et kogu vastutus koondub võrgustiku juhile. Taoline olukord võib viia mitmetele negatiivsetele tagajärgedele, kas lihtsalt võrgustiku muutumisele teovõimetuks või siis tugevneb võrgustiku juhi soov hakata oma institutsiooni eesmäärke teistele võrgustiku liikmetele peale suruma.

Kaasnevad muutused: võimalikud positiivsed ja negatiivsed tulemid

Positiivsed tulemid:

- säilib lai osalejate ring ja olemasolev initsiatiiv, samas on tegevus praegusega võrreldes mõnevõrra tugevamini koordineeritav. Ministri juhtroll oleks võrgustiku jaoks täiendav administratiivne ressurss;
- võib loota, et koostöö riigi ja eraettevõtluse vahel koostöö käigus tiheneb;
- väheseid ressursse on omavaheliste kokkulepete saavutamise puhul võimalik kasutada mõnevõrra fokuseeritumalt;
- ehkki kiireid resultate ei ole alust oodata, loob osalejate tegevuse paranev koordineeritus vähemalt pikemas perspektiivis eeldused Aasia-suunal edu saavutamiseks.

Negatiivsed tulemid:

- mudel ei lahenda kahte põhiprobleemi: ühtse tervikstrateegia puudumist ja ressursside nappust (ehkki võib neid mõnevõrra pehmendada);
- Aasia-poliitika juhil võib tekkida raskusi oma seisukohtade läbiviimisel valitsuse tasandil;
- tegutsemine võrgustiku kaudu võib kujuneda suhteliselt aeglaseks ja tekitada selle tõttu süüdistusi ebaefektiivsuses;
- võib tekkida vastuolusid majanduslike eesmärkide kui ministri „oma“ eesmärkide ja teiste osalejate poolt oluliseks peetavate eesmärkide ja agendade vahel. Kui tekib tendents fookust veelgi enam majandusele kitsendada, võib see kaasa tuua teiste institutsioonide vastuseisu.

ARENGUVALIK 3:

AASIA SUUNA ARENDAMINE TEISTE POLIITIKATE JA NENDE MEETMETE RAAMES ILMA ERALDISEISVA JA LAIAPÕHJALISE AASIA STRATEEGIATA

Lähtekoht

Taandutakse soovist arendada eraldiseisvat ja integreeritud eesmärkidega Aasia-poliitikat. Võetakse seisukoht, et Aasia-suunaline poliitika tuleb asendada väikeriigile sobilike mitteambitsioonikate, aga ressursiefektiivsete tegevustega ning keskenduda konkreetsete meetmete elluviimisele. Aasia suunal tegutsemine hakkaks toimuma erinevate poliitikate ning üksikute programmide ja meetmete raames: kui üks osa rahvusvahelistumisest ettevõtluspoliitika raames, kui üks osa erinevate riikidega kultuurisuhete arendamisest kultuuripoliitika raames, kui üks osa hariduse rahvusvahelistumisest hariduspoliitika raames jne.

Teoreetiline raamistik

Antud arengualternatiiv lähtub uue avaliku juhtimise (*New Public Management*, edaspidi: NPM) kontseptsiooni üldisest ideoloogiast, mis kasutab laialdaselt erasektori juhtimise põhimõtteid avalikus sektoris. Keskkel kohal on tulemusjuhtimine ja oma tegevuse eest vastutuse võtmine, sisendite ja väljundite hindamine, tulemuslikkus ja audit. Selline konkreetsetele tulemustele keskenduv lähenemine vastandub traditsioonilisele avalikule haldusele, mis tegeleb üldise administreerimisega. Tulemusjuhtimise süsteem hõlmab lisaks protsessipõhisele järelevalvele erinevaid raporteid, ülevaateid tegevustest, tulemustest, kulutustest. Finantsauditile lisaks on kasutusel tulemusauditid ja tegevusriskide auditid tööprotsessi sisuliseks hindamiseks. See omakorda eeldab ametkondades töötajate tööprotsesside sidumist asutuse tervikprotsessidega ning tulemuskriteeriumite defineerimist. Olulised on sobilikud juhtimistehnikad raha väärtuse suurendamiseks, mis on eraldatud avalike teenuste osutamiseks.

Uue avaliku juhtimise ideid iseloomustavad turupõhimõtete rakendamine, konkurentsi tekitamine nii avalike institutsioonide, nende allüksuste kui töötajate vahel ning detsentraliseeritud juhtimine. NPMi puhul juhivad juhid pigem eesmärkide määratlemise kaudu ning sõnastavad, mida peab tegema ning ärgitavad teenuste pakkumist või suunavad, kuidas seda peaks tegema konkreetse "vahendi" või vahendite kogumi (nt turud, regulatsioonid, maksud, toetused, kindlustused jne) kaudu, et eesmärgid saavutada. Avalike teenuste kõige tõhusamal ja mõjusamal viisil "klientidele" pakkumisel eelistatakse turegulatsiooni ning konkurentsituatsiooni erinevate sektorite toimijate vahel. Ideaalis peaksid avaliku sektori juhid olema vabastatud tülikatest kohustustest, et nad saaksid olla "ettevõtlikud" ning "juhtida tulemuste saavutamist". NPMi ideoloogia on kantud murest valitsuse võimalike vigade pärast ning usust turegulatsiooni efektiivsusesse. Olulised on poliitilised eesmärgid ning juhtide ülesanne on tagada majanduslikult tasuvate sisendite ja väljundite olemasolu ning reageerimine klientide vajadustele. Peamisteks NPM väärtusteks on efektiivsus ja tõhusus. Oluline on NPMi puhul kulude optimeerimine ja väikeste selgete tegevuste mõõtmine.

Arenguvaliku organisatsiooni ja juhtimise visualiseeritud mudel



Joonis 8. Aasia-suunaliste tegevuste iseseisvusest lähtuv nn silotorniline mudel

* Võimalikud teised tegevussuunad, mis on seotud Aasia-suunaliste tegevustega

Arenguvaliku realiseerimine institutsionaalse võimekuse põhikarakteristikute lõikes

Ametkonna-sisene võimekus

Selle arengualternatiivi puhul laiapõhjalist ja ministeeriumide ülest Aasia-suuna strateegiat ei ole. NPMi tunnusjooni järgiva mudeli puhul toimub Aasia-suunalise tegevuse arendamine kitsaste fookuste raames, mis langevad kokku vastava ministeeriumi (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Välisministeerium, Haridus- ja Teadusministeeriumi jne) otsese tegevusvaldkonnaga – ehk suurel määral jätkatakse tänast tegevusmustrit, kus Aasia-suunalise tegutsemise fookuse määrab vastava organisatsiooni enda üldine tegevusfookus. Olulised on väikesed konkreetset tegevused, mille sisendeid (n inimese palgakulu, lähetuste, visiitide ja vastuvõttude kulud) ning väljundeid (n arv uusi lepinguid, läbiviidud kohtumisi, uusi kontakte) saab mõõta. Arvestades NPMi ideoloogiale omast tulemuslikkuse tähtsust, on tegevuste valikul määravaks kriteeriumiks sihtgruppide huvi olemasolu. Sestap otsustab tegevuste valiku ja ulatuse klientide – kas siis mingi valdkonna ettevõtjate ja/või ettevõtluse katusorganisatsioonide või ülikoolide jt võimalike sihtgruppide – Aasia-suunaline huvi ja aktiivsus. Seega käitub riik ja vastav ametkond reaktiivselt sihtgruppide soovidest ja vajadustest lähtuvalt.

Samuti võib eeldada, et antud arenguvaliku puhul Aasiaga tegelevate inimeste hulk ei suurene, küll aga võib arvata, et Aasia-alase kompetentsi tõstmisele osades ametkondades siiski panustatakse, kuivõrd töö tulemuslikkus ja selle hindamine on antud mudeli puhul olulised. Arvestades, et Eesti praeguse valitsemisüsteemi korraldus on NPMi ideoloogiast mõjutatud, ei ole vajalik täiendavaid jõupingutusi antud tüüpi administratiivse korralduse toimima hakkamiseks teha.

Koostöövõimekus

Kuivõrd antud arengualternatiivi puhul eeldatakse ametkondadelt eeskätt neile seatud spetsiifiliste ülesannete täitmist, ei oma nende vaheline koostöövõimekus ametkondade Aasia-suunalise institutsionaalse võimekuse suurendamisel olulist tähtsust. Esmatähtis on ametkonna-sisene eesmärkide täitmine ja tulemuste saavutamine ning seega võib

eeldada, et antud arenguvaliku puhul koostöö ametkondade vahel tänasega võrreldes isegi pigem väheneb ning muutub veelgi enam isikutepõhiseks.

Ametkondade ja teiste organisatsioonide (ettevõtlusliidud, ülikoolid jt) vaheline koostöö sõltub nende teiste organisatsioonide huvist ja vajadustest, aga ka ametkondade võimalustest ja võimekusest seada koostööle mõõdetavaid eesmärke. Seetõttu võib antud arengualternatiivi puhul ettevõtlusliitude jt sihtgruppide roll ja nendega koostöö nii tiheneda, kui „turul“ on selle järele nõudlust, kui ka väheneda, kui koostöö järele vajadust ei tunnetata ja tulemuslikkust ei nähta. Lähtudes intervjuude tulemustest, on ettevõtluse katusorganisatsioonide „võimekus“ Aasia-suunalise huvi ülesnäitamisel, tulenevalt nende liikmete vähesest (kuigi kasvavast) huvist, aga ka nende endi inimressursside piiratusest, siiski pigem madal.

Vertikaalse koostöö ehk koostöö Aasia riikide institutsioonide osas olulisi muutusi antud arengualternatiivi puhul eeldada ei saa ning sestap ei toimu ka erinevate rahvusvaheliste koostööliinide omavahelist paremat haakumist ega hüpet sellealase koostöö kvaliteedis.

Koordinatsioon ja juhtimine

Antud arengualternatiivi realiseerimine ei eelda organisatsioonide vahelist koordineerimist ei kõrgemal valitsemise tasandil ega ka madalamal ametkondade tasemel. Juhtimise mõistes võib seda tõlgendada vabatahtlikku koostöö mudelina – varianti, mida pooldas vähem kui veerand respondentidest. Siiski, arvestades ametkonna-keskset lähenemist ning ministeeriumide ülese Aasia-poliitika puudumist, samuti ka seda, et NPMi mudel tervikuna vabatahtlikku koordineerimist ei soosi, võib eeldada, et koordineerimine vabatahtlikkuse põhimõttel pigem halveneb kui paraneb.

Kaasnevad muutused: võimalikud positiivsed ja negatiivsed tulemid

Positiivsed tulemid:

- antud arengualternatiiv on organisatsioonide/institutsioonide lõikes kuluefektiivne ja ressursside „valesti“ suunamisest probleeme ei tõusetu;
- tegevused on vastavuses konkreetset defineeritud nõ „kliendigrupi“ vajadustega ning poliitika kasulikkust on sihtgrupiga lihtne siduda;
- valitud üksikud Aasia-suunalised tegevused võivad osutada väga edukaks.

Negatiivsed tulemid:

- Aasia-poliitika ambitsioon madaldub ning sellest tulenevalt ka ressursside kaasamise tõenäosus sellele poliitika suunale väheneb;
- väheneb seni Aasia-suunal tegelenud inimeste motiveeritus, kes on seni väärtustanud laiemaid eesmärgipüstitusi;
- ei teki laiemat integratsiooni erinevate teemavaldkondade ega institutsioonide lõikes;
- ametkondade vaheliselt kompetentse ja ressursse ei jagata, mistõttu tekivad „katmata“ alad;
- nõrgeneb seos majanduspoliitika ja teiste poliitikate (kultuuri-, haridus-, välis- jne poliitikate) vahel, mis võiksid olla majanduspoliitikale vajalikeks tugipoliitikateks;
- ettevõtluse katusorganisatsioonide osavõtu soov Aasia-poliitikast võib väheneda, kuna koostöö riigiga ametkondade kildkondlikkuse tõttu keerustub;

- Eestis levinud poliitikavaldkondade ministeeriumide vaheline ehk nn silotorniline jaotatus kinnistub läbi selle arengualternatiivi veelgi;
- madala panustamise ja vähese koordineerimise tõttu võib Aasia-suunal parema juhul oodata edu vaid üksikute tegevuste osas.

Alljärgnevalt esitame kolme arenguvalikut võrdleva koondtabeli (vt tabel 2).

Tabel 2. Eesti Aasia-poliitika kolme arenguvaliku võrdlus

Parameeter	ARENGUVALIK 1	ARENGUVALIK 2	ARENGUVALIK 3
Valitsemise mudel	Ühendpoliitikate mudel	Võrgustikvalitsemine	Uus avalik juhtimine
Strateegia	Olemasolu on algtingimus	Kujuneb protsessi käigus (tõenäoliselt „pehme“ ja hajusa strateegiana)	Terviklik strateegia puudub
Tegevuste integreerituse aste	Kõrge	Keskmine (sõltuv osalejate panusest)	Madal integreeritus
Poliitika fookus	Lai, haarab kõiki vajalikke tegevusi	Sõltuv osalejatest ja koordinaatorist, oht kitsenemisele	Palju erinevaid, aga nõrku fookusi
Juhtimistasand	Kõrgtasand (ministeeriumide ülene)	Kombineeritud, MKM kui koordineerimisfunktsiooni täitev võrgustiku liige	Ministeeriumid
Panustamise viis	Tsentraalselt ära otsustatud	Vastavalt läbirääkimistele ja kokkulepetele	Ametkonna-põhine
Ettevõtlus-organisatsioonide kaasatus	Põhimõtted fikseeritud strateegia koostamise käigus	Sõltub nii koostööprotsessi edukusest kui nende enda aktiivsusest	Eelkõige läbi MKMi
Ülikoolide jt T&A asutuste kaasatus	Fikseeritud strateegia koostamise käigus	Sõltuv suuresti nende enda aktiivsusest	Sõltuv ametkondade võimekusest kaasata selleks finantse
Suutlikkus osaleda Eesti-väliste initsiatiivide ja organisatsioonide tegevustes	Tänu poliitikate integreeritusele kõrge	Sõltub osalevatest organisatsioonidest ja nende kokkulepetest	Ametkondade nõrk koostöö alandab suutlikkust
Ressursside vajadus	Ilma täiendavate ressurssideta pole võimalik	Teatav täiendavate ressursside vajadus	Täiendavaid ressursse ei eelda

4.4 Poliitikasoovitused

Intervjuude ja küsitluse tulemustele tuginedes pakume Eesti Aasia-poliitika edasiarendamiseks uuringu kokkuvõttena välja kahte tüüpi soovitusi. Esimesed neist on sellised, mida on oluline silmas pidada hoolimata valitavast arenguteest. Teine grupp poliitikasoovitusi ja nendest tulenevaid (esmaseid) tegevussuundi on aga esitatud lähtudes sellest, millise arengutee kasuks otsustatakse valik langetada. Aasia-suunaliste tegevuste efektiivsust ja ressursikasutuse mõistlikkust silmas pidades on oluline, et otsus, milline arengutee valida, tehakse ära lähiperspektiivis.

VALIKUTE ÜLESED / LÄBIVAD SOOVITUSED

- Oluline on mõista (ja aktsepteerida) Aasia-suunalise poliitika pikaajalisust. Kiire edu saavutamise lootus pingestab kogu Aasia-suunalist tegevust ning vähendab vajalikku järjepidevust, mida Aasia kultuuriruumi ja äritavade eripära eeldab;
- Tulenevalt pikavinnalisusest ei ole Aasia-suunaline tegevus käsitletav alternatiivina mingile teisele tegevussuunale / poliitikale. Nii näiteks ei tuleks Aasia turge käsitleda kui alternatiivturge Venemaa turgudele, vaid kui iseseisvat lisaturgu, kuivõrd kiire ümberorienteerumine Aasia suunale ei ole võimalik. Juhul, kui Aasia-suunalist poliitikat soovitakse arendada, tuleb seda käsitleda omade eesmärkide ja taotlustega poliitikana;
- Hoolimata, millise arenguvaliku kasuks otsustada, on oluline, et sellega kaasneks ettevõtete omavahelist kooperasiiooni toetav tegevus. Aasia turu suurusest tulenevalt ei ole mõttekas poliitika raames tegeleda ainult üksikettevõtete Aasia turule viimise toetamisega ja enam tuleks panustada ettevõtete gruppide toetamisele;
- Koostöö arendamist nii Euroopa Liidu kui naaberriikidega (Soome, Läti jt) on erinevatel põhjustel seni selgelt vähe praktiseeritud. Eesti väiksusest tulenevalt on otstarbekas pöörata enam tähelepanu „teistega koos“ Aiasse minekule, mistõttu on oluline leida sobivad koostöövormid, millest ka teised osapooled oleksid huvitatud;
- Mistahes arengutee ka ei valita, on oluline seda valikut erinevatele osapooltele teadvustada. Intervjuudest ilmnenu küllalt suur ebaselgus Aasia-poliitika eesmärkide suhtes või isegi kahtlused Aasia-poliitika olemasolus üldse, ei toeta Aasia-suunalist tegevust ühelgi moel.

ARENGUVALIKUTEST LÄHTUVAD SOOVITUSED

- Lähtudes kolmest välja pakutud arenguvalikust Eesti Aasia-poliitika edasiarendamiseks on esmajärjekorras oluline jõuda selgusele, kas esimese ehk kõige ambitsioonikama arenguvaliku käivitamine on võimalik.
- Juhul, kui otsustatakse esimese valiku kasuks, on esimese sammuna oluline alustada laiapõhjalise Aasia-poliitika kasuks otsustamise fikseerimisest võimalikult kõrgel –

ministeeriumide ja erakondade ülesel tasandil (nt koalitsioonilepingus) ning alustada strateegia väljatöötamise protsessi.

- Juhul, kui leitakse esimene arenguvalik liiga ambitsioonikas olevat, tuleks eelistada teist arenguvalikut kolmandale, mis tähendab, et tänasega võrreldes saab ikkagi eeldada kvalitatiivset muutust Aasia-suunalises poliitikas.
- Teise arenguvaliku kasuks otsustamisel on esmajärjekorras oluline:
 - keskenduda võrgustiku loomisele: vaadata üle praegu Aasia suunal tegelevate inimeste tegevusfookus ja ülesanded, töötada juba tegevusse haaratud inimestega ühiselt välja platvorm võrgustiku tugevdamiseks ja efektiivsuse tõstmiseks;
 - tõsta osapoolte vahelise koostöö koordineerituse astet;
 - lahendada võrgustiku tegevuse finantseerimise, sh koordinatsiooni toetamiseks vajaliku täiskohaga inimese palkamise küsimus;
 - signaliseerida Aasia-suunalise tegevuse jätkuvat olulisust valitsuse tasandilt, et hoiduda mulje tekkest, et tegu on ühe ministeeriumi (MKMi) põhise huviga ning anda ettevõtlusorganisatsioonidele motivatsiooni võrgustikus aktiivselt osaleda;
 - korraldada ümarlaud peaministri ja ettevõtlusorganisatsioonide ja Eesti ärieliidi eestkõnelejate osavõtuga, et (uuesti) arutada läbi riigi- ja erasektori Aasia-suunalised huvid.
- Kui valik langeb kolmanda arenguvaliku kasuks, milles iga valdkond otsustab ise oma tegevuste spektri, tuleb otsustavalt lõpetada Aasia suunaga seotud tegevuste nimetamine ühiseks Eesti Aasia-strateegiaks (see oleks eksitav) ja rääkida vastavate üksiktegevuste nimetustega. See tähendaks, et näiteks majanduspoliitika raames tegeldakse kasvavate turgudega, milleks võivad olla nii Aasia turud (nt Hiina), aga samahästi ka Ladina-Ameerika turud (nt Brasiilia).

Kasutatud kirjandus

- Bryson, J. M.; Crosby, B. C.; Bloomberg, L. (2014) Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management, *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.
- Catney, P. (2009) New Labour and Joined-up Urban Governance *Public Policy and Administration*, 24: 47.
- Dickinson, H.; Sullivan, H. (2014) Towards A General Theory Of Collaborative Performance: The Importance Of Efficacy And Agency, *Public Administration*, 92(1), 2014 (161–177).
- Hsieh, H.-F., Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis, *Qualitative Health Research*, 15, 1277–1288.
- Kvalitatiivne analüüs: kompendium Triin Vihalemma loengukursusele / [koostanud] Triin Vihalemm: Tartu Ülikool, 2000.
- Lagerspetz, M. (2000). Kvalitatiivsete meetodite proovikivi Eesti sotsioloogiale. – Eesti sotsiaalteaduste aastakonverents I, 24.–25. november 2000, Ettekannete kogumik. Vetik, R. (Toim.). Tallinn: TPÜ Kirjastus, 83–84.
- Laherand, M.-L. (2008). Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn.
- Provan, K. G.; Kenis, P. (2007) Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness *International Journal of Public Admin. Research and Theory*, 18(2), 229-252;
- Sørensen, E.; torfing J. (2009) Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance, *Public Administration*, 87(2), 234–258.
- Sullivan, H. (2005) Is Enabling Enough? Tensions and Dilemmas in New Labour's Strategies for Joining-up Local Governance, *Public Policy and Administration*, 20: 10.

Tallinna Ülikool

Narva mnt 25

10120 Tallinn

www.tlu.ee