

VATT-KESKUSTELUALOITTEITA  
VATT-DISCUSSION PAPERS

23

RAKENNE- JA  
TEOLLISUUS-  
POLITIIKAN  
SUUNTAVIIVAT  
OECD-MAISSA

Heikki Hatanpää  
Seppo Leppänen

ISBN 951-561-031-1

ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Hämeentie 3, 00530 Helsinki

Valtion painatuskeskus

Pasilan VALTIMO

Helsinki 1992

HATANPÄÄ, HEIKKI - LEPPÄNEN, SEPPO: RAKENNE- JA TEOLLISUUSPOLITIIKAN SUUNTAVIIVAT OECD-MAISSA. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1992. 22 s. (C, ISSN 0788-5016; No 23) ISBN 951-561-31-1.

**TIIVISTELMÄ:** Toisen maailmansodan jälkeisen voimakkaan ja tasaisen talouskasvun aikana erityisesti eurooppalaisten OECD-maiden talouksien rakenteet jäykistyivät, mikä heikensi niiden kykyä sopeutua toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Rakennemuutosten välttämättömyys oli ilmeinen. Myös harjoitettu teollisuuspolitiikka arvioitiin perusteellisesti uudelleen. Teollisuuspolitiikan painopiste on siirtynyt asteittain interventio-nistisesta sektoripolitiikasta kohti vapaata kilpailua ja markkinamekanismia korostavaa rakennepolitiikkaa. Tavoitteena on luoda teollisuudelle sellaiset toimintaedellytykset, että sopeutuminen voisi tapahtua ilman julkisen vallan väliintuloa.

Rakennemuutuksen tavoitteena on kilpailun lisääminen hyödykemarkkinoilla, tuotannontekijämarkkinoiden joustavuuden ja toimivuuden parantaminen sekä julkisen sektorin toiminnan tehostaminen. Rakennemuutosten jatkon kannalta on tärkeää, että kansainvälisen kaupan liberalisointia jatketaan. Muuten on vaarana, että maailma jakautuu kilpaileviin sisäisesti integroituneisiin, mutta ulospäin protektionistisiin alueisiin.

**AVAINSANAT:** rakennepolitiikka, teollisuuspolitiikka, interventionismi, rakennemuutos.

HATANPÄÄ, HEIKKI - LEPPÄNEN, SEPPO: RAKENNE- JA TEOLLISUUSPOLITIIKAN SUUNTAVIIVAT OECD-MAISSA. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1992. 22 s. (C, ISSN 0788-5016; No 23) ISBN 951-561-31-1.

During the strong and stable economic growth following World War II, the economic structures of OECD countries, especially those in Europe, became rigid in a way which reduced their ability to respond to changes in their respective operating environments. The need for structural reforms was evident, calling for the industrial policies of the OECD countries to be re-evaluated. Gradually the emphasis in industrial policy has shifted from an interventionist sectoral policy towards a structural policy which stresses free competition and the ability of the market forces to allocate resources efficiently. The objective is to provide the industries with an operating framework in which the industries are able to adjust to changes without government interference.

The objectives of the structural reforms are to increase competition in the product markets and to improve the responsiveness of factor markets, as well as to enhance the effectiveness of the public sector. The further liberalization of international trade is of paramount importance in order to guarantee the future success of the structural reforms; otherwise there is a danger that the world will be divided into tradeblocks which are internally integrated but externally protectionist.

**KEY WORDS:** structural policy, industrial policy, interventionism, structural reform.



## SISÄLTÖ

	Sivu
1. TEOLLISUUS OSANA TALOUDEN KEHITYSSTRATEGIAA	7
2. RAKENNEONGELMAT JA OECD:N RAKENNEUUDISTUKSEN TAVOITTEET	11
2.1. Rakenneongelmat	11
2.2. Rakenneuudistuksen tavoitteet	12
3. TEOLLISUUSPOLITIIKAN MUUTTUVAT PAINOTUKSET OECD-MAISSA	14
3.1. EY:n teollisuuspolitiikan kehitys 1970- ja 1980-luvuilla	14
3.2. Yhdysvaltojen teollisuuspolitiikka	15
3.3. Japanin teollisuuspolitiikka	16
4. RAKENNEUUDISTUSTEN TOTEUTUMINEN	19
5. YHTEENVETO	20
LÄHTEET	22



## RAKENNE- JA TEOLLISUUSPOLITIIKAN SUUNTAVIIVAT OECD-MAISSA<sup>1</sup>

### 1. TEOLLISUUS OSANA TALOUDEN KEHITYSSTRATEGIAA

Toisen maailmansodan jälkeisessä OECD-maiden talouskehityksessä on nähtävissä kolme jaksoa, joiden aikana myös teollisuuspolitiikan tavoitteet ja keinot ovat muuttuneet. Välittömästi sodan jälkeen, aina 1950-luvun lopulle saakka hallitusten tärkeimpänä tavoitteena oli teollisuuden jälleenrakentaminen, kulutustavarapulan poistaminen, talouksien perusrakenteen kehittäminen sekä valuuttojen saaminen vaihdettaviksi. Tämän jälleenrakennusvaiheen aikana tuottavuuden ja tuotannon kasvu voimistuivat. Teollinen erikoistuminen sekä kansainvälinen kilpailukyky ja työnjako jäivät vähemmälle painotukselle. Teollisuuspolitiikassa suositettiin tärkeiksi koettuja toimialoja ja pyrittiin suojaamaan kotimaista tuotantoa ulkomaiselta kilpailulta.

Jälleenrakennusvaiheen päätyttyä Euroopassa ja Japanissa teollisuuspolitiikan päämääräksi nousi Yhdysvaltojen kehittyneeseen teknologiaan, suuriin kotimarkkinoihin ja kehittyneisiin liikkeenjohtojärjestelmiin perustuvan taloudellisen etumatkan kiinnikurominen. Kansallisen kilpailukyvyyn turvaaminen kansainvälisessä kaupassa oli keskeinen tavoite. Sodan jälkeen alkanut voimakas ja tasainen talouskasvu jatkui. Kasvun moottorina oli kansainvälisen kaupan nopea lisäys, joka oli seurausta kaupan yleisestä vapautumisesta (GATT) ja vapaakauppa-alueiden (EEC, EFTA) muodostamisesta. Euroopan OECD-maat ja Japani onnistuivat Yhdysvaltojen taloudellisen etumatkan kiinnikuromisessa melko hyvin, ja Yhdysvaltojen hallitseva rooli maailmankaupassa oli vähentynyt 1970-luvulle tultaessa.

Ensimmäisen öljykriisin jälkeen alkanutta kolmatta kehitysvaihetta ovat leimanneet suuret muutokset yritysten toimintaympäristössä. Energian hinnan voimakkaat heilahtelut, kansainvälisen työnjaon muutokset, ennen kaikkea NIE-talouksien esiinmarssi, teknologian nopea kehitys sekä raha- ja pääomamarkkinoiden vapautuminen ovat esimerkkejä näistä muutoksista. Yhdessä hitaamman taloudellisen kasvun kanssa ne ovat pakottaneet hallitukset arvioimaan uudelleen teollisuuspolitiikan tavoitteita, keinoja ja rajoituksia.

Ensimmäinen öljykriisi katkaisi neljännesvuosisadan yhtäjaksoisesti jatkuneen nopean taloudellisen kasvun. Samalla se antoi viitteitä talouksien haavoittuvuudesta. Ne teollisuusmaat, jotka osoittivat joustavuutta taloudellisessa toiminnassaan, toipuivat parhaiten öljykriisin aiheuttamasta vaihtosuhteen heikkenemisestä. Erinomaisena esimerkkinä tästä on Japani, joka selvisi nopeasti öljykriisistä. Sitä vastoin Euroopan maissa ilmeni vaikeuksia tulonkäytön ja toimintojen sopeuttamisessa heikentyneeseen vaihtosuhteeseen. Sopeutuminen tapahtui Euroopan maissa ja myös Yhdysvalloissa pääosin talouksia inflatoimalla. Japani mukautui

---

<sup>1</sup> Keskustelualoite on korjattu ja täydennetty versio "Tuotannollinen työpäivä" -seminaariin tehdystä taustamuistiosta.

tuottavuuden kohoamisen sekä palkkojen ja muiden tulojen reaalisien alentamisen avulla. Näin maa pääsi nopeasti tasapainoisen kasvun uralle. Erityisesti Euroopan maissa omaksuttiin puolustuksellinen, julkisen sektorin väliintuloon pohjautuva teollisuuspolitiikka.

Useimmat Euroopan maat reagoivat toiseen öljykriisiin eri lailla kuin ensimmäiseen öljykriisiin. Tavoitteena oli pitää inflaatio aisoissa. Reaalitalous joutui sopeutumaan vaihtosuhteen heikkenemiseen. Koska reaalitulojen sopeutuminen oli hidasta, ns. inflaatio ensiksi-strategiasta seurasi työttömyyden jyrkkä kasvu. Eurooppaa uhkaava jälkeenjääneisyys, eurosclerosis, pakotti EY:n integraation vahvistamiseen ja voimavarojen kokoamiseen yhteen. EY:n sisällä pyrittiin valuuttojen arvojen vakiinnuttamiseen ja matalaan inflaatioon käytännössä Saksan johdolla.

Teollisuuspolitiikan peruslinja Euroopassa, ja jossain määrin myös muissa OECD-maissa, säilyi 1980-luvun alkuun saakka interventionistisena, eli perustui valtion väliintuloihin. EY:n sisällä alettiin kuitenkin koordinoida jäsenmaiden toimenpiteitä. Kymmenen vuotta sitten oli jo havaittavissa merkkejä teollisuuspolitiikan painopisteen siirtymisestä kohti vapaata kilpailua ja markkinamekanismia korostavaa rakennepolitiikkaa. Tavoitteeksi tuli teollisuuden yleisten toimintaedellytysten turvaaminen.

Talouspolitiikalla ja julkisen sektorin toiminnalla haluttiin luoda vakaat toimintapuitteet muulle taloudelle. Julkisen sektorin osuuden kasvu suhteessa kokonaistuloihin pysäytettiin 1980-luvulla useissa Euroopan maissa ja julkisen sektorin resursseja kohdennettiin sisäisesti uudestaan erityisesti koulutukseen ja tutkimukseen. Strategiaan liittyi osana myös yrityssektorin, erityisesti teollisuuden voittojen kasvattaminen sekä teollisen teknologian parantaminen ja teollisuuden innovaatiokyvyn lisääminen tutkimus- ja tuotekehitystä tehostamalla. Euroopan elvyttämisessä nähtiin Japanin tavoin iskukykyinen teollisuus keskeisenä. OECD-maiden teollisuuspolitiikan pääsisällöksi olikin kohonnut em. vakaan toimintaympäristön luominen teollisuudelle. Tuen lisääminen teollisuuteen on nähty haitalliseksi, koska se on hidastanut sopeutumista ja vähentänyt teollisuuden joustavuutta.

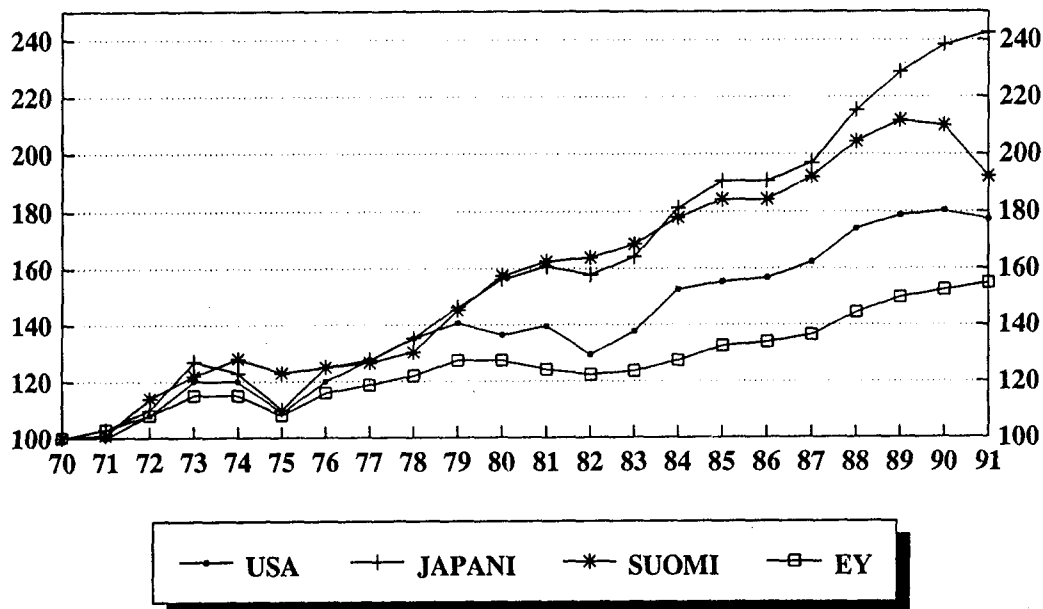
Eurooppalaisten maiden taloudellisesta strategiasta on ollut seurauksena työtulojen ja voittojen välisen tulojaon muuttuminen voittojen hyväksi 1980-luvulla ja 1990-luvun alussa. Yritystoiminnan ja myös teollisuuden bruttotoimintaylijäämän osuus arvonnäisyydestä on kohonnut voimakkaasti keskeisimmissä EY-maissa aina 1990-luvun alkuvuosiin saakka. Tämä antaisi odottaa, että 1990-luvun alkupuoliskolla voittojen korkeahko taso loisi kannustimia tuotantokapasiteetin laajentamiseen myös teollisuudessa.

Teollisuustuotannon volyyymi on kasvanut Japanissa vuosina 1970 - 1991 selvästi voimakkaammin kuin USA:ssa ja EY:ssä. Myös Suomen teollisuustuotanto on noussut 1980-luvun jälkipuoliskolle saakka likipitään Japanin tahtiin (Kuvio 1).



# Kuvio 1. TEOLLISUUSTUOTANTO

## Volyymi 1970-1991, Ind(1970) = 100

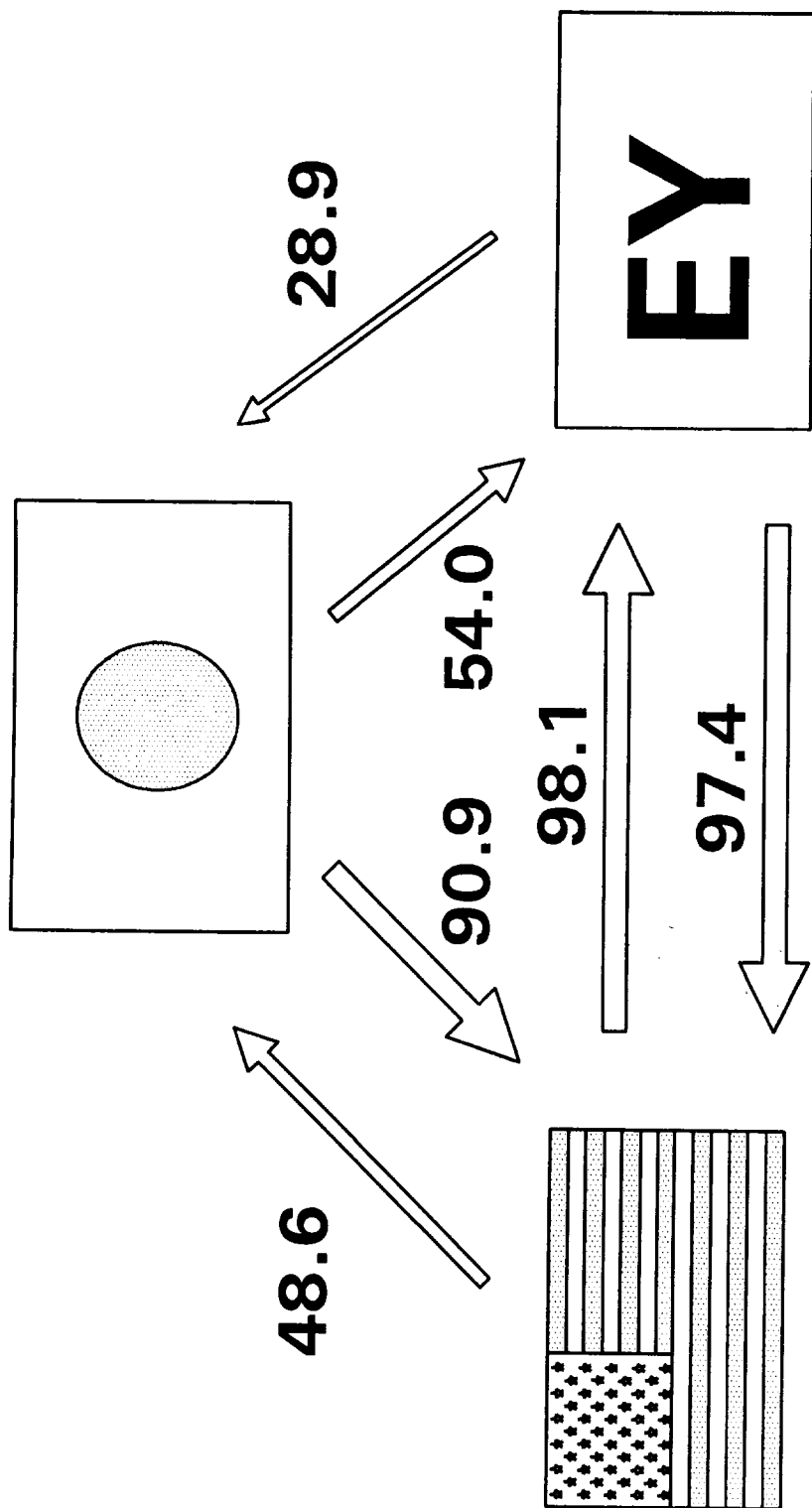


Lähde: Indicators of Industrial Activity, OECD

Japanin nopea teollisuuden kehitys on näkynyt suurena vientilyijäämänä USA:n ja EY:n kanssa (Kuvio 2). Sitä vastoin EY:n ja USA:n vienti on lähes tasapainossa.

# Kuvio 2. EY-USA-JAPANI

Vienti 1990, miljardia \$



*Asia (NIC ja Aasia)*

Lähde: Monthly Statistics of Foreign Trade, OECD January 1992

## 2. RAKENNEONGELMAT JA OECD:N RAKENNEUUDISTUKSEN TAVOITTEET

Ensimmäistä öljykriisiä edeltäneen voimakkaan taloudellisen kasvun jälkeisenä aikana eurooppalaisten talouksien rakenteelliset jäykkyydet ovat tulleet selvästi esille. Euroopan maat sopeutuivat hitaasti 1970- ja 1980-luvuilla tapahtuneisiin maailmantalouden muutoksiin. Energian hinnan jyrkät muutokset paljastivat Euroopan puutteellisen kyvyn reagoida ulkoisiin shokkeihin. Myös teknologian kehitys koettiin Euroopassa pikemminkin uhkana kuin mahdollisuutena. Japani ja erityisesti Aasian äskettäin teollistuneet maat (ns. NIE-taloudet) hyödynsivät paremmin teknologian kehityksen avaamat mahdollisuudet.

Siirryttäessä 1980-luvulle oli käynyt ilmeiseksi, että taloudelliset rakennejäykkyydet hidastivat eurooppalaisten maiden ja myös Yhdysvaltojen sopeutumista maailmanmarkkinoilla tapahtuviin muutoksiin. Tästä oli seurauksena näiden maiden ulkoisen kilpailukyvyn heikkeneminen Japaniin ja NIE-talouksiin verrattuna. Rakennemuutosten tarve oli ilmeinen. Lähes kaikissa läntisissä OECD-maissa on 1980-luvun aikana tapahtunutkin huomattavia muutoksia talous- ja teollisuuspolitiikan painotuksissa.

### 2.1. Rakennemuutokset

Perinteisesti Euroopan maissa oli harjoitettu talouspolitiikkaa, jossa taloutta hoidettiin lähinnä kokonaisyksytään säätelevällä makropolitikalla sekä valikoivilla mikrotalouden toimintaan kohdistuneilla väliintuloilla. Usko siihen, että kokonaisyksytään säätelevät toimenpiteet pystyisivät takaamaan täystyöllisyyden, tuuditti yritykset ja työntekijät väärään turvallisuuden tunteeseen. Tämä hidasti talouden sopeutumista muuttuneisiin olosuhteisiin ja johti inflatoriseen palkka- ja hintakehitykseen. Usein toistuneet talouden vakautus- ja vyytystoimet aiheuttivat jaksottain inflaation kiihtymistä ja taloudellisia taantumia.

Julkisen sektorin väliintulot hyödykemarkkinoilla vääristivät yritysten saamia markkinaosioita. Erityisen voimakasta hallitusten harjoittama väliintulo oli ulkomaankauppapolitiikassa. Kansainvälisen työnjaon muutosten luomiin haasteisiin reagoitiin lisäämällä valtion tukea maataloudelle ja vaikeuksissa oleville alueille, yrityksille ja teollisuudenaloille. Tämä vääristi voimavarojen tehokasta kohdentumista ja aiheutti merkittäviä hyvinvointitappioita OECD-maissa. Samalla kun tukitoimet olivat mittavia perinteiseen teknologiaan perustuvilla toimialoilla, joilla Aasian uusista teollisuusmaista oli suhteellisten kustannusetujensa ansiosta tullut varteenotettavia kilpailijoita OECD-maille, hallitukset alkoivat yhä enenevässä määrin tukea myös uusia, erityisesti korkean teknologian toimialoja.

Teollisuuden kykyä sopeutua toimintaympäristön muutoksiin heikensi myös tuotannontekijämarkkinoiden vähäinen joustavuus. Työmarkkinoiden segmentoituminen ehkäisi liikkuvuutta ja institutionaaliset tekijät vaikeuttivat työvoiman joustavaa käyttöä yritysten sisällä.

Pysyvää työttömyyttä esiintyi samanaikaisesti työvoimapulan kanssa myös ammattitaitoisten työntekijöiden keskuudessa.

## **2.2. Rakennemuutoksen tavoitteet**

Rakennemuutokseen tähtäävät toimenpiteet alkoivat OECD-maissa 1980-luvulla. Tavoitteena oli talouksien rakenteiden muuttaminen niin, että sopeutuminen ulkoisiin ja sisäisiin shokkeihin olisi joustavampi. Talouden mikrotasolla vallitsevia vääristymiä ja jäykkyyksiä on myös pyritty poistamaan ja vähentämään. OECD:n suosittelman rakennemuutoksen tavoitteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään: 1) kilpailun lisääminen hyödykemarkkinoilla, 2) tuotannontekijämarkkinoiden joustavuuden ja toimivuuden parantaminen sekä 3) julkisen sektorin tehokkuuden parantaminen.

### **Kilpailun lisääminen hyödykemarkkinoilla**

Lähtökohtana on ajatus, että kilpailu hyödykemarkkinoilla takaa voimavarojen tehokkaan käytön, kannustaa uusien tuotteiden ja prosessien kehittämiseen sekä on välttämätöntä investointien tehokkaalle kohdentamiselle. Se, miten nopeasti yritykset reagoivat toimintaympäristössään tapahtuneisiin muutoksiin, riippuu kilpailun asteesta. Yritysten reagointinopeuteen vaikuttaa se, millaisia etuja tarjoutuu yrityksille, jotka menestyksekkäästi sopeutuvat muutokseen, sekä se, millaisia haittoja on odotettavissa yrityksille, jotka reagoivat muutokseen väärin. Kilpailun edistämispolitiikalla on osansa kilpailun tehostamisessa ennen kaikkea kotimarkkinoilla.

Rakennemuutoksen tavoitteena on lisätä kilpailua kaikilla hyödykemarkkinoilla, mukaan lukien maatalous ja ulkomaankauppa. Tässä yhteydessä rajoitetaan kuitenkin kilpailun lisäämiseen teollisuudessa.

Eräänä tärkeimmistä kilpailua hyödykemarkkinoilla tehostavista toimenpiteistä on nähty teollisuudelle myönnettävien valtiontukien vähentäminen. Tuki taantuville toimialoille ylläpitää vanhentunutta tuotantokapasiteettia ja hidastaa voimavarojen uudelleen kohdentumista vääristämällä yritysten päätöksentekoon vaikuttavia markkinaosoittimia. Tukien todelliset kustannukset haitallisten sivuvaikutusten muodossa saattavat nousta suuriksi. Myös tukiin uusille korkeanteknologian hankkeille sopivat samat varaukset, koska ne kohottavat keinotekoisesti näiden hankkeiden kannattavuutta. Erityisesti sellaiset toimenpiteet, joilla on pyritty markkinaosoittimien korvaamiseen ja suhteellisen edun "luomiseen" laajalla rintamalla julkisen talouden avulla, ovat yleensä osoittautuneet pettymyksiksi. Onnistuessaankin tämän tyyppisillä hankkeilla on taipumus vaikuttaa haitallisesti muiden toimialojen kilpailukykyyn.

### **Tuotannontekijämarkkinoiden joustavuuden ja toimivuuden parantaminen**

Yritysten nopea reagointi markkinaosoitimiin edellyttää, että markkinat pystyvät joustavasti ohjaamaan työvoimaa ja pääomaa yrityksen sisällä ja yritysten, toimialojen ja alueiden välillä. Voimavarojen kohdentuminen on riippuvainen tuotannontekijämarkkinoiden tehokkuudesta. Ehkä tärkeimmäksi osa-alueeksi on nähty työmarkkinoiden jähmettyneiden rakenteiden purkaminen. Talouden rakennesopeutusta edistäviä toimenpiteitä ovat esimerkiksi reaalipalkkojen joustavuuden lisääminen, työvoiman entistä parempi kohdentaminen eri työtehtäviin yrityksen sisällä sekä asuntopoliittiset toimenpiteet. Pitemmällä aikavälillä työmarkkinoiden ja koko talouden kyky sopeutua muuttuviin olosuhteisiin riippuu suuresti opetus- ja koulutusjärjestelmästä. Erityisesti aikuiskoulutuksen merkitys korostuu.

### **Julkisen sektorin tehokkuuden parantaminen**

Julkinen sektori vastaa nykyisin suuresta osasta yhteiskunnallisten voimavarojen käyttöä. Julkinen sektori vaikuttaa muun talouden toimintaan mm. verotuksen, tukien, julkisten hankintojen ja erilaisten kannustimien ja säätelytoimenpiteiden avulla. Rakenneuudistusten positiiviset vaikutukset ovat suurempia, jos myös julkisen sektorin toiminta on tehokasta.

Kansantaloudellisen tehokkuuden kannalta julkisen sektorin paisuminen on ongelmallista, koska julkisen sektorin allokoitiprosessi ei ole riippuvainen markkinavoimista. Allokaation tehokkuuden uskotaan parantuvan ja talouden sopeutumiskyvyn lisääntyvän, jos suurempi osa talouden voimavaroista saatetaan markkinavoimien kontrollin alaiseksi. On harkittava, mitkä julkisen vallan nykyiset toiminnot voitaisiin paremmin hoitaa yksityisen sektorin toimesta. Käytännössä tämä on merkinnyt vaatimusta valtion omistamien yritysten sekä joidenkin julkisen vallan nykyisin tuottamien palveluiden yksityistämisestä. Samaan tavoitteenasetteluun liittyy myös toimintojen yhtiöittäminen tai siirtyminen tulossuuntautuneempiin johtamistapoihin. Verotuksen yksinkertaistaminen ja eri verolähteiden aikaisempaa yhdenmukaisempi kohtelu edesauttaisivat vähentämään ns. verokiiloja ja markkinavoimien vääristymiä.

Edellä kuvatut OECD:n asettamat rakennemuutoksen tavoitteet on asetettu lähinnä maksimaalista taloudellista tehokkuutta silmällä pitäen. Tästä ei pitäisi kuitenkaan tehdä sitä johtopäätöstä, että uudistusten tavoitteet sinänsä olisivat ristiriidassa esimerkiksi pitkäaikaisten tulojakotavoitteiden kanssa. Uudistusten tarkoituksena on pikemminkin luoda paremmat edellytykset hoitaa perinteiset julkisen talouden tehtävät.

### 3. TEOLLISUUSPOLITIIKAN MUUTTUVAT PAINOTUKSET OECD-MAISSA

Tehokkaan teollisuus- ja rakennepolitiikan harjoittaminen on osoittautunut kunnianhimoisista pyrkimyksistä huolimatta käytännössä vaikeaksi kahdesta syystä. Ensinnäkin aikaisempaa hitaampi taloudellinen kasvu, samalla kun se on merkki rakennemuutosten välttämättömyydestä, vaikeuttaa muutosten toteuttamista, koska se tekee tarvittavien, väliaikaisesti kasvua ehkä hidastavien ja työllisyyttä heikentävien muutosten toteuttamisen poliittisesti hankalaksi. Toiseksi, markkinavoimien sanelemat muutokset vaativat totuttujen taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden uusiutumista tavalla, joka luo vastustusta. Hallitukset eivät aluksi juuri yrittäneetkään korjata talouden perustavaa laatua olevia rakenneheikkouksia, vaan tyytyivät poliittisesti helpompaan vaihtoehtoon, eli oireiden lievittämiseen erilaisten väliintulotoimien avulla.

Lähes kaikissa OECD-maissa on vähitellen päädytty siihen, että väliintulot johtavat vain tilapäisiin helpotuksiin ja itse asiassa saattavat vain pahentaa talouden rakenteissa olevia ongelmia. Tämän vuoksi OECD-maiden teollisuuspolitiikassa on ollut havaittavissa painopisteen siirtyminen välittömästä väliintulosta yleisten toimintaedellytysten parantamiseen. Näin pyritään takaamaan, että teollisuus pystyisi tehokkaasti mukautumaan toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin.

#### 3.1. EY:n teollisuuspolitiikan kehitys 1970- ja 1980-luvuilla

Ensimmäinen öljykriisi ja Japanin sekä Aasian NIE-talouksien rynnistys maailmanmarkkinoille aiheutti sopeutumisongelmia Länsi-Euroopan teollisuudelle. EY-maat harjoittivat puolustuksellista teollisuuspolitiikkaa ja tukivat kilvan rakenneongelmien, ylituotannon ja huonon kannattavuuden vaivaamia aloja, kuten teräs-, telakka- ja tekstiiliteollisuutta. Vähitellen kuitenkin huomattiin, että jos jokainen jäsenmaa tukee jatkuvasti vaikeuksissa olevia aloja, on lopputuloksena vain yhä pahempia rakennevääristymiä. Teollisuuden tukia pyrittiin rajoittamaan ja koordinoimaan EY:n sisällä.

EY:n teollisuuspolitiikalle on myös ollut tyypillistä jäsenmaiden vaikeuksissa olevien teollisuudenalojen suojaaminen kansainväliseltä kilpailulta määrällisin tuontirajoituksin ja muin tuontitavaroita diskriminoivin säännöksin. Vientiä on vastaavasti tuettu esimerkiksi edullisin vientiluotoin. Samalla kun EY:ssä on taantuvien toimialojen suoraa tukea asteittain vähennetty, on panostettu yhä enemmän korkeaan teknologiaan ja teollisuuden innovaatiokyvyn parantamiseen lisäämällä tutkimus- ja tuotekehitysmenoja eri jäsenmaissa sekä useiden laajojen eurooppalaisten yhteistyöhankkeiden puitteissa.

Eurooppalaisten suuryritysten fuusioita on tuettu tarkoituksena tehdä yrityksistä riittävän suuria, jotta ne pystyisivät tasaväkisesti kilpailemaan amerikkalaisten ja japanilaisten yritysten kanssa. Kokemukset tällaisten "eurovalioiden" luomisesta ovat pääosin olleet huonoja. Esimerkkinä voisi mainita eurooppalaisen tietokoneteollisuuden, joka on tukitoimista huoli-

matta menestynyt melko heikosti. Toinen ala on lentokone-teollisuus (Airbus), joka on elänyt tukiaisten ja julkisten hankintojen turvin.

EY on siirtämässä teollisuuspolitiikan painopistettä väliintulopolitiikasta kohti yritysten yleisten toimintaedellytysten parantamista. Uuden strategian perustana on ajatus, että teollisuus pystyy parhaiten itse muuttamaan rakenteitaan, jos sille vain luodaan suotuisa toimintaympäristö kilpailua tehostamalla, koordinoimalla jäsenvaltioiden teollisuuspolitiikkaa sekä liberalisoimalla ulkomaankauppaa. EY:n komission tarkoituksena on edistää kilpailua mm. julkisten hankintojen avaamisella ulkomaalaisille, sekä rajoittamalla jäsenvaltioiden teollisuustukia. Myös eurovalioiden muodostamiseen suhtaudutaan entistä kriittisemmin. EY:n komission kilpailupolitiikasta vastaava jäsen Sir Leon Brittan on mm. sanonut: "Ei ole mitään logiikkaa siinä ajattelutavassa, että puuttuva kilpailu kotikentällä voisi parantaa yritysten mahdollisuuksia ulkomailla." Uutena piirteenä EY:n teollisuuspolitiikassa on keskustelu ympäristönormien tiukentamisesta.

EY:n luomat sisämarkkinat ovat jo itsessään rakenneuudistuksen toteuttamista. EY:n ulkomaankauppapolitiikassa on kuitenkin piirteitä, jotka voimistuessaan vaikeuttavat maailman-kaupan vapautumista. Esimerkkinä näistä ovat EY:n ulkopuolisille asetettavat määrälliset tuontirajoitukset ja tuontituotteita diskriminoimaan suunnitellut direktiivit. Samoin on olemassa vaara, että ympäristönsuojelua koskevia direktiivejä käytetään tulevaisuudessa protektionistisiin tarkoituksiin. Ulkomaankaupparajoitukset koskevat erityisesti maatalous-tuotteiden kauppaa. Maatalouden tuki on myös suurta.

EY:n uuden teollisuuspolitiikan tavoitteena on siirtyminen pois sektorikohtaisista teollisuus- ja muista tukiaisista kohti horisontaalista, tietyille alikohdille annettavaa tukea. Horisontaalisen tuen lisäys on välttämätöntä EY:n koheesio-politiikalle, mutta se saattaa vaikeuttaa tuotantoresurssien tehokasta alueellista kohdentumista.

Huolimatta vapaata kilpailua korostavista EY:n komission esityksistä eivät kaikki jäsenmaat ole uuden teollisuuspolitiikan varauksettomia kannattajia. Esimerkiksi Ranskassa on jäljellä paljon vanhaa väliintulopolitiikkaa, joka pitää tärkeänä valtiontukia taantuville sektoreille. Pelot siitä, että EY:stä muodostuisi sisältä avoin, mutta ulospäin sulkeutunut "Euroopan linnake", eivät ole aiheettomia.

### **3.2. Yhdysvaltojen teollisuuspolitiikka**

Perinteisesti USA:lla ei ole ollut valtiollista teollisuuspolitiikkaa, koska USA:ssa on uskottu markkinavoimien ohjaavan paremmin taloudellista sopeutumista kuin hallituksen harjoittamat väliintulot ja ohjaustoimenpiteet. USA:n kotimarkkinoiden suuruus ja talouden rakenteitten dynaamisuus (työvoiman suuri liikkuvuus, reaali-palkkojen joustavuus, kehittyneet ja tehokkaat pääomamarkkinat, yritteliäisyydelle suotuisa ilmapiiri jne.) on periaatteessa mahdollistanut melko nopean teollisen sopeutumisen ja vähentänyt siten painetta julkisen

vallan väliintuloon. Lisäksi USA:n poliittinen järjestelmä tekee vaikeaksi laajamittaisten julkisten interventiodien hallitun täytöntöönpanon. USA:ssa katsotaan myös perinteisesti, että valtion tehtävä on vakaan taloudellisen ilmaston ylläpitäminen, ei taloudelliseen toimintaan sekaantuminen.

Huolimatta edellä mainituista väliintuloja rajoittavista tavoitteista kroonisen vaihtotaseen vajeen kanssa kamppaileva, hitaan tuottavuuden kasvun vaivaama ja työttömyydestä kärsivä USA on myös turvautunut eri asteisiin julkisiin väliintuloihin kotimaista teollisuutta tukeakseen. Väliintulot ovat kuitenkin olleet pääasiassa epäsuoria, lähinnä ulkomaankauppapoliittisia. Tästä voi esimerkkinä mainita vaikeuksissa olevien kotimaisten tekstiili-, auto- ja terästeollisuuden yritysten suojaksi tehdyt kahdenkeskiset "vapaaehtoiset" vienninrajoittamissopimukset (Voluntary Export Restraints = VER). Edellä mainittujen kaupanrajoitteiden hyvinvointitappiot ovat vuositasolla amerikkalaisille kuluttajille arviolta n. \$20 miljardia. Yhdysvalloilla on myös erittäin tiukka anti-dumping lainsäädäntö (the U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act), jota ei toistaiseksi ole kovinkaan paljon käytetty. Se on kuitenkin omiaan huonontamaan kansainvälisen kaupan ilmapiiriä. Varsinaisia suoria väliintuloja kotimarkkinoilla on pyritty välttämään, koska niiden on katsottu olevan ristiriidassa USA:ssa harjoitetun aktiivisen kilpailupolitiikan kanssa.

Eräänlaisena epäsuorana teollisuuspoliittisena strategiana voidaan myös pitää USA:n suurta puolustusteollisuutta, jota tukemalla on edistetty uuden teknologian kehittämistä. Puolustusteollisuuden ja avaruustekniikan innovaatiot on omaksuttu myös siviiliteollisuuden puolella. Tällä tavoin koko USA:n teollisuus on hyötynyt valtion puolustusteollisuuteen suuntaamasta tuotekehitystuesta. Markkinasovellutukset ovat kuitenkin levinneet muuhun teollisuuteen hitaammin kuin esimerkiksi uudet, siviilisektorissa tehdyt innovaatiot Japanissa.

Rakennemuutoksen alalla Yhdysvalloissa ehkä merkittävin saavutus oli vuoden 1986 verouudistus, joka yksinkertaisti verotusta, laajensi veropohjaa ja yhdenmukaisti erilaisten tulojen verokohtelua. Verouudistus lienee parantanut tuotantoresurssien kohdentamista. Nyt on kuitenkin näkyvässä merkkejä siitä, että syksyn 1992 presidentinvaaleissa saatetaan kalastella ääniä verovähennyksiä lupaamalla. Yhdysvalloissa tapahtunut raha- ja pääomamarkkinoiden sääntelyn purkaminen on aiheuttanut huomattavia ongelmia maan säästöpankkijärjestelmälle, jota liittovaltio joutunee tukemaan lähivuosina sadoilla miljardeilla dollareilla.

### 3.3. Japanin teollisuuspolitiikka

Jyrkkä vastakohta USA:n teollisuuspolitiikalle, tai oikeastaan sen puutteelle, löytyy Japanista. Japani ei ole USA:n vastakohta siksi, että se olisi turvautunut runsaasti julkisiin väliintuloihin, vaan siksi, että Japanissa on julkisella vallalla ollut keskeinen rooli laadittaessa johonkin tulevaisuuteen suuntautuvaa teollisuuspoliittista linjausta. Japanilainen aktii-



vinen teollisuuspolitiikkaa juontaa juurensa 1950- ja 1960-luvuille, jolloin valtiolla oli merkittävä rooli suunniteltaessa maan jälleenrakentamista ja USA:n teknologisen etumatkan kiinniottamista.

Usein valtion aktiivista väliintulopolitiikkaa teollisuudessa perustellaan vetoamalla Japanin esimerkkiin. Tämä perustelu on kuitenkin harhaanjohtava, sillä japanilainen teollisuuspolitiikka ei ole ollut kovin interventionistista. Vaikka Japanissa valtio muotoilee pääosin teollisuuspolitiikan pitkän tähtäimen tavoitteet, teollisuuspolitiikalle on ollut tyypillistä liian yksityiskohtaisen suunnittelun välttäminen. Valtio on pyrkinyt mahdollisimman vähän puuttumaan markkinoiden toimintaan. Osoituksena tästä on valtion omistamien yritysten erittäin pieni osuus yritystoiminnassa.

Japanissa valtion tavoitteena on ollut rakennesopeutumiselle suotuisien olosuhteiden luominen ja huolehtiminen siitä, että teollisuuden toimintaedellytykset pysyvät hyvinä. Tähän on pyritty muun muassa panostamalla voimakkaasti koulutukseen ja harjoittamalla vakaata, teollisuustoiminnalle suotuisaa talouspolitiikkaa. Japani onkin onnistunut ehkä OECD-maista parhaiten teollisuuden rakennemuutoksen tukemisessa. Tuottavuuden kasvu on ollut nopeaa, työttömyys matala, inflaatio alhainen ja vaihtotaseen ylijäämä jatkuvasti suuri. Japani on onnistunut teollisuuden ohjaamisessa ilman, että markkinavoimien toiminta olisi vaikeutunut.

Toinen japanilaisen teollisuuspolitiikan perusfilosofia on pragmaattinen suhtautuminen kilpailuun. Kilpailun puute vääristää hintoja, mutta toisaalta liiallinen kilpailu ja liian lyhytnäköinen suhtautuminen teollisuuden rakennesopeutumiseen saattaa johtaa suuriin sosiaaliisiin kustannuksiin pitkällä aikavälillä. Japanissa on taantuville toimialoille myönnetty määräraikaista ja rajoitettua tukea, jonka ehtona on ollut tuotantokapasiteetin asteittainen vähentäminen kyseisellä toimialalla. Kyky huomata markkinamekanismin puutteet on myös olennainen osa japanilaista nopeutetun sopeutumisen teollisuuspolitiikkaa, jossa on ennakoitu hyvin tulevia muutoksia.

Japanilaisessa menestyksessä teollisuuspolitiikassa on myös joitakin omaleimaisia kulttuurisidonnaisia piirteitä, jotka eivät ole helposti siirrettävissä muihin maihin. Vakaus, päätöksenteon yksimielisyys sekä pyramidimainen tapa, jolla kansallinen talous- ja teollisuuspoliittinen konsensus rakentuu, ovat merkittäviä, vaikeasti muualle kopioitavia tekijöitä. Voimakas, hyvin informoitu ja vaikutusvaltainen virkamieskoneisto näyttelee huomattavaa roolia teollisuuspolitiikan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Erityisesti on mainittava "superministeriö" the Ministry of International Trade and Industry (MITI).

Koska Japanin talouden rakenteet ovat muuttuneet joustavasti, on rakenneuudistuksen tarve siellä ollut pienempi kuin muissa OECD-maissa. Eräs Japanin talouden rakenteellinen heikkous on verojärjestelmä. Varsinkin maapohjan verotuksessa on epäkohtia, jotka aiheuttavat vääristymiä tehokkaalle maankäytölle. Myös maatalouden mittavan tuen pienentäminen ja tuontikilpailun esteiden poistaminen nähdään suotavina.

Yhdysvallat pitää itseään vapaan kaupan esitaistelijana. Silti viime vuosina Japani on OECD-maista johdonmukaisesti pyrkinyt omalta osaltaan kansainvälisen vapaan kaupan edistämiseen. Tähän on osaltaan tietysti vaikuttanut se, että toisin kuin esimerkiksi USA:lla ja EY:llä, Japanilla ei ole ollut paineita puolustuksellisen teollisuus- ja kauppapolitiikan harjoittamiseen.

#### 4. RAKENNEUUDISTUSTEN TOTEUTUMINEN

Rakennemuudistukset ovat edistyneet kaikissa OECD-maissa 1980-luvun alkupuolelta lähtien. Luonnollisesti on runsaasti maakohtaisia eroja. Arvioitaessa rakennemuudistusten toteutumista ja tulevaisuutta voidaan uudistukset sijoittaa kolmeen eri ryhmään.

- 1) Kohteet, joilla eri maiden politiikat ovat vahvassa vuorovaikutussuhteessa keskenään ja joilla uudistusten edistyminen on ollut nopeaa. Ehkä paras esimerkki tältä alueelta on rahoitusmarkkinat. Myös suorat ulkomaiset investoinnit, verotus ja kilpailupolitiikka voidaan lukea tälle alueelle kuuluviksi.
- 2) Alueet, joilla eri maiden harjoittamat politiikat ovat vahvassa vuorovaikutussuhteessa keskenään, mutta joilla edistyminen on ollut hidasta. Maatalous on paras esimerkki tältä alalta. Samoin teollisuuden tukipolitiikassa on ollut riittävästi edistystä.
- 3) Kohteet, joilla kansallinen politiikka on melko riippumaton muissa maissa harjoitetusta politiikasta. Näillä alueilla on ollut suuria maakohtaisia eroja. Esimerkkeinä voidaan mainita työmarkkinat ja julkinen sektori.

Rahoitusmarkkinoiden vapautuminen osoittaa, kuinka kasvanut kansainvälinen riippuvuus on toiminut muutosten käynnistäjänä, vaikka uudistusten alkusyy olisikin ollut kotimaisten markkinoiden tehokkuuden parantaminen. Kansainvälinen riippuvuus on pakottanut muutokseen vastahakoisesti suhtautuneet maat seuraamaan kansainvälistä kehitystä. Tällaiseen pakon edessä toteutettuun rakennemuudistukseen on voinut liittyä huomattavia ongelmia, kuten useiden maiden pankkisektorin kriisit osoittavat.

Vahvoista kansainvälisistä riippuvuussuhteista huolimatta edistyminen ei ole ollut kovin nopeaa maataloudelle ja teollisuudelle myönnettyjen tukien vähentämisessä ja kansainvälisen kaupan vapauttamisessa. Vaikka esimerkiksi taantuville toimialoille myönnetty tuki on pienentynyt, on monissa maissa samaan aikaan lisätty tukea kasvaville teollisuuden aloille. Tilanne on vastaava myös kansainvälisen kaupan vapauttamisessa. Vaikka vanhojen kaupanesteiden poistamisessa on edistytty jonkin verran, on piiloprotektionismi vastaavasti kasvanut.

Huolimatta siitä, että useimmissa maissa myönnetään rakennemuudistusten tarve näillä alueilla, on harjoitettu politiikka ollut melko ristiriitaista. Vahvat painostusryhmät ja muut kuin talouspoliittiset tavoitteet ovat hidastaneet talouden rakenteellisten vääristymien purkua. Vaikka kansainvälinen riippuvuus on ollut vahva, se ei ole pakottanut yksittäistä maata purkamaan tuki- ja suojajärjestelmiään, koska muissakin maissa on vastaavia. Kaupanrajotukset saattavat olla yhden maan edun mukaisia, mutta kokonaisuuden edun vastaisia. Näillä alueilla reformit vaativat neuvotteluja ja luottamusta eri maiden välillä.

Suuret maakohtaiset erot vaikeuttavat rakennereformin saavutusten arviointia niillä osaluilla, joilla kansainväliset riippuvuussuhteet ovat heikkoja. Yleinen suuntaus on näillä alueilla ollut myönteinen uudistuksille, joten jatkossa tilanne voi parantua.

## 5. YHTEENVETO

Euroopan maissa on perinteisesti harjoitettu talouspolitiikkaa säätelemällä kokonaiskysyntää sekä toteuttamalla valikoivia mikrotalouden toimintaan kohdistuneita väliintuloja. Tällainen politiikka toimi voimakkaan ja tasaisen kasvun olosuhteissa. Seurauksena oli kuitenkin talouden rakenteiden jäykistyminen, joka heikensi talouksien kykyä sopeutua toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Kaksi öljykriisiä ja muut toimintaympäristön muutokset osoittivat selvästi rakenneuudistuksen välttämättömyyden. 1980-luvulla talouspolitiikan painopiste siirtyi makrotaloudessa tarjontapuolelle ja mikrotalouden tehokkuuden parantamiseen talouden rakenteita korjaamalla.

Uusi rakennepolitiikka on johtanut myös teollisuuspolitiikan perusteelliseen uudelleenarviointiin. Itse asiassa teollisuuspolitiikasta ei enää voida puhua erillisenä politiikan osana, siksi tiukasti se on kietoutunut rakenne- ja ulkomaankauppapolitiikkaan. 1980-luvun aikana teollisuuspolitiikan painopiste on vähitellen siirtynyt pois väliintulevasta sektoripolitiikasta, jossa valtiontukia ohjattiin vaikeuksissa oleville toimialoille ja toisaalta yritettiin poimia tulevaisuuden aloja ja yrityksiä valtion erityissuojeluun pois normaaleista kilpailuolosuhteista, kohti vapaata kilpailua ja markkinamekanismia korostavaa rakennepolitiikkaa. Sen tavoitteena on ollut luoda teollisuudelle sellaiset toimintaedellytykset, että teollinen sopeutuminen voisi toteutua joustavasti ilman julkista tukea.

Asenne uudistuksia kohtaan on muuttunut myönteiseksi useimmissa OECD-maissa. Markkinavoimien tehokkuus voimavarojen kohdentamisessa tunnustetaan yhä laajemmin. Kilpailua on lisätty useilla ulkomaiselta kilpailulta ennen suojatuilla sektoreilla. Julkisen sektorin roolin ja tehtävien uudelleenarviointi on meneillään useissa jäsenmaissa. Verotusta on muutettu vähemmän eri toimintoja diskriminoivaksi ja enemmän taloudellista toimeliaisuutta kannustavaksi.

Monet talouden tehokkuutta parantavat muutokset ravistelevat totuttuja taloudellisia ja sosiaalisia rakenteita ja asenteita. Siten muutosten läpivienti on poliittisesti vaikeaa. Jotta ehdotetut uudistukset saisivat taakseen tarvittavan poliittisen tuen, ehdotettujen uudistusten vaikutus koko kansantalouteen tulisi voida luotettavasti arvioida etukäteen. Valitettavasti nykyinen talousanalyysi on tässä suhteessa vielä melko puutteellinen.

Huolimatta saavutetuista tuloksista on rakenneuudistuksen edistymiselle olemassa myös monia uhkia. Vakavin näistä on eittämättä maailman jakautuminen kolmeen vahvaan, ulospäin suljettuun talousalueeseen: EY:n, USA:n ja Japanin vaikutuspiiriin. Vaikka kaikki kolme blokkia vakuuttavat olevansa kansainvälisen kaupan edelleenliberalisoinnin kannalla, on viime vuosina ollut havaittavissa merkkejä piiloprotektionismin laajenemisesta ja kotimaisten sektoreiden suojaamisesta vapaalta kilpailulta. Pääalueiden välinen kauppasota ei ole kokonaan poissuljettu vaihtoehto. Vapaan kansainvälisen kaupan ja GATT:in merkitystä rakennereformin ja teollisuuspolitiikan tulevaisuudelle ei siten voida ylikorostaa. Tulevai-

suuden teollisuuspolitiikan linjat määräytyvät hyvin pitkälle kansainvälisen kaupan kehityksen mukaisesti.

**LÄHTEET:**

Industrial Policy in OECD Countries, Annual Review 1991, OECD, Paris 1991.

Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach, Commission of the European Communities, COM(90)556, 1990.

Progress in Structural Reform, Supplement to OECD Economic Outlook 47, OECD, Paris 1990.

Ford, Robert P., The Cost of Subsidising Industry, The OECD Observer, 166 October/November 1990.

Soltwedel, Rudiger, Structural Policy Reform in OECD Countries, julkaisussa Alajääskö, Pekka - Leppänen, Seppo (toim.): Proceedings of the Workshop on Economic Policy in European Integration, VATT Publications 6.

Strategic Industries in a Global Economy: Policy Issues for the 1990s, OECD, Paris 1991.

Structural Adjustment and Economic Performance, OECD, Paris 1987.