

## Elinkeinopolitiikka ja julkiset menot\*

KARI PUUMANEN

Mielenkiinto elinkeinopoliittiseen keskusteluun on Suomessa monestakin syystä lisääntynyt. Suhdannetaantuma on tuonut kansantalouden rakenteessa ja instituutioissa esiin heikkouksia ja vääristymiä, jotka syventävät lamaa ja synkentävät keskipitkän ajan kasvunäkymiä. Samanaikaisesti edessä olevat integraatoratkaisut ja Neuvostoliiton taloudellinen kriisi aiheuttavat uusia rakenteellisia sopeutumistarpeita, jotka kaikesta päättäen tulevat olemaan Suomelle varsin vaikeita. Rahamarkkinoiden säännöstelyn purku ja pääomaliikkeiden vapauttaminen ovat kaventaneet merkittävästi talouspoliittista valinnanvapautta. Kysynnän elvytyksen kannalta tehokkaita näyttäisivät nyt olevan vain sellaiset selektiiviset toimenpiteet, jotka samalla markkinoiden arvion mukaan ovat omiaan johtamaan kansantalouden tasapainon paranemiseen. Näissä olosuhteissa elinkeinopolitiikan ja muiden talouden rakenteisiin ja toimintaan vaikuttavien toimenpiteiden merkitys korostuu.

Pyrin tässä alustuksessa rajoittumaan lähinnä elinkeinopolitiikan interventionistiseen osaan, eli niihin toimenpiteisiin ja säädöksiin, jotka suoranaisesti vaikuttavat tuotannon rakenteeseen ja tuotantotekijöiden kohtaan. Kuitenkin lähes kaikilla julkisen vallan toimenpiteillä on elinkeinopoliittisia vaikutuksia. Tämän vuoksi järkevä elinkeinopoliittinen keskustelu edellyttää, että ajattelu ripustetaan yleiseen talous- ja yhteiskuntapoliittiseen kehikkoon.

\* Esitelmä Talouspolitiikan päivänä 13. 5. 1991.

### 1. »Ilmaisia lounaita ei ole»

Elinkeinopolitiikan perusrealiteetti on ilmaisten lounaiden puuttuminen. Pääsääntöisesti toimenpiteet, joilla tuetaan jotakin elinkeinoa erityisesti, vahingoittavat muita elinkeinoja yleisesti. Esimerkiksi tehotonta ja ylimitoitettua maataloutta ylläpitävä maatalouspolitiikka heijastuu elinkustannusten, verojen ja palkkojen kautta korkeampana kustannustasona teollisuudessa. Samoin julkisen palvelusektorin paisuttaminen on vääjäämättä johtanut teollisen toiminnan suhteelliseen taantumiseen. Metsäteollisuus maksaa aivan varmasti osansa sekä telakkatuesta että turkistarhien subventioista, suuryritykset pk-tuesta, rintamaiden elinkeinot aluepolitiikan kustannuksista jne.

Kaikki tämä seuraa suoraan Elon laskuopista. Jos annetuista resursseista enemmän käytetään yhteen asiaan, vähemmän jää käytettäväksi muihin puuhiin. Lisäksi interventionistiseen elinkeinopolitiikkaan pätee useimmiten, että lounaiden lopullinen hinta muodostuu listahintaa kalliimmaksi sen kautta, että vääristynyt resurssiallokaatio johtaa pienempään kokonaistuotokseen. Räikeitäkin esimerkkejä löytyy. On väitetty, että kananmunien vientihinta on aika ajoin ollut alempi kuin munien tuottamiseen tarvittun tuontirehun hinta. Tällöinhän munien ylituotannon kotimainen arvonnisa eli vaikutus bruttokansantuotteeseen olisi negatiivinen ja tuotannosta kannattaisi luopua, vaikkei näin vapautu-

ville resursseille mitään vaihtoehtoiskäyttöä löydettaisikään.

## 2. Onko interventioille perusteita?

Maksullisten ja ylihintaisten lounaiden periaatteesta seuraa, että niissä tapauksissa, joissa päätöksentekoa ohjaa pelkästään pyrkimys taloudelliseen optimiin, suhtautumisen elinkeinopoliittiseen tukeen täytyy olla verraten nuiva. Sääntönä tulisi olla pitäytyminen sellaiseen elinkeinopoliittiseen interventioon, jossa lounasperiaate ei selvästikään päde. Niinpä jos vaihtoehtona on markkinoiden epätäydellisyydestä tai hitaudesta johtuva työttömyys tai muu resurssien tuhlaus, elinkeinopoliittiselle interventiolle saattaa löytyä järkevä perustelu. Usein vain on niin, että samalla hidastetaan markkinavoimien toimintaa entisestään. Parempi olisikin panostaa markkinoiden toiminnan parantamiseen eli hoitaa tautia eikä oireita. Esimerkkinä voitaisiin mainita metalliteollisuuden sopeutumisongelmien siirtäminen ja pehmentäminen ylimääräisellä idänkaupan luototuksella noin pari vuotta sitten. Jälkikäteen voimme todeta tämän olleen selvä elinkeinopoliittinen virhe. On menetetty aikaa sekä rahaa ja sopeutumisen on nyt tapahduttava entistä jyrkemmin.

Resurssien väliaikaista vakaakäyttöä parempi pohja elinkeinopoliittiselle puuttumiselle syntyy, jos voidaan osoittaa että elinkeinopoliitiikalla voidaan hyödyntää positiivisia ulkoisvaikutuksia tai vapautua negatiivisista ulkoisvaikutuksista ja päästä tätä kautta markkinaratkaisua parempaan tilanteeseen. Tämantapaisia perusteluja saattaa löytyä ennenkaikkea pk-yrityksiin kohdistetulle tuelle. Koska asiaan tunnetaan kiinnostusta useimmissa maailman maissa ja Euroopan yhteisökin luokittelee pk-tuen luvallisten tukimuotojen joukkoon, on kai uskottava, että asiassa on jotain itua. Kannattaisi ehkä kuitenkin tutkiskella, mistä tuen tarve perimmältään johtuu ja mitä yleisen talouspolitiikan puolella voitaisiin tehdä tuen tarpeen poistamiseksi.

Toinen viime aikoina korostunut elinkeino-

poliittinen periaate on positiivisen sopeuttamisen suosinta. On parempi auttaa rakentamaan uutta ja tervettä kuin säilyttämään vanhaa ja sairasta. Kun puhutaan hallitusta rakennemuutoksesta, tätä ei pitäisi ymmärtää niin että kysymyksessä on rakennemuutoksen hidastaminen, vaan pikemminkin niin että aktiivisin toimin rakennemuutoksen nopeutta pyritään lisäämään. Pulmana vain on että vaikka uusia työpaikkoja luoville toimenpiteille on helppo saada yleistä kannatusta, samalla vaaditaan tukea kaiken vanhan säilyttämiseksi. Tällainen ristiriitaisuus alentaa elinkeinopoliitiikan tehoa rakennemuutoksen nopeuttajana.

Hyvin usein elinkeinopoliittiseen päätöksentekoon liittyy muita kuin puhtaasti taloudellisia arvoja. Ja totta toki on, että yhteiskunnallinen optimi ei ole sama asia kuin taloudellinen optimi. Tietoisilla poikkeamilla taloudellisesta optimista on kuitenkin omat vaihtoehtoiskustannuksensa ja budjettirajoituksensa. Pelivara on sitä pienempi, mitä avoimmasta taloudesta on kysymys. Esimerkiksi voimavarojen siirto materiaalisen hyvinvoinnin kasvattamisesta ympäristönsuojeluun voitaisiin toteuttaa verraten kivuttomasti koko maailmantalouden kattavan ylikansallisen päätöksenteon puitteissa, mutta kansallisessa päätöksenteossa vahvana rajoitteena koetaan oman tuotannon kansainvälisen kilpailukyvyyn säilyttäminen.

## 3. Elinkeinopoliitiikan puitteet käyvät ahtaammiksi

Menneinä vuosikymmeninä, jolloin Suomen elinkeinopoliitiikka oli jälleenrakentamista, asuttamista ja hallinnollisin päätöksin tapahtuvaa teollistamista, elinkeinopoliitiikan valinnan vapaus oli nykyistä suurempi. Säännöstelyn, inflaation ja nousevan veroasteen avulla voitiin ylläpitää pakkosäästämistä, jonka ohjaamisessa kasvupoliittisiin panostuksiin saatettiin verraten vapaasti toteuttaa valtaa pitävien omaa näkemystä siitä, mikä Suomelle oli hyväksi. Reunaehtoina olivat lähinnä vain

poliittisen stabiilisuuden säilyttäminen ja Ruotsiin tapahtuvan siirtolaisuuden pysyttäminen siedettävänä.

Taloudellisen integraation myötä on kansallisen elinkeinopolitiikan liikkumatila kaventunut. Nyt on syytä pohtia, mitä edessä oleva integraatiokehitys tässä suhteessa merkitsee.

Paitsi että vapaakauppa laajenee uusille alueille ja syvenee jäljellä olevien kaupan esteiden poistuessa, tuotannontekijämarkkinat ovat alkaneet integroitua. Tämä ei voi olla vaikuttamatta suhteelliseen etuun ulkomaankaupassa. Itse asiassa on mahdollista, että ulkomaankauppavirrat Euroopan sisällä osin pienenevät. Se osa tavaroiden siirtelystä paikasta toiseen jää pois, joka on perustunut esteille siirtää tuotantoa, tekniikkaa ja ammattitaitoista henkilökuntaa tuotteen käyttömaahan.

Tosin globaalisen kilpailun paineet ovat joillakin toimialoilla omiaan kasvattamaan kilpailukykyisten yritysten kokoa, mutta tämän ei tarvitse merkitä tuotannon lisääntyvää keskittymistä. Eivät Suomessakaan tapahtuneet toimialarationalisoinnit ole yleisesti ottaen johtaneet tehtaiden suurempaan alueelliseen keskittymiseen.

Kansallisvaltioiden merkityksen taloudellisinä käsitteinä vähitellen hävitessä siirtyy kilpailu hyödykemarkkinoilta tuotannontekijämarkkinoille. Kansallinen elinkeinopolitiikka joutuu ajanmittaan samaan asemaan kuin missä kunnallinen ja alueellinen elinkeinopolitiikka on nyt. Tampereen kaupungin kannattaa edistää sitä, että mustaa makkaraa valmistetaan juuri Tampereella eikä niinkään olla huolissaan siitä, viedäänkö makkara muualle Suomeen vai syödäänkö se Tampereella. Tästä voitaisiin päätellä, että tulevaisuudessa painopiste muihin maihin suuntautuvassa Suomi-markkinoinnissa siirtyy täällä valmistettujen tuotteiden myynnin edistämisestä Suomeen suuntautuvien suorien investointien kannustamiseen. Monet Euroopan maat ovat tällaisen politiikkamuutoksen jo toteuttaneetkin. Poikkeukseksi jäävät tietenkin palvelut, joissa tuottamisen ja kuluttamisen paikkaa ei voida erottaa toisistaan, esimerkiksi matkailu.

#### 4. Selviytymisen strategia

Tuotannontekijämarkkinoilla tapahtuvan kilpailun vapausasteet ovat vähäisemmät kuin hyödykemarkkinoiden kilpailussa. Menestyäkseen tässä kilpailussa jonkin maan tai alueen tulisi olla yhtäaikaan sekä edullinen paikka tuottaa että edullinen paikka asua ja elää.

Suurin uhka Suomen tulevaisuudelle on se, että joudumme heikkenevään asemaan kummallakin rintamalla. Tuotannon sijoituspäätöksissä meitä ei suosi sen paremmin markkinoiden kuin — metsiä lukuunottamatta — raaka-ainelähteidenkään läheisyys. Verotus on Suomessa kovaa, elinkustannukset korkeita ja elinolosuhteet muutenkin ankeita. Työvoima Suomessa ikääntyy ja väsy. Miten näissä oloissa kansakunnan kilpailukyky eli korkea elämisen taso voitaisiin säilyttää?

Selviytymisen strategiaa pohdittaessa voimme luottaa siihen, että kilpailu tuotannon, tekniikan ja osaamisen sijoittumisesta kiristyy jo lähivuosina, kilpailu ihmisistä vasta myöhemmin ja vähitellen. Erityisesti Euroopan sisämarkkinoiden toteutumisen ennustetaan johtavan muutoksiin tuotannon sijoittumisessa Euroopan eri maihin eli ns. Euroopan uusjakoon. Samanaikaisesti vallitseva työttömyys ja itäisen Euroopan koulutetun työvoiman reservit hidastavat ihmisten sijoittumisesta käytävän kilpailun kiristymistä. Näin ollen näyttäisi olevan kiireellisempää saattaa Suomi eurokuntoon tuotannollisen pääoman ja sen mukana seuraavan teknologian näkökulmasta kuin elämisen miellyttävyyden näkökulmasta katsottuna.

Monessa suhteessa asioiden tällainen priorisointi näyttäisikin olevan murtautumassa suomalaisen talouspolitiikkaan. Voimistuvaa harrastusta ja pyrkimystä kohdistuu julkisen toiminnan painopisteen siirtämiseen sosiaalipalvelusten ja -etuuksien parantamisesta tuotannollisen infrastruktuurin kehittämiseen, kilpailupolitiikan terävöittämiseen, vanhoja rakenteita säilyttävien elinkeinopoliittisten tukien lopettamiseen, maatalous- ja aluepolitiikan uudistamiseen, verotuksen kehittämiseen

tuotannollisen toiminnan sijoittumisen kannalta edullisemmaksi, valtion yhtiöiden omistuksen hajauttamiseen muihinkin maihin, kustannussopeutuksen välttämättömyyteen, yritysکوhtaiseen palkkajoustavuuteen ja markan ulkoisen arvon vakavuuteen.

Asenteet kuitenkin muuttuvat hitaasti ja uudistukset toteutuvat vieläkin hitaammin. Pitkään jatkuneen heikon taloudellisen kehi-

tyksen radikalisoimaan läntiseen naapuriimme verrattuna suomalaisesta, 1980-luvun hyvinvoinnin pöhöttämästä yhteiskunnasta puuttuu toiminnan kiireellisyyden taju ja valmius todellisiin muutoksiin. Ehkäpä nykyinen taloudellinen lama on historiallisessa katsannossa välttämätön kriisitietouden herättäjä, joka varjelee maattamme jäämästä kokonaan muiden jalkoihin.