



ARENGUSEIRE
KESKUS

PIKKSILM
aprill 2022

Muutuv maailm meie ümber. Väliskeskkonna käsitlest Eesti arengustsenaariumides

Erik Terk

Artikkel ilmus Arenguseire Keskuse trendiraportis „Pikksilm“.



Sissejuhatuseks: stsenaariumid, väliskeskkonnad ja Eesti

Töötades Eesti jaoks välja strateegiaid või poliitikaide, on mõtet koostada ja analüüsida erinevaid võimalikke stsenaariume. Kavan- damise teeb keerukaks vajadus arvestada väljaspool Eestit käivituvate, toimivate, sumbuvate, pöörduvate jms protsessidega. Väliskeskkonnas toimuvad nihked ja muutused mõjutavad meid oluliselt ja sageli on nende käiku võimatu üheselt ennustada. Seetõttu ei piisa keskendumisest vaid mõnedele üldiselt teadaolevatele ja oluliseks peetavatele välis- keskkonna trendidele.

Me peame suutma **käsitleda väliskeskkonda kui oma arengu seisukohalt oluliste ohtude ja võimaluste allikat võimalikult holistiliselt**, omavahel seotud allsüsteemidest koosnevana ning samas olulisi määramatusi sisaldavana. Kasulik on **asetada kogu Eesti või mõni üksik tegevusvaldkond analüüsi käigus mõtteli- selt erinevatesse tekkida võivatesse (välis) keskkondadesse**, piltlikult öeldes, erineva- tesse tulevikumaailmadesse ja püüda jõuda selgusele, kuidas riik seesuguses maailmas käituma hakkab või käituda saaks.

Küsimus sellest, mis on konkreetse strateegilise analüüsi puhul arvestatav väliskeskkond, mil- lega sidustumise viisis (kohandumises, sellest tulenevate ohtude vältimises, seal avanevate võimaluste kasutamises jne) üldse probleemi näha, on keerukam, kui esialgu paistab. Mõni asi võib meid mõjutada meie soovist sõltuma- tult, kuna isoleerumisvõimalused tänapäeva maailmas on üldse väikesed, mõni aga ainult sel juhul, kui me teeme teadlikult **pingutusi, et end sellega siduda**. Kas mingi globaalne teadus- või tehnoloogiavaldkond, mingid kaugturud või transkontinentaalsed transpordiahelad on Eesti majanduse jaoks käsitletavad võimalusi sisaldava keskkonnana või mitte, sõltub sellest, kui õnnestunult oleme suutnud end nendega siduda. Passiivse hoiaku puhul jäävad sealsed potentsiaalsed võimalused kasutamata, aktiiv- se tegutsemise korral võime aga muuta need biosemiootik Jakob von Uexkülli ilusat terminit kasutades enda omailma (*Umwelt*) osaks.

Järgnevalt vaatleme seda, kuidas on Eesti väliskeskkonda ja selle erinevaid aspekte käsitletud Riigikogu juures tegutseva Aren- guseire Keskuse ning enne seda tegutsenud Eesti Arengufondi koostatud arengustse- naariumides. Enamikus neist on keskendutud majandusarengu perspektiividele, käsitledes seda küll tihedas seoses mitmete muude elu- valdkondade trendidega, väiksem osa võtab põhiliselt vaatluse alla mingi teise valdkonna (sotsiaalvaldkond, riigivalitsemine) perspek- tiivid. Majandust on käsitletud esiteks geo- ökonoomilisel tasandil, kus ta areng põimub tihedalt (geo)poliitiliste teguritega, ja teiseks majandusena selle kitsamas ja traditsioonili- semas tähenduses.

Keskse vaatluse all oleva valdkonna või teema arengut mõjutava foonina on stsenaariumides kõige enam tähelepanu pööratud sotsiaalsele ja tehnoloogilisele keskkonnale. On arutatud ka ökoloogiaga seotut, kuid vaid inimeste üldisemate elulaadihoiakute muutumise kontekstis, mistõttu käsitleme seda järgnevas sotsiaalse keskkonna komponendina.

Geoökonoomiline ja geopoliitiline keskkond

Püüdes ennustada rahvusvahelise majan- duse võimalike muutuste mõju Eestile, pea- me arvestama ka geograafilise/ruumilise dimensiooniga. Globaalse majanduse kasvu- tempo kiirenemine ei anna iseenesest veel piisavat indikatsiooni selle kohta, kas ka meil võiks olla võimalik sellest kasvust osa saada, küll aga teeb seda majanduse kasvutempo meie lähiturgudel või teistel meile suhteliselt hästi ligipääsetavatel turgudel. Kui **maailma- majanduse kasvupoolused nihkuvad meist kaugemale** või meile lähemale, halvendab või parendab see meiegi võimalusi. Majanduslik väliskeskkond ei pruugi kujuneda ühtlaselt ligipääsetavaks, paljudel turgudel tuleb ar- vestada proteksionistlike barjääridega või takistab osade riikidega äriajamist erinevat liiki ebastabiilsus. Barjääride suurenemine või vähenemine pole ainult mingi üksikuid riike või maailma piirkondi puudutav nähtus, **me ei tea**,

kas järgmistel aastakümnetel saab maailmas tervikuna olema tegemist liberaalsema või proteksionistlikuma, stabiilsema või ebastabiilsema majanduskeskkonnaga.

Suuresti on seda dünaamikat tingivad protsessid seotud suurriikidevahelise võimuvõitlusega; selles võimuvõitluses põimuvad majanduslik ja poliitiline temaatika küllalt tihe-
dalt. Geoökonomilise keskkonna muutumine enam proteksionistlikuks vähendab globaalse majanduse kasvu võimalusi ja on selles plaanis ka Eesti majanduse kasvuperspektiivide seisukohalt hinnates negatiivne, samas võib riikidevaheliste majandussidemete geograafia ümberkujunemine sisaldada meie jaoks peale negatiivsete ka positiivseid tagajärgi. Geograafilise läheduse faktori tähtsustumine võib näiteks suurendada meie võimalusi meile lähedastel Põhjamaade turgudel.

Pärast iseseisvuse taastamist oli 1990. aastatel Eesti majanduse geoökonomiliseks põhiküsimuseks oma positsiooni edukas rakendamine ühelt poolt Venemaa ja SRÜ maade, teiselt poolt Põhja- ja Lääne-Euroopa riikide vahel ning võimalused neid kahte geograafilist majandusruumi ühendada. Edaspidi seostus Eesti majanduse kasvuperspektiivide uurimine eelkõige Eesti majanduse integreerumisega Euroopa Liitu ning selle integreerumise edu-

kusega. Aegamööda aga hakkas Eesti geoökonomilise keskkonna analüüsis termini „Ida“ all Venemaaga võrreldavale või isegi olulisemale kohale tõusma uus majanduse suurvõim, Hiina.

Sellest alates eristub nendes analüüsides Eesti jaoks **kaks geoökonomilist/geopoliitilist konteksti**: laiem, globaalne, kus põhimängijateks **Hiina, USA ja EL kui tervik**, ning selle raames **kitsam, lokaalsem kontekst, mis seostub eelkõige Läänemere piirkonnas toimuvaga**, siinsete integratsioonitendentside, nende ulatuse ja tugevusega. See vaatenurk on jäänud püsima nii Eesti Arengufondi kui ka hiljem Arenguseire Keskuse egiidi all koostatud stsenaariumipakettides.

Allolevas tabelis 1 toodud stsenaariumidest käsitlevad kaks esimest geoökonomilist/geopoliitilist (kasutame järgnevas tekstis lühiduse tõttu terminit „geoökonomilist“) keskkonda Eesti majanduse üldise arengu kontekstis, ülejäänud mingist kitsamast vaatepunktist lähtudes.

Omaaegses Eesti Arengufondi eestvõttel koostatud stsenaariumipaketis ennustati globaalsest majanduskriisist väljuvat maailma, kus jäme ots majandusarengus jääb küll

Tabel 1. Geoökonomilise keskkonna käsitlemine erinevates stsenaariumides

Stsenaariumipaketi koostanud institutsioon ja koostamise aasta	Vaatluse all olev ajavahemik	Töö nimetus	Fookus väliskeskkonna osas: trend või alternatiivsed variandid	Sellega seoses analüüsitud Eesti arenguperspektiive puudutav teema
Eesti Arengufond koostöös rahvusvahelise konsultatsiooni- firmaga Global Business Network, 2010	2010–2018	„Quo vadis, Eesti majandus? Neli lugu Eesti majanduse võimalikust tulevikust“. Stsenaariumid 2018	Läänemere maade (Põhjamaad + kolm Balti riiki) tugevam omavaheline majanduslik lõimumine koos selle EL-i regiooni koostöösidemete arendamisega Venemaaga <i>versus</i> killustunud ja proteksionistlikuks muutuv regioon. Üldfoon: maailma majanduskasvu keskusteks valdavalt suurriigid väljaspool Euroopat (USA, Hiina, India jt).	Eesti ettevõtete, eriti nn uue majanduse ettevõtete rahvusvahelisse majandusse haakumise suund ja viis erinevates võimalikes situatsioonides ja geoökonomilistes keskkondades.

Arenguseire Keskus, 2018	2018–2035	Tootlikkuse arengu-stsenaariumid 2035	Liberaalse välismajanduskeskkonna taastumine globaaltasandil (sh pikad väärtusloomeahelad) <i>versus</i> proteksionism riikide või riikide blokkide tasandil või pidevalt muutuvate ja raskelt määratletavate kaubandusreeglitega maailm (väärtusloomeahelad lühikesed ja regionaalsed).	Mis laadi väärtusloomeahelatele ja rahvusvahelise turu nõudlusele kohandada Eesti majandust.
Arenguseire Keskus, 2018	2018–2035	Tööturg 2035. Tööturu tulevikusuunad ja -stsenaariumid	Rahvusvaheliste töörandeprotsesside jätkuv toimimine nii EL-is kui ka Eestis (EL-i väliste maade osas mõneti tugevam kontroll, püüe eristada seda kriminaalsest rändest ja laiahaardelisest mugavusrändest) <i>versus</i> tugev tagasipööre töörande limiteerimise suunas.	Välistöõjõu, eriti kõrgema kvalifikatsiooniga tööjõu kasutamise või selle võimaluse vähenemise mõju Eesti ettevõtete moderniseerumisele ja Eesti tulevasele majandusseisundile.
Arenguseire Keskus, 2020	2020–2035	Globaalsed jõujooned 2035	Üldfooniks kombinatsioon globaliseerumisest ja lokaliseerumisest. EL-i ambitsioonikuse ja tegutsemisvõime tõus ühispoliitika realiseerijana, sh kaasaegsete infrastruktuuride (eriti digitaalsete) loomisel <i>versus</i> EL-i ambitsioonikuse taandumine võitluses oma rolli eest maailmamajanduses.	Infrastruktuuride (transpordi- ja energeetikataristu ning digiplatvormide kui komplekssete tehnoloogiliste ökosüsteemide) väljaarendamise võimalused Eestis.
Arenguseire Keskus, 2020	2020–2035	Globaalsed jõujooned 2035	EL-i ühispoliitikates on prioriteetsed arengupoliitilised taotlused, sh infrastruktuuride moderniseerimine <i>versus</i> prioriteetsed sotsiaalpoliitika ja stabiilsuse taotlus, võimalik ka majanduse ülereguleerimine. Taristu väljaarendamise suunitluses oluline nii EL-i siseruum kui ka EL-i ühenduste täiustamine väljapoole jääva (majandus)ruumiga <i>versus</i> rõhk vaid EL-i sisesel toimevõimil ja välissõltuvusest tulenevate ohtude kontrollimisel.	Infrastruktuuride väljaarendamise viisid ja võimalused Eestis.
Arenguseire Keskus koostöös uuringukeskusega CentAR, 2020	2020–2040	Merekaubanduse tulevik Eestis. Arengustsenaariumid aastani 2040	Muutused rahvusvaheliste kaubateede kulgemise marsruutides sõltuvalt geookonoomilistest ja geopoliitilistest muutustest maailmas: Läänemere idakalda maade positsioon rahvusvahelises kaubavedude logistikas muutub paremaks <i>versus</i> muutub halvemaks.	Eesti positsioon merekaubanduses ja selle nn kaldateenustes, võimalused osutada erinevaid teenuseid rahvusvaheliste multimodaalsete transpordikoridoride raames.

Euroopa-väliste suurriikide kätte, kuid kus EL-i majandusliku võimekuse ja Läänemere maade omavahelise majandusintegratsiooni edasise arengu osas EL-i sees on võimalikud erinevad tulemused. Parima variandina käsitleti võimalust **tõmmata Balti riikide majandused edukalt tihedasse koostöösse Põhjamaadega ja anda neile sellega oluline arengupulss**. Samas nähti ka võimalust, et säärane integratsioon Põhjamaadega ei õnnestu või kujuneb Eestile vähepakkuvaks. Sel juhul nähti alternatiivina võimalust, seda küll eelkõige Eesti IKT ja finantsteenustega tegelevate nn uue majanduse firmade perspektiivist vaadatuna, üritada end maailmaturule läbi murda **koostöös partneritega väljastpoolt Euroopat**, näiteks koostöös Californias asuvate tehnoloogiafirmadega (nn Skype-saare stsenaarium).

Arenguseire Keskuse stsenaariumipaketi, mis oli pühendatud **tootlikkuse tõstmise võimalustele Eesti majanduses**, põhilisi sõnumeid oli see, et rahvusvaheliste väärtusloomeahelate ülesehitus maailmamajanduses on muutumas ja et me ei tea, kas 2018. aastale järgnevatel aastatel võib toimuda liikumine tugevneva regionaalse blokistumise, taasliberaliseerumise (see variant tundus

kaunis vähe tõenäoline) või siis rahvusvahelise majanduskeskkonna ebastabiilsuse kasvu ja jätkuva killustumise suunas. Üldeeldus oli, et Euroopa Liit jääb vabamajanduskeskkonnana siiski püsima. Globaalsete väärtusloomeahelate ümberkorraldumine lühemateks ja enam regionaalseteks võib tähendada Eesti firmadele teatud funktsioonide, eriti **lihtsamat laadi funktsioonide kaotust globaalsetes (nn pikkades) väärtusahelates** ja suurendada **lähimaades asuvate koostööpartnerite tähtsust** Eesti jaoks. Erandiks on vast puhtalt digikeskkonnas opereerivad firmad. Ligipäas nõudlikele Põhjamaade turgudele ei pruugi aga olla lihtne, eriti lõpptarbijaile mõeldud toodangu jaoks.

Ülejäänud näidete puhul vaadeldi geökonoomilist keskkonda mingist kitsamast aspektist: tööjõu riikidevahelise liikumise aspektist, rahvusvaheliste transpordikoridori ja kaubavoogude muutumise aspektist ja infrastruktuuride arendamise aspektist. **Töö tulevikku käsitlevate stsenaariumide koostamisel** jõuti järeldusele, et täiendavad piirangud EL-i välistest maadest pärit tööjõu kasutamisele võivad mõnede stsenaariumide osas anda küll mõningaid positiivseid efekte,



näiteks sunnivad need kiirendama automatiseerimist või annavad osale kohalikust tööjõust neis stsenaariumides, kus tööpuudus kujuneb probleemiks, teatud leevendust, ent **neil piirangutel oleks ka tõsiseid miinuseid**. Võib tekkida tööhõive langus rutiinsete tööde osas ja sellega samal ajal vajalike inimeste puudus keerukamaid oskusi eeldavates valdkondades. Sellisel juhul mõjuvad piirangud immigrantitööjõu osas kokkuvõttes halvasti. Tööjõu juurdeõmbamist EL-i välistest maadest takistavad piirangud võiksid saada tõsiseks piduriks Tallinna ja Tartu kujunemisel 21. sajandi majanduse arengumootoreiks, seda just **kõrge kvalifikatsiooniga tööjõu nappuse** tõttu. Kodumaiseid talente niisuguseks arenguhüppeks ei jätkuks ja palgavahe Lääne- ja Põhja-Euroopa maadega on esialgu veel liiga suur, et sealt massilisemalt talente importida.

Küllalt tihedalt on geoökonomiliste arengute teema seotud kaasaegsete infrastruktuuride väljaarendamisega Euroopa Liidus ja Eestis. Nagu nähtub Arenguseire Keskuse vastavatest stsenaariumidest, sõltub siin palju Euroopa Liidu ambitsioonidest tõsta oma konkurentsivõimet maailmas liikmesriikide ühisprojektide kaudu. Kui Euroopa Liit nõrgeneb ja kaotab oma globaalse ambitsioonikuse, orienteerub ta valdavalt vaid oma siseprobleemide lahendamisele ja sotsiaalse stabiilsuse tagamisele. Transporditaristut arendavad nii riigid kui ka EL tervikuna, nii palju kui seda üldse arendatakse, **pidades silmas oma siseteritooriumi paremat ühendamist, mitte paremat lülitumist maailmamajanduse ringesse**. Eestile kui Euroopa Liidu n-ö ääre peal asuvale maale tähendaks see oma territooriumi geoökonomilise potentsiaali alakasutamist.

Suurt tähelepanu pühendab vastav Arenguseire Keskuse stsenaariumide pakett **digiplatvormide kui spetsiifiliste tehnoloogiliste ökosüsteemide** väljakujundamisele. Euroopa Liidu nõrkuse või väheste ambitsioonide korral tähendaks see küllalt üheselt Euroopa minekut USA- või Hiina-kesksete digiplatvormide kontrolli alla.

Eraldi töös on Arenguseire Keskus käsitlenud **merekaubavedude ja rahvusvaheliste transpordikoridoride arengu seisukohalt** olulisi geoökonomilisi trende. See on valdkond, kus puht majandusliku otstarbekuse kõrval sekkuvad mängu ka poliitilised kaalutlused. **Eesti jaoks on intrigeerivaks küsimuseks oma sadamate ja raudteede kaudu maailma tõusva majandusjõu Hiinaga seotud kaubavedude teenindamine, samuti igihaljas küsimus Vene transiitkaupadest.** Tõstatuvad küsimused sellest, kas tugevnev geopolitiilise võitluse tasandile tõusnud vastasseis Hiina ja USA vahel kandub samasuguse teravusega edasi ka Hiina ja EL-i majandussuhetele ning **millise positsiooni võtab Venemaa** nii majanduskoostöö suhtes EL-iga üldse kui ka Hiina ja Euroopa Liidu vahelise kaubavahetuse osas transiitmaana ning ühtlasi ka naabermaade sadamate kasutamise suhtes.

Lisaks juba traditsiooniliselt silmas peetud potentsiaalsetele transpordikoridoridele avab Eestile uusi võimalusi **Rail Balticu raudteeühenduse käivitumine**, mis tugevdab oluliselt Tallinna Sadama rahvusvahelist konkurentsivõimet ja annab muu hulgas võimaluse hakata teenindama Aadria mere sadamate kaudu Põhja-Euroopasse suunduvaid või sealt saabuvald kaupu, sealhulgas India ja muu Lõuna-Aasia eksport- ja importkaupu.

Kokkuvõttes tuleb nentida, et geoökonomiliste nihete temaatika on vaadeldud stsenaariumipakettides üks populaarsemaid. See on ka igati loogiline, arvestades viimastel aastatel maailmas toimunud nihkeid ja muutusi. Eriti tähtis on geoökonomilise arengu erinevate variantide läbimõtlemine uute majandus- ja ettevõtlusalaste prioriteetide seadmisel; sotsiaalprobleemide lahendamisele avaldavad säärased nihked samuti mõju, aga see on kaudsem, võib avalduda näiteks läbi majanduskasvu võimaluste paranemise või halvenemise.

Muud nihked rahvusvahelise majanduse seisundis ja selles toimuvates protsessides Eesti väliskeskkonnana

Siinses alapeatükis esitatud välismajanduskeskkonna käsitlused võib jagada kolme gruppi: a) rahvusvahelise majanduse kasvu jätkumise üldisele variantsusele taanduvad käsitlused (tõus *versus* langus); b) mingist konkreetsest rahvusvahelise majanduse kriisist väljatuleku edukusele ja selle tagajärjel tekkivatele muutustele keskenduvad käsitlused; c) käsitlused, mis keskenduvad struktuursetele muutustele mingis rahvusvahelise majanduse allvaldkonnas, näiteks nõudluse tüübis või rahvusvahelisel tööjouturul. Niisuguste nihete mõju ennustamine võib olla suunatud kas Eesti majanduse edasise toimimise võimalustest paremale arusaamisele, aga ka mingite sotsiaalsete, regionaalsete jm probleemide lahendamise võimaluste uurimisele.

Päris teineteisest isoleerituks muidugi geökonoomilist probleemistikku ning kitsamas ja traditsioonilisemas tähenduses käsitletud majanduse arengut puudutavat probleematikat pidada ei saa, nad mõjutavad teineteist ja stsenaariumide koostamisel on selliste mõjuahelate tajumine olulise tähtsusega. Majanduskasvu pidurdumine võib olla tingitud liberaalse välismajanduskeskkonna muutumisest protektsionistlikumaks, aga mõjuahel võib olla käivitunud ka teistpidi: mingitel põhjustel sumbunud majanduskasv võib olla riikide ajendiks võtta ette protektsionistlikke samme. Majanduskasv Euroopas kui Eesti jaoks primaarse tähtsusega majanduskeskkonnas võib sumbuda näiteks just geökonoomiliste nihete tõttu, seetõttu, et maailmamajanduse keskus liigub Ida-Aasiasse jne.

Rahvusvahelise majanduse kasvudünaamika avaldab mingite Eesti arengu jaoks oluliste probleemide lahendamisele mõju mitmel moel. Esiteks selle kaudu, et ta piirab või soodustab Eesti enda majanduskasvu, mis loob vahendid mingite Eesti-siseste, näiteks sotsiaalsete probleemide lahendamiseks. Mõju võib aga olla ka otsesem. Näiteks

meie pensionärid võivad sattuda hätta, kui pensionifondide võimalused teenida tulu rahvusvahelistelt turgudelt maailmamajanduse ebakindluse astme tõusu korral halvenevad. Rahvusvahelise majanduskriisi puhul võidakse mängida ümber EL-i tugifinantseeringute prioriteedid – see võib mõjutada Eesti-sisese regionaalpoliitika teostamise võimalusi jne. **Majanduskasvu dünaamika prognoosimine pole aga oluline ainult mingitele varem kavandatud programmidele või etteplaneeritud kuludele finantskatte leidmise aspektist. Väga oluline on ka üldise psühholoogilise fooni muutumine**, mille tekitab majanduse tõus või langus. Olukorras, kus rahvusvaheline majandus on languses ja raske seis ähvardab jätkuda, võivad väljatöötatud programmid ja poliitikad sattuda hoopis teistsugusesse valgusesse, kui nad olid üldise hea majanduskasvu perioodil; nende poliitikate osas võivad aktualiseeruda hoopis teistsugused eesmärgid ja lahendid. Mingi poliitika võib olla välja töötatud ja vastu võetud, lähitudes rahvusvahelise majanduse dünaamika optimistlikust prognoosist. Seda asutakse realiseerima, siis aga selgub, et rahvusvaheline majandussituatsioon ei muutu vastavalt prognoosile, vaid hakkab hoopis halvenema. Sellised perspektiivid on väga tõsine teema näiteks seoses pensionisüsteemidega, mille üheks keskseks kvaliteeditunnuseks on nende võime pidada vastu ka raske majandussituatsiooni tekke korral. Mitteprognoositud situatsioonimuutused võivad tekitada tugevaid tõmbulisi ja psühholoogilisi efekte, avalikkus võib hakata nõudma kavandatud sotsiaal-, haldus- või muud laadi poliitikate kiirkorras ümbertegemist, mis emotsionaalselt ülesköetud olukorras ei pruugi anda häid tulemusi. Seetõttu on poliitikate eelnev läbimängimine nii soodsa kui ka ebasoodsa majandussituatsiooni tingimustes, püüdes sealjuures ette näha ka avalikkuse reaktsioone, igati mõistlik ja aitab neid situatsiooni olulisel muutumisel vajadusel ka läbimõeldult ümber korraldada.

Kõige lihtsamat viisi majanduskeskkonna dünaamika arvestamisel, opereerimist lihtsa **jaotusega – parem majanduskeskkond versus halvem majanduskeskkond** – ka-

Tabel 2. Majanduskeskkonna käsitlemine erinevates stsenaariumides

Stsenaariumi-paketi koostanud institutsioon ja koostamise aasta	Vaatluse all olev ajavahemik	Töö nimetus	Fookus väliskeskkonna osas: trend või alternatiivsed variandid	Sellega seoses analüüsiv Eesti arengu-perspektiive puudutav teema
Eesti Arengu-fond koostöös rahvusvahelise konsultatsiooni-firmaga GBN, 2012	2012–2018	„Quo vadis Eesti majandus? Neli lugu Eesti majanduse võimalikust tulevikust“	Maailmamajanduse jõuline taastumine kriisist ja soodsad ekspordiolut <i>versus</i> vaevamine taastumine kriisist ja pingelised ekspordiolut.	Eesti majanduse üldis-te arengusuundumuste selgitamine kriisijärgses maailmamajanduses (majanduse tüüp, põhilised geograafilised integrat-sioonisuunad jne), sobilike majandusarengupoliitika ja ettevõtetepoolsete strateegiate selgitamine.
Arenguseire Keskus, 2018	2018–2035	Tööturg 2035. Tööturu tulevikusuunad ja -stsenaariumid	Virtuaaltöö jätkuv levik muudab tööjõuturu üha enam globaal-seks, trend jätkub ka juhul, kui rahvusvaheline majandus muu-tuks proteksionistlikumaks.	Uute tööhõivevormide laie-nemine Eestis, nende mõju majandusele ja inimestele, uut laadi töösuhete reguleerimine.
Arenguseire Keskus, 2018	2018–2035	Tootlikkuse arengu-stsenaariumid	Nihked nõudluse sisus rahvusva-helistel turgudel: domineerivaks jääb nn traditsioonilise nõudluse maht <i>versus</i> domineerivaks muu-tuvad konkreetsele situatsioonile ja tarbijale suunatud personali-seeritud lahendused.	Tootlikkuse tõusu võima-lused Eesti ettevõtluses rahvusvahelise majanduse muutumise tingimustes.
Arenguseire Keskus, 2019. Vahendataval kujul või sekund-aarse tegurina ka mitmes teises	2019–2050	Tuleviku eakate rahaline heaolu. Stsenaariumid	Suur majanduslangus või pika-ajaline ebastabiilsus Eesti jaoks olulistel turgudel ja Eestis <i>versus</i> majanduskeskkonna positiivse seisundi säilimine, majanduskas-vu jätkumine (vaatamata võimali-kele vahepealsetele häiringutele).	Vanemaealiste hakkama-saamise võimalused majan-duse erineva dünaamika, sh tõsiselt halveneva majandusolukorra puhul.
Arenguseire Keskus, 2020	2018–2030	Viiruskriisi mõju Eesti majandu-sele. Stsenaariumid	Rahvusvaheline majanduselu ja riikidevahelised normaalsed ma-jandussidemed taastuvad aasta-kahe jooksul <i>versus</i> normaalse rahvusvahelise majanduselu ja nõudluse taastumist lähiajal ei toimu.	Eesti riigi poolset poliitikat tagamaks parimat kriisist väljatulekut ning sotsiaal-se ja majandusliku arengu jätkumist.

sutati 2019. aastal Arenguseire Keskuse poolt eakate rahalise heaolu stsenaariumide koostamisel. Eeldati, et positiivsena säiliv või isegi paranev majanduskeskkond soodustab Eesti senise küllalt **edukeskse arengumudeli jätkumist ja vanurite jätkuvat osalemist tööturul** ka kaunis kõrges vanuses. Nn hõbe-majanduse edukäik, spetsiaalselt vanuritele mõeldud teenuste üha laiem turuletulek, on vanuritele täiendava teenistuse stiimuliks. Rahvusvahelise majanduse normaalse arengu korral on suhteliselt soodsad ka pensionifondide võimalused paigutada raha rahvusvahelistele turgudele. Vastupidisel juhul, kehva majandusdünaamika korral, kaovad vanemate inimeste töökohad. Raskustesse võivad sattuda ka pensionifondid. Tekivad tõsised probleemid vanurite sotsiaalsete probleemide lahendamisel; nende probleemidega hakkamasaamiseks tuleb ühiskonnal leida normaalaegade omadest erinevaid lahendeid. Milliseid, see sõltub suuresti ka sellest, mis suunas on vahepeal muutunud ühiskondlikud väärtused.

Lähedast loogikat majanduse dünaamika kui fooniteguri sissetoomiseks kasutati ka Arenguseire Keskuse 2018. aasta **riigivalitsemise ja e-valitsemise stsenaariumides**, kus üheks stsenaariumimaatriksi parameetrikaks oli valitud riigi eelarvesituatsiooni pingelisus. E-valitsemise mudeli valik sõltub põhimõttelistest taotlustest ja otsustest selle kohta, millist riigimudelit (kui demokraatlikku, detsentraliseeritud jne) ja mis suunas arendatavat e-valitsemist me tahame, kuid nagu stsenaariumides näidatud, **võivad majanduse sattumine kriitilisse seisu ja soov kulusid kokku tõmmata**, sh hoida kokku ka e-valitsemise arendamiseks vajalikelt kuldelt, **mõjutada oluliselt esialgseid hoiakuid nii valitsemissüsteemi arendamise kui ka e-valitsemise rakendamise sisu ja prioriteetide suhtes**. Võib tekkida soov panustada enam operatiivsete otsuste tegemisse valitsemise tasemel; need e-valitsemise lahendid, mis seostuvad kodanike suurema osalusega otsuste kujundamisel, võivad hakata tunduma ajakohatud jne.

Kui eelnevate stsenaariumipakettide puhul on majanduskasvu hüpoteesid siiski vaid foonideks, mis võivad mõjutada mingite muud laadi probleemide lahendamist, siis järgnevas kahes on püstitatud küsimus sellest, kuidas võiks Eesti majandus ise suuta teatud konkreetset spetsiifikat kandvast rahvusvahelisest kriisist väljuda, kuidas pärast kriisist n-ö läbiroomamist välja näha ja uutele tingimustele häälestuda. Esimese puhul neist näidetest on tegu Eesti majanduse väljumise stsenaariumidega aastakümnetagusest globaalsest majanduskriisist, teise puhul hakkamasaamisega praeguse koroonakriisiga.

Arengufondi omaaegses stsenaariumipaketis „Quo vadis, Eesti majandus?“ opereeriti maailmamajanduse jõulisema või vaevalisema kriisist taastumise variandiga, seda olukorras, kus geoökoonoomiline foon oli kriisi käigus juba osaliselt muutunud, osa muutusi aga tõenäoliselt veel ees. Kuid stsenaariumide põhitähelepanu oli **potentsiaalsete eksportturgude tekkel Eesti ettevõtete jaoks ja nende liikumisel**. Stsenaariumide koostajad avaldasid kartust, et kui rahvusvaheline majandus korralikult ei kosu ja Eesti ettevõtete edu eksportturgudel jääb nõrgaks, võib ennustada riigi rolli liigset ja ebaefektiivset suurenemist Eesti majanduses.

Hiljuti valminud Arenguseire Keskuse **Eesti majanduse koroonakriisist väljumist käsitlevas stsenaariumide paketi** vaadeldakse Eesti-siseseid võimalusi ja valikuid **kahes võimalikus tulevikumaailmas**, sellises, mis tekiks, kui koroonakriis aasta-paari jooksul taanduks ja rahvusvaheline majandus uuesti kosuma hakkaks, ja sellises, kus koroonakriisi tekitatud majanduspidurdus või majanduslangus jätkub pikemalt. Stsenaariumide autorid vaatlevad erinevaid võimalikke poliitikaid ja stsenaariume, mida on võimalik Eestis kriisiga hakkamasaamiseks rakendada, ja nendivad, et stsenaariumid on **väga väliskeskkonnatundlikud, mitmed toimumisvariandid, mis võiksid lühikese kriisi tingimustes rahuldavalt töötada, võivad endast kujutada tupikteed pikema kriisi korral või viia isegi sotsiaalse plahvatuseni**. Küsimus on selles,

kuidas rakendada sellist poliitikate kogumit, mis annaks vähemalt rahuldavaid tulemusi nii lühikese kui ka pika kriisi korral, võimaldaks nii suuremate kaotusteta üleelamise kui ka normaalse stardipositsiooni sisenemaks rahvusvahelise majanduse uude kasvufaasi. Sealjuures tuleb ilmselt eeldada, et **kriisijärgne situatsioon majanduskeskkonnas, eriti selle makromajanduslik tasakaal ja rahandus, ning riikidevahelises majandussuhtluses saab olema oluliselt teistsugune kui enne kriisi.**



Välismajanduskeskkonnas toimuma hakkavatest sisulistest ehk struktuursetest muutustest võeti Arenguseire Keskuse 2018. aastal koostatud stsenaariumipakettides vaatluse alla rahvusvahelist tööturusiituatsiooni oluliselt muutva virtuaaltöö edasine ja laienev levik ning nõudlusstruktuuri muutumine eksporditoodangu osas nn kaasaegse nõudluse suunas. Viimast iseloomustavad lõpptarbijale orienteeritud personaliseeritud lahendused nii toodete kui ka teenuste osas. Kui **virtuaaltöö osatähtsuse suurenemist võeti paratamatu trendina, siis nõudlusstruktuuri muutumise osas peeti silmas ka võimalust, et välja pakutud, suuresti elulaadi muutustest tingitud trend jätkab küll võidukäiku Euroopa, USA, Jaapani jt jõukamate maade tarbijate hulgas, aga kui maailma tarbijaskonnas suureneb oluliselt nn tõusvate majanduste, eriti Aasia maade keskklassi osatähtsus, võib see olla aluseks ka teist laadi ja traditsioonilisema nõudluse tõusule – nõudluse tõusule enam standardiseeritud toodete ja teenuste järele (imiteeriva tarbimise fenomen).** Seega seostub antud dilemma ka geoökonoomilise probleematikaga.

Tehnoloogiline keskkond

Tehnoloogiliste arengute mõju nii majanduse kui ka sotsiaalse elu muutumisele on raske üle hinnata, piisab, kui mainida märksõnu nagu digitehnoloogia, robotika ja tehisintellekt, biotehnoloogia. Teaduslik ja tehnoloogiline progress on globaalne nähtus, Eesti puhul saame rääkida – erandiks vast digitehnoloogiate rakendamine e-valitsemises, kus oleme rahvusvaheliselt esirinnas – ikkagi pigem mujal välja töötatud tehnoloogiate kasutuselevõttust, loodetavasti loomingulisest ja kohalikesse tingimustesse hästi sobivast kasutuselevõttust. Samas on uute tehnoloogiate kasutuselevõtu kiiruse ja nende reaalse mõju prognoosimine majanduses, sotsiaalses elus, riigivalitsemises ja mujal küllalt keeruline. Keeruliseks muudavad selle mitmed tegurid: a) teaduse ja tehnoloogia arengus endas peituv määramatus, võimatus täpselt ennustada, kui kiiresti ning mis kujul ta küpseks ja toimivaks saab, on väga suur;

b) radikaalsetel tehnoloogiatel on reeglina väga erinevaid tagajärgi ja kaasmõjusid: kui laialdasi ja millise suunaga mõjusid mingi uus tehnoloogia või tehnoloogiate kogum majandusele või sotsiaalsele elule kaasa toob, on küsimus, mis jääb tavaliselt vaieldavaks väga pikaks ajaks; c) omaette teema on tingimuste kujunemine uute radikaalsete tehnoloogiate kasutuselevõtuks teatud maal, antud juhul Eestis – pinnas selle tarvis, sellele antud prioriteet, sellesse panustatavad ressursid. Kui punktid a ja b seostuvad esmajoones väliskeskkonnaga, siis c puudutab juba Eestis toimuvat. Stsenariumide koostamisel võime jätta lahtiseks, kas Eestis üldse otsustatakse seesugusele tehnoloogilise baasi moderniseerimisele minna, mis juhtub siis, kui seda tehakse või seda ei tehta; me võime aga keskenduda tähelepanu niisuguste pingutuste eduvõimalustele erinevate olukordade ja tingimuste puhul.

Võtmetähtsusega tehnoloogiate teema tõusis Eestis stsenaaristilises analüüsis esile juba projekti Eesti 2010 raames 1990. aastate keskel, kui püstitati küsimus sellest, kuidas võiks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia aktiivne rakendamine muuta nii riigisisest majandamist ja elu, aga seostuda ka erinevate geoökoonoomiliste rollide täitmisega rahvusvahelises majanduses. Küllalt suurt tähelepanu tehnoloogilise keskkonna erinevatele aspektidele on oma stsenaariumipakettides pööranud ka Arenguseire Keskus.

Tabelis 3 toodud neljast tehnoloogilise keskkonna käsitlemise näitest kolme puhul on välja toodud alternatiivid; nenditakse, et võimalikud on erinevad arengud ja erinevad tulemused.

Määramatuse põhjused võivad olla erinevad. Vastus küsimusele, kas automatiseerimise, robotiseerimise ja tehisintellekti lahenduste forsseeritud kasutuselevõtt hävitab või loob rohkem töökohti, selgub tõenäoliselt aja jooksul rahvusvahelise praktika käigus. Midagi sõltub muidugi ka konkreetsest maast, selle situatsiooni eripärast, kuid pole erilist põhjust eeldada, et Eestis kujuneksid vastused oluliselt teistsugusteks kui teistes maades. Sellest, kas tulevikutehnoloogiate rakendami-

ne võib aidata kaasa tootmise ja teenindamise suuremale hajutamisele ruumis või vastupidi, aitab kaasa suuremale kontsentratsioonile, sõltub vastus tõenäoliselt enam kui riigi või regiooni eripärast ja tehnoloogiate rakendamise strateegiast. Kuna tegemist on väga laia ja mitmekesise uute tehnoloogiliste lahendite kogumiga, võib eeldada, et nende hulgast oskuslikult valides ja valikut rakendades on võimalik vähemalt teatud määral läheneda ühtlasema ruumikasutuse ideaalile. Kui väga seda soovitakse ja kas ollakse nõus maksma selle eest vajalikku hinda, on juba omaette küsimus. Valiku kujunemine nn tervisetehnoloogiate rakendamisel sõltub nii sellest, millised fundamentaaluuringute tulemused ja kuivõrd kiiresti näiteks ravimite või ravimistehnoloogiatena inimeste kasutusse jõuavad ning kui suure elanikkonna osa jaoks on need vastuvõetava hinnaga, teiselt poolt aga sellest, kuivõrd massiliselt tahetakse kasutada selliseid tehnoloogiaid ja praktikaid, mis on suhteliselt odavad, aga eeldavad inimestelt oma igapäevakäitumise muutmist. Viimane sõltub enam elanikkonna hoiakutest ja avaliku sektori poolsest läbimõeldud teavitus- ja toetuspoliitikast kui mingitest teaduslik-tehnoloogilistest läbilöökidest.

Digitehnoloogiate rakendamise puhul riigivaltitsemises ei peitu määramatus mitte niivõrd tehnoloogiates endis, vaid valitsemismudelite määratlemises, mille heaks neid püütakse rakendada.

Sotsiaalne keskkond

Mitmetes Arenguseire Keskuse koostatud või koostamisel olevates stsenaariumipakettides on lähtutud loogikast, et kriitiliseks teguriks teatud stsenaariumide käivitumisel on suured nihked ühiskonna sotsiaalsetes hoiakutes. Mõningate selliste nihete osas nagu ökoloogiliste hoiakute süvenemine või tervise suurem väärtustamine ei ole üldises suunas kahtlust, selge pole aga nende muutuste tugevus ja intensiivsus. Teiste osas ei saa välistada isegi vastassuunalisi liikumisi, seda vähemalt erinevate sotsiaalsete kihtide lõikes.

Tabel 3. Tehnoloogilise keskkonna käsitlemine erinevates stsenaariumides

Stsenaariumipaketi koostanud institutsioon ja koostamise aasta	Vaatluse all olev ajavahemik	Töö nimetus	Fookus väliskeskkonna osas: trend või alternatiivsed variandid	Sellega seoses analüüsitud Eesti arenguperspektiive puudutav teema
Arenguseire Keskus, 2018	2018–2035	Tööturg 2035. Tööturu tulevikusuund ja -stsenaariumid	Hoogustuv kombinatsioon automatiseerimisest, robotiseerimisest ja tehisintellektil baseeruvate lahenduste kasutuselevõtust hävitab (ka pikaajaliselt) töökohti enam, kui loob uusi <i>versus</i> loob kokkuvõttes uusi töökohti rohkem, kui hävitab.	Tehnoloogia arengu globaalsetest trendidest tulenevate muutuste mõju tööpuudusele ja uuele tööhõivele Eestis.
Arenguseire Keskus, 2018	2018–2030	Riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumid	Digitehnoloogia kasutamises peituvad võimalused e-valitsemiseks, teenuste arendamiseks, kodanike kaasamiseks, demokraatia arendamiseks.	Digitehnoloogia rakendamise võimaluste ja variantide täpsustamine erinevat laadi valitsemismudelite kujundamisel Eestis.
Arenguseire Keskus, 2019	2019–2035	Eesti regionaalse majanduse tulevik. Stsenaariumid aastani 2035	Uute tehnoloogiate, nagu nt hajus-energeetika, ringmajandus, 3D-printimine, isejuhtivad sõidukid jm kasutuselevõtt aitab kaasa tootmise ja elamise dekontsentreerumisele <i>versus</i> tehnoloogia areng ei aita ruumilist kontsentreerumist vähendada, vaid pigem lükkab seda tagant.	Tehnoloogia arengu võimalik mõju ühtlasema ruumikasutuse tekkele Eestis.
Arenguseire Keskus, 2020	2020–2035	Eesti tervishoiu tulevik. Stsenaariumid	Tervise vallas üksikute kalliste nn läbimurdetehnoloogiate domineerimapääs (eelkõige ravis) <i>versus</i> nn laiad tehnoloogiad, mis suunatud jõuliselt terviseprobleemide ennetusele, on kättesaadavad nii üksikisikute (võimalikult paljude) kui ka ühiskondade tasandil.	Otstarbekama tervisepoliitika variantide selgitamine Eestis.

Näiteks, kas trend liigub edasi individualismi ja ise enda eest vastutamise soovi suunas või toimub tagasilöökk ja hakatakse uuesti eelistama institutsionaliseeritud lahendeid, uuesti enam riigile lootma. Huvitavaks uueks nähtuseks on, kasutades Marju Lauristini poolt väljapakutud nimetust, nn uuskogukondlikku-

se teke nooremates elanikkonna gruppides. On eeldatud, et sellised hoiakumuutused ei tulene niivõrd Eesti ühiskonna eripäradest, vaid neid saab käsitleda pigem ulatuslikumate, rahvusvaheliste, näiteks üleeuroopaliste trendidena, mis kanduvad vähemalt mingil määral üle ka Eestisse. See ei tähenda mui-

dugi, et need jõuaksid siia ja koduneksid siin mingi üleeuroopalise keskmise alusel. Kuidas võiksid sotsiaalsed hoiakud muutuda näiteks 10–15-aastase ajahorisondi puhul, nii rahvusvahelise trendina kui ka konkreetselt Eestis, on raskesti ennustatav. Mõnel juhul ei saa välistada ka trendi edasi-tagasi visklemist.

Arenguseire Keskuse töödes käsitleti laiemat sotsiaalse keskkonna muutumisega seotud nihkeid stsenaariumide käivitumist määravate teguritena töö(turu) tuleviku, regionaalsete arenguerisuste muutumise, eakate heaolu ja tervisepoliitika tuleviku alastes projektides.

Tabel 4. Sotsiaalse keskkonna käsitlemine erinevates stsenaariumides

Stsenaariumi-paketi koostanud institutsioon ja koostamise aasta	Vaatluse all olev ajavahemik	Töö nimetus	Fookus väliskeskkonna osas: trend või alternatiivsed variandid	Sellega seoses analüüsitud Eesti arenguperspektiive puudutav teema
Arenguseire Keskus, 2018	2018–2035	Tööturg 2035. Tööturu tulevikusuunad ja -stsenaariumid	Inimeste kohanemine dünaamiliste, ajutiste ja osaliste tööhõivevormidega (distantstöö, platvormtöö jt) toimub suhteliselt jõudsalt <i>versus</i> toimub raskelt, aeglaselt ja/või suurte tagasilöökidega.	Eesti jaoks sobivate lahendite leidmine uute tööhõivevormide reguleerimiseks.
Arenguseire Keskus, 2019	2019–2035	Eesti regionaalsete majanduse tulevik. Stsenaariumid	Ökoloogiline pööre inimeste süvarusaamades (keskkonnaga kooskõlas oleva elamisviisi eelistamine ka juhul, kui see ei ole väga mugav ega majanduslikult kasulik) <i>versus</i> vaid pealispinnalised nihked (olles n-ö natuke ökoloogilisemad, püütakse võimalikult palju säilitada siiski praegust tarbimis- ja elamisviisi).	Regionaalsete arengudiferentside vähenemise võimalused Eestis, selleks sobivate vahendite leidmine.
Arenguseire Keskus, 2019	2019–2050	Tuleviku eakate rahaline heaolu. Stsenaariumid	Ühiskonna hoiakud muutuvad sõltumatu ja individuaalsete valikute väärtustamise suunas (ise vastutamine) <i>versus</i> need muutuvad pigem tagasi traditsioonilise ühiskonnakesksuse/institutsioonikesksuse suunas (lootus teiste abile, lootus riigile).	Eesti pensionisüsteemi arendamisvõimaluste selgitamine majanduskasvu erinevate perspektiivide tingimustes.
Arenguseire Keskus, 2020	2020–2035	Eesti tervishoiu tulevik. Stsenaariumid	Koroonaviiruse mõjul muutub oluliselt inimeste reaalne tervisekäitumine ja see kinnistub (nn reaalne tervisepööre) <i>versus</i> tervise tähtsustamine kujutab vaid ajutist efekti ega kinnistu, tervisekäitumine ei muutu oluliselt vastutustundlikumaks.	Eesti tervishoiusüsteemi arengu- ja rahastamisvõimaluste selgitamine.

Sotsiaalse keskkonna dünaamika võib takistada, kiirendada või modifitseerida majandusliku või tehnoloogilise iseloomuga protsesse, seetõttu on parema arusaama tekitamine sotsiaalsete protsesside seostest majanduslike ja tehnoloogiliste protsessidega üks olulisi stsenaariumide läbimängimisel tekkida võivaid efekte.

Kokkuvõtteks

Püüd tabada väliskeskkonnas toimuda võivaid Eesti jaoks potentsiaalselt olulisi arenguid, et nendega paremini kohaneda, on olnud keskseks taotluseks enamikus Eesti majandusliku või sotsiaalse arengu kohta koostatud stsenaariumides töötades. Eriti kehtib see Arenguseire Keskuses viimastel aastatel tehtud tööde kohta. Kuna käesoleval ajal on maailm kiires ja raskesti ettearvatavas muutumises, on enamiku arengute puhul peetud võimalikuks alternatiivsust. Loodetavasti on seesuguste stsenaariumide üle arutamine aidanud parandada otsustajate ja avalikkuse arusaamist võimalikest tulevikuradadest, millega meil tuleb tegemist teha, mille vahel valida või milliseid kombineerida.

Kahjuks viiakse Eestis tulevikuseiret, mille koostisosaks on väliskeskkonna olulisemate alternatiivsete arengute uurimine, läbi senini pigem üksikprojektide raames. Ideaalis peaks tulevikuseirest kujunema igasuguse arenguplaneerimise orgaaniline osa, millest kasvaksid välja erinevat laadi strateegiad, arengukavad ja nn läbimurdeprojektid. Kurvastavalt sageli on Eesti arengut määratlevad riiklikud dokumendid pigem täitmiseks ette nähtud ülesannete loendid, mis on koostatud valdavalt jätkuloogika alusel ja strateegilisse fooni muutumisse piisavalt süvenemata. Väljatöötatud strateegiad ja poliitikad peaksid realiseeruma kui mitte lausa muutumatus, siis aeglaselt ja meile teadaolevas suunas muutavas väliskeskkonnas. Tegelikult see tavaliselt nii ei lähe. Loodame, et senini läbi viidud stsenaariumiprojektid on aidanud valmistada ette pinda, et muuta seadusloome ja arenguplaneerimine Eestis senisest enam strateegilisemaks ja sealjuures paindlikumaks. Selliseks, mis arvestaks paremini kiirelt muutuva maailma reaalsust.



Erik Terk

Tallinna Ülikooli
ühiskonnateaduste instituudi
professor

