

# Yhdysvaltalainen näkemys teollisuuspolitiikkaan

LAWRENCE E. BUTLER

Yhdysvaltain hallitus määrittelee teollisuuspolitiikan kapeasti selektiiviseksi teollisuuspolitiikaksi tai sektoripolitiikaksi, jota Pirkko Lammi on kuvannut yhdeksi laajemman teollisuuspolitiikan käsitteen elementiksi. Hahmottelen virallista yhdysvaltalaisesta asennetta teollisuuspolitiikkaan sekä erityisesti sektoripolitiikkaa kohtaan tuntemaamme epäuskoa ja vastustusta. Investointeihin ja innovaatioihin vaikuttavan makrotaloudellisen ympäristön luomista pidetään sektoripolitiikkaa parempana vaihtoehtona.

Kuvaan myös teknologiapolitiikaksi kutsuttujen toimenpiteiden viimeaikaista kehitystä. Teknologiapolitiikkaa on pidetty jopa Yhdysvaltain aikaisempaa teollisuuspolitiikkaa aktiivisempana politiikkana.

Päätän esitykseni yhteenvedoon näkemyksistäni teollisuuspolitiikan ja sen poliittisen viitekehityksen välisestä suhteesta sekä johtopäätöksiin aktiivisen teollisuuspolitiikan tulevaisuudennäkymistä Suomen kaltaisissa pienissä avoimissa talouksissa.

## 1. Yhdysvaltain politiikka

Teollisuuspolitiikka on kielletty sana Yhdysvaltain hallituksen sanastossa, kun se määrittellään sektoripolitiikaksi tai Washingtonin suoraksi tueksi liike-elämän päätöksille.

»...Bushin hallinto vastustaa voimakkaasti sellaista teollisuuspolitiikkaa, johon liittyy yksityisten investointipäätösten arviointia ja yksittäisten yritysten, teollisuudenalojen tai teknologian muotojen valikointia suo-

tuisan verotuskohtelun tai suoran tuen kohteeksi. Historia tarjoaa voimakasta tukea sille näkemykselle, että yksityisillä markkinatoimijoilla on tehokkaammat inssiitit sekä parempaa informaatiota kuin hallituksen päätöksentekijöillä, sillä heillä on voittonsa ja työpaikkansa hävittäväenä. Näin ollen yksityiset markkinatoimijat tekevät järkevämpiä investointipäätöksiä» (The Economic Report of the President, s. 25).

Pirkko Lammi selvitti yksityiskohtaisesti sitä lähtökohtaa, että teollisuuspolitiikan käsite on laajempi ja monimutkaisempi kuin viime vuoden virallisessa julkilausumassa teollisuuspolitiikasta. Lammin mukaan teollisuuspolitiikkaan sisältyvät kaikki ne makrotalous-, kauppaj- ja sääntelypoliittiset toimenpiteet, jotka vaikuttavat teollisuuden suorituskykyyn.

En hyväksy hänen määrittelyään *à priori*, sillä teollisuuden ja palveluiden välisen eron määrittelemiseen liittyy vaikeuksia ja niiden välinen ero on entisestään hämärtyneet. Olen hänen kanssaan samaa mieltä siitä johtopäätöksestä, että kenelläkään ei ole käytettävissä yhtenäistä ja hyvin suunniteltua makro- ja mikrotalouspolitiikan yhdistelmää, joka toimisi moitteettomasti teollisuuden suorituskykyyn parantamiseksi.

Uskomme lujasti siihen, että sektoripolitiikka on tehotonta, kallista ja tuottamatonta. »Voittajien ja häviäjien» valikoiminen on vaikeaa ellei peräti mahdotonta. Yhdysvalloissa teollisuuspolitiikan kannattajat jakaantuivat kymmenen vuotta sitten defensiivisen ja offensiivisen lähestymistavan kannattajiin. Edelliset kannattivat vaikeuksissa olevien teollisuusalojen tukemista ja jälkimmäiset uusien, nousussa olevien alojen tukemista.

<sup>1</sup> Puheenvuoro Kansantaloudellisen Yhdistyksen vuosikokouksessa 26. 2. 1991. Käännös englanninkielestä Visa Heinonen.

Yhdysvaltain hallinto on johdonmukaisesti pitäytynyt liberaaliin lähestymistapaan: luottamukseen markkinavoimiin taloudellisen kehityksen ja kasvun mallien määrittämiseksi. Joitain harvoja poikkeuksia lukuunottamatta olemme välttäneet puuttumista eri sektorien toimintaan ja sen sijaan yrittäneet taa- ta vakaan makrotaloudellisen ympäristön, korkean koulutustason sekä infrastruktuurin ja minimoida innovaatioita ja kilpailua estä- vät tekijät.

Mitä muita tekijöitä liittyy yhdysvaltalai- seen sektoripolitiikan kammoon? Pirkko Lammi rajoittui lähestymistavassaan talous- teoriaan ja käytäntöön mutta jätti pois elin- tärkeän ulottuvuuden: poliittisten rakenteiden ja niihin kohdistuvien paineiden suoritusky- vyn.

Peter Katzenstein (1985) osoittaa, että Yh- dysvaltain hallitusjärjestelmällä on institu- tionaalisia rajoituksia, jotka estävät teollisuus- politiikan toteuttamisen. Teollisuutta ja tek- nologioita koskevat valinnat tekee elin, jota ei olisi valittu vaaleilla. Tarvittavat varat myöntää Yhdysvaltain kongressi, joka on kiihkeän painostusryhmäpolitiikan (*lobbying*) kohteena. Neljä vuotta vallassa oleva hallin- tokoneisto harjoittaa politiikkaa, jonka sen jälkeen valtaan tuleva hallitus varmasti hyl- kää. Lisäksi Yhdysvaltain oikeusjärjestelmä tarjoaa näyttämön juridisille haasteille.

Kaiken kaikkiaan painostuspolitiikka ja jat- kuvuuden puuttuminen johtaisivat epäjoh- donmukaiseen sektoripolitiikkaan Yhdysval- loille ominaisessa hajautetussa ja politisoidus- sa hallintojärjestelmässä. Siihen on lisättävä sellaiseen politiikkaan liittyvät perustavat te- hokkuuskysymykset, jotka eivät sovi markki- noihin suuntautuneeseen järjestelmäämme ja ovat ristiriidassa kasvavan globaalisen riippu- vuuden kanssa.

Robert Lawrence (1984) päätteli, että sek- toripolitiikkaan liittyy pitkiä viivästymiä — se on kallista kuluttajille ja veronmaksajille. Li- säksi se on mahdollisesti peruuttamatonta liit- tyen näkökulmaan, jonka mukaan voimak- kaat kotimaiset eturyhmät taistelevat tukiais-

ten, verohelpotusten sekä suojelun säilyttämi- seksi. (Hän viittaa maatalouteen ja tekstiili- alaan tärkeimpinä esimerkkeinä.) Sitä kopioi- sivat muut kansakunnat, mikä johtaisi kasva- vaan protektionismiin kansainvälisessä kau- passa.

## 2. Teknologiapolitiikka

Tosiasiassa meidän teollisuuspolitiikkamme on markkinaperusteista. Talouspolitiikka laa- jasti ymmärrettynä on ajoittain sektoripoli- tiikkaa. Tuemme koulutusta, tutkimusta se- kä infrastruktuurin kehittämistä. Poliittisten paineiden takia joudumme aika ajoin tuke- maan vaikeuksissa olevia teollisuudenaloja. Hallituksen yksityisen sektorin Chrysler-yhty- män pelastusoperaatioissa asioihin puuttumi- nen poikkeuksellisesti lopetettiin nopeasti. Muita esimerkkejä ovat tekstiiliviennin suo- jelu sekä auto- ja terästeollisuuden tukeminen erilaisten toimenpiteiden avulla.

Viime aikoina teollisuuteen epäsuorasti vai- kuttava, niin kutsuttu teknologiapolitiikka on tullut keskeiseksi politiikkainstrumentiksi. Vi- ime syyskuisen ilmoituksen mukaan tullaan noudattamaan seuraavaa teknologiapoliittis- ta strategiaa.

»Pidetään yllä vahvaa tieteellistä ja tekno- logista perustaa, tervettä taloudellista ympä- ristöä, joka edistää osaltaan innovaa- tioita ja uuden teknologian leviämistä. Kehitetään molemminpuolisesti edullisia kansainvälisiä tiede- ja teknologiasuhteita... myönnetään se, että kaikilla talouden osa- puolilla — liittovaltiolla, liittovaltion hal- lituksella sekä paikallisilla hallituksilla, teollisuudella ja korkeakoululaitoksella — on oma roolinsa.» (*U.S. Technology Po- licy*).

Perusoletuksena on epäsymmetrisistä kus- tannuksista ja eduista johtuva markkinahäi- riö tieteellisessä ja teknologisessa perustutki- muksessa, joka estää yksityistä sektoria saa- vuttamasta optimaalista investointien tasoa. Lausunnossa todetaan kuitenkin, että yksityi-

nen sektori on edelläkävijä teknologioiden tunnistamisessa ja käyttöönnotossa kaupallisia sovelluksia silmällä pitäen. Hallituksen rooli on keskeinen sopivan taloudellisen ympäristön luomisessa innovaatioiden tukemiseksi.

Hallituksen erityistoimenpiteitä uuden teknologiapolitiikan täytäntöönpanemiseksi ovat veroinsenttiivit, erilaiset kilpailunrajoitukset, entistä johdonmukaisemmat toimituskäytännöt, standardien kansainvälinen yhdenmukaistaminen sekä henkisen pääoman entistä parempi suojeleminen. Konkreettisiin toimenpiteisiin kuuluvat varojen lisääminen tieteelliseen ja teknologiseen koulutukseen sekä perustutkimukseen ja »esikilpailullisten» (*precompetitive*) yleisten teknologioiden kehitystyöhön.

Presidentti Bushin budjetti vuodelle 1992 lisää perustutkimuksen ja kehittäelytyön rahoitusta 13 %, mihin sisältyy aloite 150 dollarin suuruisen määrärahan myöntämiseksi maanlaajuista erikoisnopeaa supertietokoneverkkoa varten. Havainnoitsijat kutsuivat viimeksimainittua kohtaa »hienovaraiseksi siirroksi kohti valtion (ainakin rajoitetun) roolin tunnustamista kansakunnan teollisuuden kilpailukyvyyn tukemisessa» (*Washington Post*, tammi-kuu 1991, s. E1).

### 3. Vastakkainen näkemys

Robert Reich (1982) on Yhdysvaltain tunnetuin valtion aktiivisemmän teollisuuspoliittisen roolin puolestapuhuja. Kymmenen vuotta sitten Reich suhtautui hyvin kriittisesti siihen, että Yhdysvaltain hallitus painotti investointien tasoa pikemmin kuin investointien rakennetta.

Hän kirjoitti äskettäin, että kansakunnan varallisuuden määräytymisessä taidot ja infrastruktuuri ovat ratkaisevia tekijöitä (Reich 1991). Hän osoittaa, että USA:n teollisuuspolitiikkaa johtaa makrotasolla liittovaltion hallitus mutta mikrotasolla kukin osavaltio. Viidestäkymmenestä osavaltiosta 43 ylläpitää toimistoa ulkomailla ulkomaisten investointien houkuttelemiseksi maahan suurten verohelpotusten ja tukiaisten avulla. Hän päättlee, että

Taulukko 1. Yhdysvaltain hallituksen tuki infrastruktuuriin, koulutukseen sekä tutkimus- ja tuotekehittelytoimintaan.

	1970	1975	1980	1985	1990
Infrastruktuuri	0.97	1.03	1.14	0.91	0.75
Koulutus	0.43	0.43	0.51	0.40	0.37
T & K <sup>1</sup>	0.36	0.39	0.42	0.37	0.31

<sup>1</sup> Tutkimus ja tuotekehittely. Lukuihin ei sisälly puolustukseen ja avaruustutkimukseen käytettyjä varoja.

tämä on tehotonta, kun kaikki osavaltiot kilpailevat paitsi toisten osavaltioiden, myös kaikkien maailman maiden kanssa.

Reich haastaa Yhdysvaltain hallitusta tukemaan prosessia ja »leikkaamaan kansainvälisten yritysten kanssa tehtyjä sopimuksia tarjoamalla valtionapuja, verohelpotuksia tai pääsyä kansallisille markkinoille vastineeksi hyvien työpaikkojen tarjoamisesta». Tässä mielessä Reich suosii edelleen julkista sektoria päätöksentekijänä »hyvistä työpaikoista» päätettäessä. (Ilmeisesti hyviä ovat ne työpaikat, jotka painottavat henkisiä valmiuksia ja korkeatasoista infrastruktuuria).

Reich esittää tilastollista evidenssiä sille, että Yhdysvaltain hallitus on vähentänyt osallistumistaan kansallisten valmiuksien ja infrastruktuurin tukemiseen (taulukko 1). Hänen esittämänsä luvut eivät paljasta vastaavien menojen kasvua osavaltioiden tasolla.

Näyttää siltä, että Reichin näkemykset sopivat osittain yhteen Bushin hallinnon näkemysten kanssa — ainakin mitä tulee tieteen ja teknologian kasvavaan rahoitukseen. Näkemykset eroavat kuitenkin julkisen ja yksityisen yhteistyön suhteen erityisesti siinä, mitä kaupallisia teknologioita tulisi tukea. Tässä mielessä olemme vakuuttuneita siitä, että byrokraatit ja poliitikot eivät ole päteviä päättämään voimavarojen tehokkaasta kohdentamisesta.

Kokemukset 1970-luvun ja 1980-luvun alun Euroopasta ovat selviä osoituksia siitä, että teollisuuden projektit (jotka luotiin tavallisesti haastamaan Yhdysvaltain ja Japanin teollisuudenaloja), kuten Airbus-yhtymä, superjohteet ja supertietokoneet, eivät ole vaikut-

taneet positiivisesti teollisuuden kokonaistulokseen. Ne ovat usein aiheuttaneet tuottoaan suurempia kustannuksia (*Krugman*, 1980).

Euroopan nykyinen taloudellinen dynaamisuus liittyy enemmän verotukseen ja rahoitukseen sekä muihin makrotaloudellisiin uudistuksiin kuin sektoripolitiikkaan. Euroopan hallitukset ovat pyrkineet parantamaan kansallista taloudellista ja investointiympäristöä sekä puuttumaan selviin häiriöihin markkinoiden toiminnassa.

#### 4. Eurooppalainen malli: pienet maat

Entä miten on laita Euroopalle tyypillisten pienten kansakuntien, joiden poliittinen järjestelmä on yhdysvaltalaisesta keskitetympi? Saatavilla olevien tutkimusten mukaan näillä kansakunnilla on paremmat mahdollisuudet johdonmukaisen teollisuuspolitiikan harjoittamiseen.

Peter Katzensteinin mukaan Suomen kaltaiset pienet maat käyvät läpi taloudellisia muutoksia kompensoimalla sen kustannuksia kolmen osapuolen yhteistyöllä (työvoiman, teollisuuden ja hallituksen). Hän uskoo kuitenkin, että Euroopan pieniltä, vaikkakin poliittisesti vakailta valtioilta puuttuu poliittinen kapasiteetti kaikkien laajamittaisen rakennemuutospolitiikan talouspoliittisten välineiden käyttämiseksi. Sen sijaan ne pitävät parempana teollisuuden säätelyn reaktiivista ja joustavaa politiikkaa.

Lisäksi monet ovat sitä mieltä, etteivät teollisuuspolitiikan säännöt sovi tietyissä tilanteissa yhteen markkinasuuntauksen ja globaalin riippuvuuden kanssa. Katzensteinin mukaan tavaroiden tuottaminen voittoa tuottaville aloille maailmanmarkkinoilla on taloudellinen välttämättömyys. Tämä näyttää pätevän Suomeen. Kuitenkin väittäisin, että 1970-luvun »positiivisen» sektoripolitiikan kaltainen teollisuuspolitiikka (esim. VALCO-kokeilu) tulee yhä soveltumattommaksi Suomen lähestyessä Euroopan yhteisöä sekä perustaessa taloudellisen kasvunsa teknologian ja ammatitaidon kehittämiseen. Teknologiaa ja kou-

lutettua työvoimaa viedään yhä useammin ulkomaille sen sijaan että ne käytettäisiin teollisuustuotantoon kotimaassa.

1980-lukua luonnehdittiin Suomessa rakennemuutoksen vuosikymmeneksi. Pitkälle kehittyneen teknologian merkitystä ja teollisuuden monipuolistamisen tärkeyttä korostettiin. Viimeisten neljän vuoden nimittäminen »hallitun rakennemuutoksen» ajanjaksoksi merkitsi todellisuudessa avointa kannatusta sellaiselle sektoripolitiikalle, joka helpottaa vanhojen ja kannattamattomien teollisuudenalojen lopettamista ja kiihdyttää samalla uusien teollisuudenalojen nousua. Poikkeuksia esiintyi: esimerkiksi erityisesti Wärtsilän meriteollisuuden vararikko.

Julkilausutusta politiikasta huolimatta laajaa, teknologiaan pohjautuvaa teollisuuden monipuolistumista ei tapahtunut. Sen sijaan viime vuosikymmenelle oli ominaista perinteisesti vahvan ja korkeasti arvostetun koneenrakennustaidon sekä metsätuotannon keskeinen painotus sekä palvelusektorin dramaattinen kasvu. Viimeksi mainittu muistuttaa kehityksestä Yhdysvalloissa, missä 73 % yksityisen sektorin työntekijöistä ja 91 % uusista työpaikoista oli vuonna 1982 palvelusektorilla.

Robert Reich painottaa, että väestön henkistä kapasiteettia tulee kehittää tarjoamalla sille uuteen maailmantalouteen liittymisen edellyttämä infrastruktuuri. Tätä kuvastaa oudolla tavalla Suomesta ulos virtaavan pitkäaikaisen pääoman aiheuttama vajaus suorien investointien taseessa: Suomen teknologia ja henkiset valmiudet kaipaavat ulospääsytiä ulkomaille. Tämä todistaa suomalaisen teknisen koulutuksen korkeaa tasoa sekä tutkimus- ja kehitystyölle annettua tukea. Suomalaisia paperiteollisuusinsinöörejä, huippuenergiafysiikoita sekä materiaalienkäsittelyn asiantuntijoita tavataan kaikkialla maailmassa.

Mikäli omaksutaan se negatiivinen näkemys, että pääoman ulosvirtaamisen syynä on heikko investointiympäristö, Pirkko Lammin esittämää huolellisesti valittavien ja kohden-

nettavien makro- ja mikrotaloudellisten reaktioiden hahmotelmaa tulisi tarkastella perusteellisesti. Talous- ja teollisuuspolitiikkaa ei pitäisi koskaan käyttää kansallisten tavoitteiden, kuten tasapainoisen alueellisen kasvun ja työllisyyden ylläpitämiseksi. Näiden tavoitteiden edistämiseksi on olemassa parempia ja halvempia välineitä.

Yhdentyminen Euroopan yhteisöön rajoittaa edelleen kansallisen teollisuuspolitiikan näkymiä sekä pakottaa makrotalouspolitiikan yhteensovittamiseen. Pirkko Lammin painotus EY:n talous- ja teollisuuspoliittisen evoluution suhteen on oikea. Suomalaisten, sekä hallituksen että korkeakoululaitoksen palveluksessa olevien taloustieteilijöiden ja valtioppineiden tulisi tarkastella sen seurauksia Suomelle perusteellisesti.

### *Kirjallisuus*

- The Economic Report of the President, Washington D.C. 1990.
- Katzenstein, P. (1985): *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Cornell University Press.
- Krugman, P. (1980): »Foreign Experience with Industrial Policy». MIT (July).
- Lawrence, R. (1984): *Can America Compete?* The Brookings Institute.
- Magaziner, I. ja R. Reich, (1982): *Minding America's Business: The Decline and Rise of the American Economy*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Reich, R. (1991): »The Real Economy». *Atlantic Monthly* (February).
- U.S. Technology Policy*, Executive office of the President, Washington, D.C., September 26, 1990.