

Teollisuuspolitiikan perusteet*

PIRKKO LAMMI

Teollisuuspolitiikka ei käsitteenä ole kovin vanha. Joissakin maissa eräänlaista teollisuuspolitiikkaa on tosin harjoitettu kauan, kuten Ranskassa Ludvig XIV ajoista lähtien, jolloin Jean Baptiste Colbert loi maalle ensimmäisen kansallisen teollisuutta koskevan strategian. Tämä on säännön vahvistava poikkeus.

Teollisuuspolitiikan varsinainen kulta-aika Euroopassa tuli vasta 1970-luvulla, jolloin puhuttiin stagflaatiosta ja deindustrialisaatiosta. Korkean talouskasvun vuosikymmenet näyttivät päättyneen ja Euroopan teollisuus oli menettänyt kilpailukykyään Yhdysvalloille, Japanille ja teollistuville maille. Tällöin aloitettiin useissa ellei useimmissa maissa se puolustuksellinen teollisuuspolitiikka, joka osaksi jatkuu vieläkin ja leimaa monien käsitystä teollisuuspolitiikasta.

Nykyisin teollisuuspolitiikkaa on kaikissa teollisuusmaissa, mutta sen tavoitteita ja sisältöä ei yleensä vieläkään määritellä kovin selvästi. Tämä saattaa olla joskus tarkoituksellistakin. Kun aluetta ei ole määritelty tarkasti, sen piiriin voidaan lukea suuri määrä erilaisia, perimmiltä tavoitteiltaan jopa vastakkaisia toimenpiteitä.

Tässä katsauksessa käsittelen ensisijaisesti niitä syitä, joiden vuoksi teollisuuspolitiikkaa on ruvettu harjoittamaan sekä sen nykyisiä perusteluja. Näkemykseni on, että nämä perusteet tulisi ilmaista nykyistä selkeämmin, jotta voitaisiin harjoittaa todella johdonmukaista ja tavoitteellista teollisuuspolitiikkaa.

1. Talousyhteisön teollisuuspolitiikka

Merkittävää on, että Euroopan talousyhteisön

* Esitelmä Kansantaloudellisen Yhdistyksen vuosikokouksessa 26. 2. 1991.

Rooman sopimuksessa ei teollisuuspolitiikkaa mainita lainkaan. Siihen kuuluvaa toimintaa on tietysti harjoitettu sekä yhteisömaissa että keskitetysti, kuten esimerkiksi yhteistä tutkimustoiminnan tai pkt-yritysten edistämistä, mutta ei johdonmukaisesti teollisuuspolitiikan nimen alla. Jäsenmaiden teollisuuspolitiikan koordinoimisen tarpeesta puhuttiin varovaisesti 1980-luvun alkupuolella, mutta tehtävä näytti ylivoimaiselta, kun Mitterandin Ranskassa yrityksiä kansallistettiin, Thatcherin Englannissa yksityistettiin.

Ensimmäiset kokonaiskuvaukseen pyrki- neet kannanotot yhteisön teollisuuspolitiikkaan on laadittu vasta parin viime vuoden aikana. Viime syksynä komissio julkaisi muistion, jossa esitetään suuntaviivat yhteisön teollisuuspolitiikalle (*EC 1990*).

Julkaisussa lähdetään siitä, että yhteisön, tai kuten siinä johdonmukaisesti sanotaan, Euroopan, teollisuus toimii avoimissa kilpailuolosuhteissa, eikä voi vetäytyä kotimarkkinoilleen. Sen vuoksi julkisen vallan tehtävänä on oltava Euroopan teollisuuden valmistaminen maailmanmarkkinoiden kilpailuun. Tässä yhteydessä sisämarkkinat ovat ensimmäinen olennainen askel teollisuuden kansainvälistämiseksi. »Joukko muita toimenpiteitä voi helpottaa kansainvälistymisprosessia vahvistamalla Euroopan teollisuuden kilpailukykyä sekä omilla markkinoilla että maailmanlaajuisesti.»

Keskeiseksi tavoitteeksi asetetaan oman alueen teollisuuden kilpailukykyyn vahvistaminen, ja erityisesti korostetaan makropoliitiikan ja rakennepoliitiikan samanaikaista käyttöä. Raportissa korostetaan rakenteellista sopeutumista, jolloin tuotannollisia voimavaroja siirtyy markkinasignaalien mukaisesti tuottavimmille aloille. Rakennesopeutuminen ja

kansainvälinen kilpailukyky ovat sidoksissa toisiinsa.

Talousyhteisön näkemyksen perusta on markkinoiden tehokas toiminta. Vastuu teollisuuden toiminnasta on yrityksillä, julkinen valta voi tukea ja nopeuttaa sopeutumisprosessia. Julkisen vallan tehtävänä on:

- myönteisen taloudellisen toimintaympäristön ylläpitäminen,
- myönteinen asennoituminen sopeutumiseen ja
- markkinoiden avoimuuden säilyttäminen.

Näiden kolmen lausuman voidaan tulkita tarkoittavan, että julkisen vallan tehtävä on tukea rakennemuutoksia, mutta jättää lopulliset ratkaisut yrityksille, että teollisuuspolitiikka ei saa olla vanhoja rakenteita säilyttävää ja että keskeisesti on luotettava markkinavoimiin.

Tämän jälkeen EY:n suuntaviivat siirtyvät käsittelemään teollisuuspoliittista toimintaa. Tähän kuuluu:

A. hyvien olosuhteiden luominen rakenteelliselle sopeutumiselle, keinoina 1. kilpailun säilyttäminen, mm. valvomalla keskittymistä ja kontrolloimalla julkisen vallan antamaa tukea, 2. vakaan talouskehityksen ylläpitäminen, 3. korkean koulutustason turvaaminen, 4. yhteiskunnallisen yhtenäisyyden edistäminen ja 5. ympäristönsuojelun korkean tason saavuttaminen;

B. katalysaattoreita, joilla edistetään yritysten halukkuutta sopeutumiseen, ovat 1. sisämarkkinat (standardit, julkiset hankinnat, yhtiölainsäädäntö) ja 2. sen täydennyksenä Uruguayan kierros;

C. sopeutumisen nopeuttamisen keinoja ovat 1. pkt-politiikka, 2. inhimillisten voimavarojen käytön tehostaminen, 3. yrityspalvelujen kehittäminen, 4. tutkimuksen ja teknologian edistäminen ja 5. Euroopan kattavat verkostot eli liikkuvuuden edistäminen yhteisömaiden välillä.

EY:n teollisuuspolitiikan suuntaviivojen rakenne ei näytä kovin johdonmukaiselta, mutta se kattaa aika hyvin tyyppilliset teollisuuspolitiikan alueet. Se on pitkällisen työn tuloksena tehty yhteenveto ja pyrkii sekä periaatteel-

lisiin kannanottoihin että toimenpiteiden esittämiseen. Sitä voi näin ollen hyvin pitää vertailukohtana ja malliesimerkkinä. Kuvaavaa tällekin ohjelmalle on epätasaisuus. Subventoita lähinnä seurataan, keskittymistä valvotaan. Kilpailua halutaan, mutta Bangemannin asiaa koskevan puheen mukaan fuusiot saattavat alueen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi olla tarpeen. (*Bangemann 1989*).

2. Teollisuuspolitiikan rajat

Teollisuuspolitiikan perusteita etsittäessä on ensiksi korostettava, että yhteiskunnassa on myös muita kuin taloudellisia tavoitteita, joilla kuitenkin on myös taloudellinen ulottuvuus. Esimerkiksi sotilaallisten tai turvallisuusnäkökohtien on usein katsottu edellyttävän sellaista tuotantoa, joka markkinatalouden perusteiden ei olisi kannattavaa. Korkean työllisyyden säilyttäminen epätasuisilla markkinoilla, kulttuurinäkökohdat, elämisen laatu, ympäristö, kansallinen itsemääräämisoikeus, arvovaltakysymykset vaikuttavat siihen, mitä voidaan tavoitella talous- ja teollisuuspolitiikalla. Yhteiskuntapolitiikka vaikuttaa myös teollisuuden toimintaedellytyksiin.

Talouspolitiikan tavoitteena on perinteisesti nopea talouskasvu, vakaa rahanarvo, ulkomainen maksuvalmius ja hyvä työllisyys. Yksi talouspolitiikan lohko on elinkeinopolitiikka, jonka yksi alue on teollisuuspolitiikka. Käytännössä maatalouspolitiikka on kuitenkin saanut eniten huomiota.

Teollisuuspolitiikan on yleensä synnyttänyt käytännön tarve — kasvava työttömyys, kansainvälisen kilpailukyvyyn menettäminen, vaihtotasevaje. Toinen lähtökohhta on ollut strateginen; on katsottu, että kansantalouden kehittäminen, erityisesti riittävän talouskasvun aikaansaaminen, edellyttää nimenomaan teollisuuden edistämistä.

Teollisuuspolitiikalla tarkoitetaan näistä käytännön lähtökohdista yleensä kaikkea sitä, miten julkinen valta vaikuttaa teollisuuteen. Tapanana on yksinkertaisesti luetella ja ryhmitellä kaikki nämä toimet.

Kun julkinen valta vaikuttaa teollisuuteen ja sen toimintaedellytyksiin, vaikka ensisijainen tavoite on jokin muu, näitä toimia on tietenkin aihetta punnita myös teollisuuden näkökulmasta.

Tämän jälkeen tulee kuitenkin vasta varsinaisen teollisuuspolitiikka, jolla vanhan suomalaisen määritelmän mukaan tarkoitetaan tavoitteellista ja pitkäjänteistä toimintaa teollisuuden toimintaedellytysten parantamiseksi (Suomen Teollisuusliitto 1969).

Tällainen teollisuuspolitiikan määrittely on edelleen käyttökelpoinen. Ohjelmien ja tutkimuksen perustaksi alan käsitteistöä pitäisi kuitenkin määritellä tätä täsmällisemmin.

3. Teollisuuspolitiikan kohdealueet

Varsinaista teollisuuspolitiikkaa, jolla tietoisesti pyritään vaikuttamaan teollisuuteen, voidaan tarkastella myös sen kohdetasojen mukaan (Jacquemin 1984)

1. Makrotaloudellinen suuntaus on vähiten interventionistinen ja jättää teollisuuden ja yritysten toiminnan markkinavoimien varaan.

2. Sektoripolitiikka on perinteisesti lähtenyt käytännön tarpeista. Taloudelliset vaikeudet ovat kohdanneet nimenomaan tiettyjä teollisuudenaloja, joita on esimerkiksi haluttu auttaa vaikeuksien yli.

3. Mikrotaloudellinen suuntaus vaikuttaa yksittäisten yritysten tai yritysryhmien toimintaan.

Näiden tähänastisten tavoitetasojen rinnalle tai yläpuolelle on EY tuomassa alueellisen tason, jolloin halutaan parantaa koko EY:n teollisuuden asemaa tai kilpailukykyä ulkopuolisiin nähden.

4. Teollisuuspolitiikan tyyppi

Teollisuuspolitiikan toimintatavat ovat syntyneet erilaisista käytännön tarpeista, mutta taustalla on myös erilainen poliittinen ja ideologinen näkemys.

Ruotsissa Gunnar Eliasson on jaotellut teollisuuspolitiikan neljään eri tyyppiin varsin joh-

donmukaisella tavalla (Eliasson 1984). Kullekin neljälle tyyppille löytyy käytännön esimerkkejä teollisuusmaista. Kolmea ensimmäistä voidaan nimittää selektiivisiksi, neljäs on yleisluontoinen.

Ensinnäkin positiivisen teollisuuspolitiikan malliesimerkki on uusien yritysten ja uuden teknologian käyttöönoton edistäminen, jota on harrastettu erityisesti Japanissa, Ruotissa ja Isossa-Britanniassa, mutta jonkin verran lähes kaikkialla Yhdysvaltoja myöten. Tämänkaltaisen vaikuttaminen on edelleen suosittua ja on osa EY:n uutta teollisuuspolitiikkaa. Luottamus positiivisen teollisuuspolitiikan mahdollisuuksiin riippuu siitä, uskotaanko julkisella vallalla olevan edellytykset tehdä parempia ratkaisuja kuin yrittäjillä.

Toiseksi vaikeuksissa olevien yritysten tukeminen on ehkä vieläkin yleisin ja ainakin historiaan tyypillisenä jäävä toimintamuoto. Taantuvia toimialoja tai yrityksiä on pyritty auttamaan kuntoon subventioilla tai yritysten toimintaa on subventioilla jatkettu, jotta olisi voitu saavuttaa joitakin muita tavoitteita, kuten pitää yllä työllisyyttä, tai yrityksiä on haluttu auttaa tilapäisten vaikeuksien yli. Malliesimerkkinä vaikeuksissa olevien yritysten tukemisesta on Ruotsi.

OECD:ssä on käynnissä ilmeisesti erittäin laajaksi muodostuva subventioiden tutkiminen. Tutkimuksessa käsitellään myös muuta teollisuustukea kuin vaikeuksissa olevien yritysten tukemista eli myös tutkimuksen, koulutuksen, investointien jne saamaa tukimuotoista rahoitusta.

Kahta edellistä laaja-alaisempaa on keskitettyyn suunnitteluun perustuva teollisuuden kehityksen ohjaaminen. Ranskan ja Japanin katsotaan olleen voimakkaimmin näillä linjoilla, joskaan japanilaiset itse eivät tätä määrittelyä mielellään hyväksy. Toiminta perustuu käsitykseen, että julkisella vallalla on enemmän tietoja ja parempi yleiskuva taloudesta ja teollisuudesta kuin yrityksillä. Lisäksi oletetaan, että tämä tieto voidaan muuntaa tiedoksi siitä, mihin suuntaan teollisuutta tulisi ohjata, sekä että yritykset saadaan toimimaan halutulla tavalla.

Tätäkin toimintaa kritisoidaan nykyisin. Markkinavoimat ja kilpailu ovat suosiossa ja tuskin missään maassa tunnustetaan harjoitettavan keskitettyyn suunnitteluun perustuva teollisuuspolitiikkaa. Toisaalta hyvin suuri osa teoreettisesta tutkimuksesta etsii perusteluja juuri tämäntyyppiselle toiminnalle.

Neljänneksi markkinalähtöinen teollisuuspolitiikka pyrkii vaikuttamaan vain yritysten toimintaympäristöön tekemällä sen kilpailevammaksi säätelyn vähentämisen, ulkomaankaupan vapauttamisen ja kilpailun edistämisen avulla, rakentamalla infrastruktuuria, parantamalla yritysilmapiiriä. Sveitsin ja Yhdysvaltojen sekä Tanskan teollisuuspoliittisen ajattelun katsotaan kuuluneen tähän ryhmään, vaikka näissäkin maissa on käytetty myös muunlaisia toimenpiteitä. Myös EY haluaa soveltaa ennen muuta tätä linjaa, joskaan ei kovin johdonmukaisesti.

Markkinalähtöinen vaikuttaminen on periaatteellisella tasolla hyvin puolustettavissa ja perusteltavissa. Käytännössä tehdään usein juuri kuten EY on tehnyt eli luetellaan kaikki se, mitä halutaan: vakaata talouskasvua, pkyritysten edistämistä, teknologian kehittämistä, jolloin toimenpiteet eivät lopulta eroa paljonkaan positiivisesta teollisuuspolitiikasta. Markkinalähtöisen suuntauksen suuri heikkous onkin, että sitä ei läheskään aina rajata, jolloin siihen vetoamalla voidaan perustella suurta määrää yksityiskohtaisiakin toimenpiteitä.

Yhtenä markkinalähtöisyyden kriteerinä esitetään, että se jättää mikrotason ratkaisut yrityksille. Tähän kaavaan sopivat esimerkiksi tutkimustoiminnan saamat veroetuisuudet, joita myönnettäisiin kaikelle tutkimustoiminnalle. Tähän kuuluisivat kuitenkin myös subventiot, jos ne ovat kaikkien tietyllä tavalla vaikeuksissa olevien yritysten vapaasti saatavilla. Rahamarkkinatoimet, joilla teollisuudelle taattaisiin matalakorkoisia lainoja, voisivat myös olla markkinalähtöisiä. Kaikilla toimilla on kuitenkin vaara luisua yleisistä valikoiviksi. Jos esimerkiksi lainat ovat todella edullisia, syntyisi ylikysyntää ja tarvittaisiin joi-

takin valintakriteerejä lainan saajien valitsemiseksi.

Selkeimmin tähän ryhmään kuuluvia toimia ovat yleinen talous- ja kauppapolitiikka sekä huolehtiminen hyvästä infrastruktuurista. Tällöinkin lienee edellytettävä, että tarjolla on oltava sekä yksityisiä että julkisesti tuotettuja palveluja. Kilpailun rajoitusten purkaminen sekä uusien yritysten markkinoille tulon esteiden poistaminen lienevät myös tähän ryhmään kuuluvia toimia.

Markkinalähtöisen teollisuuspolitiikan periaatteisiin kuuluu sopeutumista hidastavien toimenpiteiden vastustaminen, mutta myös kukaan rakennemuutoksen edistämistä ei sovi hyväksyä, koska julkinen valta ei voi tietää yrityksiä paremmin, mitä aloja tulisi edistää. Kaikki positiiviset toimet johtaisivat tämän ajattelun mukaan taloudellisen päätöksenteon politisoitumiseen ja vapaan aloitteellisuuden tukahduttamiseen.

5. Teollisuuspolitiikkaan teoreettista perustelua

Teollisuuspolitiikka lähti käytännön tarpeista, ja tyyppillinen keskustelu koskee käytännön tavoitteita, kehitettyjä instrumentteja, päätöksentekoprosessia, tähänastisia koskemuksia ja tuloksia sekä nykyisiä toimintatapoja.

Vasta jälkikäteen toimintaa on ryhdytty teoreettisesti perustelemaan. Jonkin verran tutkitaan jo myös sitä, minkälaista hyvä teollisuuspolitiikka voisi olla.

Innokkainta keskustelua käydään yhä niiden välillä, joiden mielestä yleinen talouspolitiikka ja markkinavoimien vapauttaminen riittävät teollisuuden menestyksen turvaamiseksi, ja niiden, jotka haluavat antaa julkiselle vallalle teollisuuden kehittämisessä myönteisen tehtävän (*Jacquemin 1987*)

Niille, jotka luottavat täysin markkinamekanismiin, ainoa vaatimus on terve makrotaloudellinen ympäristö. Julkisen vallan on vain tehtävä mahdolliseksi teollisuuden automaattinen sopeutuminen. Tarpeen on 1) hyvä infrastruktuuri, 2) ammatillisesti hyvin koulu-

tettu työvoima, 3) helppo pääoman ja luottojen saanti sekä 4) budjettipolitiikka, joka ei haittaa taloudellisesti rationaalista toimintaa. Näiden edellytysten ollessa kunnossa hintajärjestelmä lähettää oikeat signaalit ja talousyksiköt voivat toimia oikein niiden mukaisesti. Markkinoiden valintapeli ja kilpailu tuottavat parhaan mahdollisen tuloksen. Muuta ei tarvita.

Lukuisia kysymyksiä silti tietenkin jää. Kuuluuko esimerkiksi kilpailun vapautteen oikeus rajoittaa kilpailua?

Aktiivisen teollisuuspolitiikan kannattajat sen sijaan kysyvät, tuottavatko markkinat optimaalisen tuloksen. Kun ei puhuta protektionismista, teollisuuspolitiikalle on löydetty useitakin perusteluita, joista käsittelem seuraavassa lyhyesti kahta. Ensimmäisen lähtökohdaksi ovat markkinoiden epäonnistumiset (*market failures*), joiden vuoksi katsotaan tarvittavan julkisen vallan toimia resurssien ohjaamiseen. Toinen perustuu ajatukseen siitä, että kilpailuetuihin voidaan vaikuttaa, niitä ei ratkaise perustuotannontekijöiden antama suhteellinen etu.

Resurssien allokointi

Ensiksi mainitussa on lähtökohdaksi, että ei olla tyytyväisiä siihen tapaan, miten markkinat suuntaavat tuotannolliset voimavarat. Teollisuuspolitiikalla pyritään vaikuttamaan resurssien allokointiin teollisuudessa ja sen toimialoilla. *Second-best*-mekanismi se täydentää kilpailua ja markkinavoimia.

Markkinoiden epäonnistumisten tai puutteiden syitä on monia, kuten ulkoisvaikutukset, jotka voivat perustua tutkimustoimintaan ja teknologiaan; se että tuotteista ja resurssista monet ovat julkishyödykkeen luonteisia; tieto ei ole yhteistä eikä symmetristä; epävarmuus, joka aiheutuu siitä, että kaikelle ei ole markkinoita, jolloin kaikki eri osapuolille edulliset vaihdot eivät toteudu (*Jacquemin* 1987).

Julkisen vallan voidaan tällöin edellyttää tehostavan kilpailua, vaikuttavan teknologiaa koskeviin valintoihin, edistävän tutkimustoi-

mintaa tai tukevan toimintaa aloilla, joilla on suuria riskejä ja epätäydellinen informaatio.

Strategia

Perustelun strategiselle teollisuuspolitiikalle antaa muuttunut käsitys kilpailukyvyn perustasta. Sen ei uskota olevan riippuvainen vain perustuotannontekijöistä, vaan kilpailuetua luodaan investoinneilla teknologiaan, tutkimukseen, koulutukseen jne.

Se käsitys yleistyy, että suhteelliset edut perustuvat suurelta osalta sellaisiin tekijöihin, joihin julkinen valta voi vaikuttaa. Kansallisia tuotantoresursseja ja teknologista kehitystä ei käsitellä enää annettuina (*Wilkinson* 1984).

Valtiovalta voi edistää sekä fyysisen että ihmillisen pääoman kertymistä. Teollisuuspolitiikka voi perustua tietoiseen strategiaan, jolla halutaan vaikuttaa kansantalouksien, elinkeinojen ja toimialojen muuttamiseen ja uudelleenorganisaatioon.

Positiivinen teollisuuspolitiikka voidaan siten nähdä aktiivisena yhteistyönä hallituksen ja yritysten kesken, jolla oman maan teollisuutta avustetaan vastaamaan kansainvälisen kilpailun haasteisiin.

Michael Porter

Michael Porterin varsin tuore kirja »The Competitive Advantage of Nations» ansaitsee muutaman sanan. Porter itse katsoo edustavansa kilpailukyvyn suhteen täysin uutta ajattelua, jopa esittävänsä uuden teorian (*Porter* 1990).

Hän ei kuulu teollisuuspolitiikan kannattajiin, mutta antaa siitä huolimatta kilpailuetuja koskevilla perusteilla suuren määrän tehtäviä julkiselle vallalle. Keskeinen taloudellinen tavoite tulee olla kansakunnan voimavarojen, työn ja pääoman, tuottavuuden lisääminen. Poliitiikan tehtävä on innostaa ja edistää elinkeinoelämän dynamismia, jatkuvaa tuottavuuden korottamista ja siirtymistä niille aloille, missä tuottavuus on korkea.

Se teollisuuspolitiikka, johon Porter pää-

tyy, ei ole kovinkaan poikkeuksellista. Hänen mallinsa on kuitenkin varsin johdonmukainen: teollisuuspolitiikan tavoitteena on aina oltava tuottavuuden lisääminen. Hän punnitsee sen kaikkia käytännössä esiintyviä keinoja oman näkemyksensä pohjalta.

Myös Porterin ajattelu lähtee siitä, että kilpailukyky eivät ratkaise tuotannon tekijät, vaan näihin voidaan vaikuttaa. Hän on myös laajoissa tutkimuksissaan löytänyt ja ryhmitellyt tietyt olosuhteet, joiden vallitessa toimialat ovat osoittautuneet kilpailukykyisiksi. Kilpailukykytekijät hän ryhmittelee melko mielivaltaisesti neljään ryhmään. Julkinen valta voi edistää näistä kutakin omilla toimillaan. Nelijakoa lienee syytä pitää enemmän perustana havainnollisille graafisille esityksille kuin minään perusteltuna teoriaa. En käsittele tätä jaottelua, en myöskään laajemmin Porterin suosittelemia toimenpiteitä.

Porter korostaa, että julkisella vallalla tulee olla aktiivinen rooli vain niillä alueilla, missä yritykset eivät voi toimia — kuten kaupapolitiikassa — tai missä ulkoisvaikutukset johtavat liian pieniin investointeihin. Näitä alueita ovat esimerkiksi koulutus, ympäristön laatu sekä eräät tutkimuksen ja tuotekehityksen alueet.

Tämä avaa ovet erittäin laajoille julkisen vallan toimille. Itse asiassa Porter näyttääkin tukevan sekä kilpailun edistämiseen perustuvaa makropolitiiikkaa, markkinoiden epäonnistumisiin perustuvaa resurssien suuntautumisen korjaamista että strategista tuotannon tekijöihin vaikuttamista.

Julkisen vallan toimien on Porterin mukaan luotava ympäristö, jossa mikä tahansa toimiala voi menestyä, jos yritykset ovat innovatiivisia ja saavuttavat korkean tuottavuuden.

6. Teollisuuspolitiikan kritiikki

Käytännön suosiosta huolimatta teollisuuspolitiikan kritiikki koveni 1980-luvulla. Aluksi arvosteltiin protektionismia, samoin käytännön heikkoja tuloksia.

1980-luvun jälkipuolella kilpailu ja mark-

kinavoimat kohosivat kunniaan sosialistisia maita myöten. Tämä on vaikuttanut voimakkaasti julkisen vallan toimia koskeviin näkemyksiin (*Odagiri* 1986).

Tähänastista teollisuuspolitiikkaa arvostellaan jokseenkin kaikilla tasoilla. Sen tehottomuutta ja jopa haitallisuutta on perusteltu sekä teoreettisesti että käytännön kokemusten avulla.

Useiden arvostelijoiden mukaan teollisuuspolitiikan onnistuminen edellyttäisi, että sen harjoittajien olisi oltava kaikkitietäviä, kaikkivoipia ja täysin puolueettomia, siten että mitkään eturyhmät eivät voisi heihin vaikuttaa.

Arvostelu on usein hyvinkin värikästä. Epäonnistumisen syinä esitetään kitisevien pyörien teorian mukaan, että viranomaiset kiinnittävät eniten huomiota niihin, jotka valittavat kovaaäänisimmin, parkinsonilaisen teorian mukaan säätelijät maksimoivat omat organisatoriset tavoitteensa, läpirämpimisteorian mukaan tilanne on joka tapauksessa liian monimutkainen, jotta tuloksia voitaisiin keskittyillä toimenpiteillä saada jne. (*Zimmermann* 1975).

7. Tutkimus teollisuuspolitiikan vaikutuksista

Onko teollisuuspolitiikalle asetettuja tavoitteita saavutettu, on käytännössä vaikea osoittaa. Aina voidaan kysyä, onko tietty tulos saatu teollisuuspolitiikan ansiosta vai siitä huolimatta.

Yhä enemmän on kuitenkin tutkimusta, jolla selvitetään julkisen vallan toimenpiteiden käytännön vaikutuksia. Varsinkin Japani on ollut kiinnostuksen kohteena. Sitä pidetään malliesimerkkinä hyvin onnistuneesta teollisuuden edistämisestä. Kuitenkin Japanissa oman teollisuuspolitiikan myönteiset tulokset on hyvin yleisesti asetettu kyseenalaisiksi.

Japanilaisten ekonomistien omissa tulkinnoissa ei puhuta paljonkaan strategisesta lähestymistavasta, mitä muualla on pidetty juuri japanilaiselle teollisuuspolitiikalle tyypillisenä.

Japanilainen ekonomisti Komiya määritteli 70-luvulla teollisuuspolitiikan »niiksi julkisen vallan toimiksi, jotka muuttavat teollisuuden toimialojen välistä resurssien allokaatiota ja yksityisten yritysten toimintoja siitä, mitä nämä olisivat olleet ilman julkisen vallan toimia». 1980-luvulla Komiya laajensi määritelmäänsä sanomalla teollisuuspolitiikan tehtävänä olevan resurssien allokaatiota koskevien markkinoiden epäonnistumisten korjaaminen (Komiya 1987).

Hänen mukaansa teollisuuspolitiikan vaikutusalueet voidaan jakaa neljään: A. teollisuuden infrastruktuuri, B. teollisuuden toimialojen välinen resurssien allokaatio, C. toimialojen sisäinen organisaatio, ja D. pkt-yritykset. Valitettavasti jäsentely on tyyppillisen hämärä. Lähes kaikki talouspolitiikka voidaan lukea teollisuuspolitiikaksi, ja samalla kaikinainen säätely kuuluu sen piiriin. Markkinoille pääsyn helpottaminen eli käytännössä uusien yritysten perustaminen on osa teollisuuspolitiikkaa, mutta sitä on myös markkinoille pääsyn rajoittaminen säätelyn kautta.

Tutkittaessa Japanin teollisuuspolitiikan tehoa on asetettu mm. kaksi kysymystä: paljonko teollisuuspolitiikkaa on oikeastaan harjoitettu, paljonko se on lopulta vaikuttanut Japanin teollisuuden kehitykseen. Japanilaisten oma vastaus ensimmäiseen kysymykseen näyttää olevan, että alun alkaenkin julkisen vallan subventiot teollisuudelle ovat olleet suhteellisen vähäisiä ja sitä paitsi ne ovat alentuneet viime vuosina niin paljon, etteivät ne ole enää juuri sen suuremmat kuin useimmissa muissa teollisuusmaissa. Toiseksi, protektionistiset toimet, jotka joskus ovat saattaneet olla merkittäviä, ovat myös vuosien kuluessa vähentyneet. Keinoina todetaan olleen myös sellaisia kuin kartellien laillistaminen sekä informaation kerääminen ja jakaminen muun muassa julkisen vallan visioiden muodossa (Odagiri 1986).

Useat japanilaiset tutkijat ovat sitä mieltä, että teollisuuspolitiikkaa tärkeämpi Japanin teollisuuden menestyksen selittäjä on voimakas yrittäjäyys sekä kilpaileva markkinaraken-

ne. Läntiset tutkijat saattavat hyvinkin olla eri mieltä.

Myös Euroopassa on tutkittu julkisen vallan toimenpiteiden tehoa. Tulokset eivät ole kovin myönteisiä.

Jopa useimmat korkean teknologian edistämiseen tähdänneistä suurprojekteista on asetettu kyseenalaisiksi. Airbus-projekti Euroopassa on harvoja onnistuneeksi arvioituja. Senkin osalta on sanottu, että kilpailijan (Boeing) menetykset ovat olleet suuremmat kuin Euroopassa saavutettu hyöty, joten vaikutukset yhteensä ovat olleet negatiivisella puolella (Grossman 1990).

8. Erillisten toimenpiteiden vaikutus

Teollisuuspolitiikan vaikutuksia on tutkittu teoreettisesti lähinnä hyvinvoinnin taloustieteen alueella. Mainitsen tästä vain pari esimerkkiä.

Erityisen paljon on tutkittu kahta läheistä toimenpidettä: yritysten perustamisen edistämistä uusilla, laajenevilla tai oligopolistisilla markkinoilla ja toimia, joilla helpotetaan vaikeuksissa olevien yritysten toiminnan lopettamista ja voimavarojen siirtymistä muille aloille (Grossman 1990).

Perusteluina julkisen vallan toimille ovat skaalaedut, kokemuksesta oppiminen, ulkoisvaikutukset, teknologisis-innovatiivisen tutkimuksen kalleus ja tietoon liittyvät ongelmat.

Teoreettisessa tarkastelussa käytetään lähinnä kuluttajien ja tuottajien ylijäämien vertailua. Tarkastelua voidaan täsmentää tekemällä olettamuksia esimerkiksi ulkomaisen kilpailijan monopoliasemasta ja hinnoitteluperiaatteista.

Tämän teoreettisen tarkastelun pohjalta on osoitettu, että tietyissä tapauksissa julkisen vallan antama tuki kotimaisten yritysten markkinoilletulon edistämiseksi voi lisätä yhteiskunnan hyvinvointia. Myönteinen tulos perustuu hintojen laskun kautta kohoavaan kuluttajan ylijäämään tai ulkomaisen tuottajan ylijäämän siirtymiseen kotimaiselle tuot-

tajalle tai kuluttajalle. Tämä toteutuu parhaiten, jos markkinat ulkomailla ovat monopolistiset. Myönteinen tulos on vaikeampaa saavuttaa pienissä kuin suurissa maissa.

Vastaavasti on tutkittu tuottajan ja kuluttajan ylijäämien avulla toimenpiteitä, joilla on tuettu vaikeuksissa olevien yritysten toiminnan lopettamista ja resurssien siirtymistä muille aloille. Tämän ei katsota olevan edullista muuta kuin sellaisilla yleisillä toimilla kuin tuotannon tekijöiden liikkumisen helpottaminen.

Muita tutkimuskohteita ovat olleet tutkimuksen ja tuotekehityksen tukeminen ja innovaatioiden edistäminen. OECD:llä on käynnissä jo aikaisemmin mainittu laaja subventioita koskeva tutkimus.

9. Teollisuuspolitiikan taustaa Suomessa

Myös Suomessa johdonmukaisesta ja tavoitteellisesta teollisuuspolitiikasta on puhuttu ennen muuta 1970-luvulta lähtien, mutta jonkinlaisia viitteitä on kauempaakin. Hiukan yllättäen löytyy vuodelta 1951 selvä teollisuuspoliittinen kannanotto. Tämä on teollistamiskomitean mietintö »Suomen edelleen teollistamisen edellytyksistä».

Mietinnön avainsana on juuri teollistaminen. Tärkeinä julkisen vallan tehtäväalueina nähdään

- pääomien puutteen helpottaminen
- ammattitaitoisen työvoiman saannin turvaaminen
- teknisen tutkimuksen edistäminen
- ulkomaankaupan kehittäminen
- uhkaavan voimapolun torjuminen.

Varsin tuttuja aiheita. Eipä voi väittää, etteikö nykyisistä ongelmista olisi oltu ajoissa tietoisia, vai onko niin, että olemme pysähtyneet teollisuuspolitiikassa 1950-luvun ajatteluun? (*Teollistamistoimikunnan mietintö*, 1951).

10. Minkälaista teollisuuspolitiikkaa?

Nykyisissä sekatalouksissa valinta ei tapahdu yksinomaisen markkinamekanismin ja toisaalta teollisen kehityksen systemaattisen ohjauksen välillä. Kysymys on koko ajan teollisuuspoliittisen väliintulon asteesta. Vaikka varsinaista teollisuuspolitiikkaa ei haluttaisikaan, julkinen valta joka tapauksessa vaikuttaa teollisuuteen ja kai se ennen kannattaa tehdä järkevästi kuin sattumanvaraisesti.

Juuri nyt korostetaan kaikkialla kilpailun edistämistä ja markkinavoimien vapauttamista sekä infrastruktuurin kehittämistä. Tuskin silti luovutaan sopeutumisen edistämisestä. On mahdollista, että myös strategian lähestymistapa voimistuu eli kilpailuetuihin pyritään vaikuttamaan julkisen vallan toimilla.

Käytännössä pidetään useimmissa maissa sitkeästi kiinni myös julkisen vallan tuesta vaikeuksissa oleville toimialoille, vaikka tätä ei mielellään myönnetä. Vanhoja rakenteita ylläpitävät ja rakennemuutosta edistävät toimenpiteet tulevat yhä elämään rinnakkain. Vähimmäisvaatimuksena pitäisi kuitenkin olla, että tämä osattaisiin erotella toisistaan.

Taloudelliset tavoitteet ovat teollisuusmaissa ennallaan, eli kansalaisten elintason nostamiseksi halutaan nopeata talouskasvua. Tämä edellyttää tuottavuuden korottamista koko kansantaloudessa.

Teollisuuspolitiikassa tämä merkitsee ainakin seuraavaa:

1. On luotava taloudelliselle kasvulle myönteiset olosuhteet. Keinot tähän löytyvät mm. talous-, tulo-, vero- ja kauppapolitiikasta. Keskeistä on, että yleistä talouspolitiikkaa punnitaan jatkuvasti teollisuuden näkökulmasta.

2. On edistettävä kilpailua. Keinoina ovat lähinnä ovien avaaminen ulkomaiselle kilpailulle ja omien kilpailunrajoitusten poistaminen. Tältä osin Suomessa on vielä paljon tekemistä. Toisaalta olisi syytä selkiinnyttää suhtautumista kilpailuun, yhteistyöhön ja hyväksyttävän keskittymisen asteeseen.

3. On kehitettävä infrastruktuuria. Liikenneyhteydet, koulutus, tutkimus, ympäristön

laatu jne. kuuluvat tälle alueelle, jonka tärkeydestä vallitsee ehkä suurin yksimielisyys. Yhteiskunnalliset ja teollisuuspoliittiset tavoitteet eivät tältä osin ole kaukana toisistaan.

4. On kannustettava resurssien siirtymistä korkean tuottavuuden aloille. Keskeistä on uusien yritysten perustamisen helpottaminen ja pienten yritysten innostaminen kasvuun. Tätä lähellä PKT-politiikkaa olevaa toimintaa pidetään perinteisesti tärkeänä, mutta käytännön keinot näyttävät olevan vähäiset.

5. Strategian lähtökohta eli kilpailuetujen luominen vaikuttamalla tuotannon suuntautumiseen ja panostamalla tuotannollisten voimavarojen kehittämiseen on voimistumassa. Tosin on vielä epäselvää, mitä todella uutta tämä näkemys tuo teollisuuspolitiikkaan.

Jotta teollisuuspolitiikka voisi olla vanhan määritelmänsä mukaisesti johdonmukaista ja pitkäjänteistä, sen tavoitteita ja ideologiaa olisi syytä täsmentää. Samoin pitäisi lisätä sen mahdollisuuksien ja vaikutusten tutkimista. Olisi myös tarpeen nähdä nykyistä selvemmin teollisuuspolitiikka yleisen talouspolitiikan ja elinkeinopolitiikan osana. Jälkimmäisen tekee aiheelliseksi myös maatalouden muuttuva toimintaympäristö sekä palveluelinkeinojen nopea kasvu.

Kirjallisuus

- Bangemann, M. (1989): »Issues and Instruments of European Industrial Policy», European Topics, Bryssel.
- Clarke, R. (1985): *Industrial Economics*, Oxford.
- Cowling, K. (1989): *A New Industrial Strategy: Preparing Europe for the Turn of the Century*, Coventry.
- EC (1990): »Industrial Policy in an Open and Competitive Environment», *Guidelines for a Community approach*, Bryssel: European Commission.
- Eliasson, G. (1984): »Microfoundations of Industrial Policies» teoksessa *European Industry: Public Policy and Corporate Strategy*.
- Grossman, G. (1990): »Promoting New Industrial Activities: A Survey of Recent Arguments And Evidence». OECD Economic Studies No. 14. Industridepartementet, (1980): *Att Utveckla en Långsiktig Industripolitik*, Stockholm.
- Jacquemin, A. (1984), »Which Policy for Industry» teoksessa *European Industry: Public Policy and Corporate Strategy*.
- Jacquemin, A. (1987): *The New Industrial Organization*, Oxford.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö, (1972): Teollisuuden kehityspiirteitä 1970-luvulla.
- , (1979): Suomen teollisuuden kehitysmahdollisuuksia, Teollisuusneuvottelukunnan selvitysjaoiston mietintö.
- , (1980): Teollisuusneuvottelukunnan mietintö, Teollisuuspoliittinen yleisohjelma.
- , (1985): Teollisuuspoliittinen katsaus.
- , (1988): Teollisuuspoliittinen katsaus.
- , (1989): Teollisuus 2000-visio.
- Komiya, R. (1987): *The Japanese Economy: Trade, Industry and Government*, Tokio.
- Neumann, M. (1989): *Industrial Policy and Competition Policy*, Nürnberg.
- Odagiri, H. (1986): »Industrial Policy in Theory and Reality» teoksessa de Jong, H.W. and W.G. Shepherd (toim.), *Mainstreams in Industrial Organization — Book II*.
- OECD (1989): *Industrial Policy In OECD Countries*, Annual Review.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*.
- Suomen Teollisuusliitto (1969): *1970-luvun Teollisuuspolitiikan Suuntaviivat*, Helsinki.
- Teollistamiskomitea (1951): »Suomen edelleen teollistamisen edellytyksistä», Teollistamiskomitean mietintö.
- Wilkinson, C. (1984): *Trends in Industrial Policy in the EC: Theory and Practice*.
- Zimmerman, E. (1975): *The Legal Framework of Competitive Policies*.