

2. MÕNEDE RIIKIDE TÖÖSTUSPOLIITIKA

2.1. Prantsusmaa kui tööstuspoliitika häll

Tööstuspoliitika erineb riigiti väga oluliselt. Vanimaiks ja ilmselt ka tugevaimaiks võib pidada tööstuspoliitika traditsioone Prantsusmaal. Ühelt poolt ulatuvad need juba 17. sajandisse, teiselt poolt lähenes tööstuspoliitika Teise maailmasõja järel plaanimajandusele (vt Oberender/Daumann 1995, 15–26, Berg/Schmidt, 1998, 869–872).

Huvitaval kombel võib leida paralleele merkantilismi rakendustes absolutistlikul Prantsusmaal Jean Babiliste Colbert'i (1619–1683) juhtimisel ja EL tööstuspoliitikas tänapäeval (Feldman). Merkantilism ei kujuta endast terviklikku kontseptsiooni, vaid pigem majanduspoliitiliste soovitude kogumit. Riigi majandusliku rikkuse ja seda tagavate sektorite arendamine on siin riigi esmaseks majanduspoliitiliseks ülesandeks.

Merkantilistlike argumentide lähtekohaks on alahõivatud majandus. Raha massi ja ringluskiiruse suurendamisega loodetakse stimuleerida majandusprotsesse. Majanduspoliitika eesmärgiks on seega raha ja väärismetallide koondamine oma riiki, et sel moel suurendada kodumaist heaolu. Kuivõrd import tähendab raha väljavoolu, pidurdab see merkantilistide arvates majandust. Positiivseid efekte loodetakse seevastu kaupade ekspordist ja toorainete sisseveost.

Merkantilistlikus majanduspoliitikas on esiplaanil kaubandusbilansi aktiveerimine. Et seda saavutada, peab majanduspoliitika rakendama vastavaid meetmeid. Valmistoodete impordi piiramiseks sobivad kõik traditsioonilised tariifsed ja mittetariifsed kaubandustõkked. Ekspordi toetamiseks rakendati lisaks subsiidiumidele laialdaselt ka kaubandusmonopolide loomist. Otseste kaubanduspoliitiliste abinõude kõrval peeti vajalikuks ka ettevõtluse sihipärast arendamist ja kodumaise tootmise konkurentsivi-
-

võimet toetavat palgapoliitikat. Ettevõtluse arendamiseks pakuti mitmesuguseid soodustusi kuni monopolide tagamiseni välja.

Colbert'i aegne Prantsusmaa oli merkantiilse majanduspoliitika parim näide. Poliitika oli ülimalt interventsionistlik ja proteksionistlik. Kaubanduspoliitika oli nii jäik, et kutsus esile partnerite vastumeetmeid. Ettevõtluspoliitika tugines tsunftidele, mille kaudu püüti toodete hindu ja kvaliteeti riiklikult mõjutada. Teiselt poolt toetati manufaktuuride asutamist subsiidiumide ja konkurentsipiirangutega. Ulatusliku riikliku sekkumise koordineerimiseks loodi spetsiaalne riigiorgan *Conseil du Commerce*, mis teostas ettevõtete otsest järelevalvet ja suunamist vabrikuinspektorite kaudu. Kõrvuti kaubandus- ja ettevõtluspoliitikaga rakedati ka tööturupoliitikat, et hoida palgad madalal ja tööjõupakkumine suurena, sealhulgas isikuvabaduste piiramise arvel.

Teise maailmasõja järel tehti Prantsusmaal katseid täiendada rahvamajanduse turumajanduslikku koordineerimismehhanismi kesksete riiklike majandusplaanidega (planeerimisega). Esimesed plaanid (1947–1950 ja 1954–1957) seostusid veel majanduse sõjajärgse taastamisega. Hiljem kerkis aga eesmärgina esiplaanile regionaalselt tasakaalustatud majanduskasv ja Prantsuse majanduse konkurentsivõime tõstmine. Konkreetsete kriteeriumidena kasutati täistööhõivet, hinnastabiilsust ja maksebilansi tasakaalu.

Planeerimist põhjendati majanduskasvu kiirendamise ja ettevõtluse ergutamise vajadusega. Viimast seostati ka Prantsuse ettevõtjate arvatava riskikartlikkuse ning iseseisva initsiatiivi puudlikkusega. Keskplaan andvat ettevõtetele ette riiklikult toetatavad tegevussuunad ja maandavat nii tegevusriski. Siiski ei ole plaanil mitte üksnes orientiiride roll ettevõtjatele, vaid ka riiklike sihtide fikseerimise ülesanne, mida siis mitmekesise majanduspoliitilise instrumentaariumiga püütakse saavutada. Direktiivse tähenduse omandas plaan just küllaltki ulatusliku avaliku sektori jaoks.

Plaani koostamine toimus mitmete institutsioonide aktiivses koostöös. Keskne koordineeriv koht kuulus seejuures plaanikomisariaadile (*Commissariat Generale du Plan*). Komissariaat koosnes omakorda mitmesugustest horisontaalsetest (funktsionaalsetest) ja vertikaalsetest lülidest. Moderniseerimiskomisjonid tegelesid andmete kogumisega üksikute majandusharude senise arengu ja tulevikuperspektiivide kohta ning selle alusel konkreetsete arenduseesmärkide ja vastavate vahendite planeerimisega. Paralleelselt tegutsesid veel mitmed majandusanalüüsi ja prognoosimise institutsioonid.

Planeerimisprotsess ise oli kolmefaasiline. Esimeses faasis määras plaanikomisariaat koos poliitiliste otsustuskogudega kindlaks üldised majanduspoliitilised eesmärgid. Viimased olid kvantifitseeritud vaid majanduse põhisektorite ja -näitajate jaoks. Teises faasis töötasid moderniseerimiskomisjonid välja konkreetset ülesanded üksikute sektorite ja harude jaoks. Kolmandas faasis toimus haruplaanide kooskõlastamine ning vastuolude kõrvaldamine.

Plaani elluviimise pidid tagama eelkõige fiskaal- ja rahapoliitilised instrumendid. Riiklike kulutusi planeeriti vastavuses majandusplaaniga. Infrastruktuuriinvesteeringute kõrval kuulusid siia nii avalike ettevõtete investeeringud kui ka kindlate erainstitutsioonide subsideerimine. Ka eelarve tulupoolt kasutati maksusoodustuste kaudu tööstuspoliitilise instrumendina. Rahapoliitikas kasutati kõrvuti tavapärase rahapakkumise üldjuhtimisega krediteerimise diferentseeritud suunamist. See võimaldas suhteliselt hästi juhtida investeeringuid üksikutes majandusharudes.

Planeerimise tööstuspoliitiline sisu muutub eriti nähtavaks alates kolmandast plaaniperioodist (1958–1961) ning jõuab kõrgpunkti viiendas plaanis (1966–1970). Plaani lähtekohaks saab hüpotees, et Prantsuse majandus on liiga killustatud, mis ei luba kasutada mastaabi- ja seoseefektidest tulenevaid konkurentsieeliseid. Eriti kahjustavat see arendustegevuse finantspotentsiaali ja motivat-

siooni. Vastavalt sai planeerimisperioodi tööstuspoliitika eesmärgiks just Prantsuse majanduse konkurentsivõime tõstmine nii omafinantseerimisvõimaluste parandamise kui ka edu töötavate tööstusstruktuuride loomisega.

Et neid eesmärke saavutada, kasutatakse mitmesuguseid positiivseid ja negatiivseid stiimuleid: toetatakse rahaliselt tehnilisi innovatsioone, forsseeritakse teadusuuringuid. Lisaks moodustatakse mitmetes majandusharudes suurettevõtteid. Tööstuse ümberstruktureerimine kontsentratsiooni tõstmise suunas tagatakse mitmesuguste maksupoliitiliste instrumentidega. Paralleelselt sekkub riik ka otseselt turutulemustesse, eriti ulatusliku hinnakontrolli kaudu. Piiratakse nii hindu endid kui ka mitmesuguseid hinnakomponente (marginaale). Eelnevale lisanduvad veel suured riiklikud investeeringud kommunikatsiooni ja transpordi infrastruktuuri.

Tööstuspoliitika on seotud tihedalt ruumipoliitikaga. Viimase all üritatakse tööstusstruktuuri regionaalselt suunata. Kasutatav instrumentarium ulatub ehituslubade regulatsioonist üle finantsstiimulite (nt maksuvabastused) kuni tööjõukasutuse subsideerimiseni.

Kokkuvõttes oligi planeerimise tuumaks otsene tööstuspoliitika. Teised majanduspoliitika elemendid (fiskaal-, raha-, ruumipoliitika) olid seatud selle teenistusse. Seejuures toimunud üksikpoliitikate eesmärkide ja instrumentide koordineerimine kindlate tööstusstruktuuride saavutamiseks lubab pidada planeerimist teraviklikuks tööstuspoliitikaks.

Kuigi planeerimisaeg lõppes 1970. aastatega, on selle jäljed tänaseni Prantsusmaa majanduspoliitikas nähtavad. Ühetähendusliku paradigmat vahetust pole toimunud. Loobutud on vaid turutulemuste otsesest juhtimisest, kuid struktuuripoliitika on endiselt interventsionistlik. Isegi liberaalsed suunad Prantsuse poliitikas aktsepteerivad pehmendatud vormis globaalplaneerimist. USA ja

Suurbritannia mõjul toimus ka Prantsusmaal pööre vabaturu poole, kuid riikliku sekkumise ulatus majandusprotsessi on jäänud siiski võrdlemise suureks. Isegi konservatiivsete valitsuste jaoks on tööstuspoliitika jäänud prioriteediks (Passeron 1993, 30 jj).

Tööstuspoliitika peaesmärgiks on saanud rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmine. Probleemi juuri nähakse Prantsuse tööstuse tagasihoidlikus investeerimismahus ja kehvast finantssüsteemis. Sotsialistlikel valitsustel on siin olnud kolm võtmeaspekti. Esmalt taotletakse koostöös Euroopa riikidega konkurentsivõimeliste suuretevõtete moodustamist. Selle kõrval soodustatakse ka väiksemate ja paindlikumate tööstusstruktuuride kujunemist. Kolmandaks püütakse initsieerida investeringuid teadus- ja arendustegevusse. Konservatiivide poliitikas on ka mitteinterventsionistlikud elemendid ja soovitakse riigi osa vähendamist majanduses. Siiski on siingi tööstuspoliitikal säilinud interventsionistlik värving. Võib rääkida selle neljast sambast (Oberender/Daumann 1995, 21).

1. Põhiroll on teadus-arendus- ja tehnoloogiapoliitikal. Soodustada tuleb rakendusuringuid ja arendustegevust tööstuses ning uute tehnoloogiate levikut. Samuti toetatakse avalike teadusinstituutide ja firmade koostööd.
2. Riigi osa vähendamiseks majanduses tuleb erastada avalikke ettevõtteid.
3. Standardiseerimise ja infrastruktuuride valdkonnas on otstarbekas edendada tööstuslikke norme ja võrgustikke.
4. Täiendavalt on vaja rakendada ka haruspetsiifilisi toetusmeetmeid, eriti terava rahvusvahelise konkurentsi korral (auto-, tekstiilitööstus jt).

Tööstuspoliitika institutsionaalne aparaat koosneb ühelt poolt mitmesugustest funktsionaalselt ja sektoraalselt spetsialiseeritud ametkondadest, teiselt poolt aga ettevõtluse, muude huvigruppide ning valitsuse tihedatest seostest, mis kokkuvõttes kujundavad äärmiselt keeruka ja kompleksse otsustusprotsessi.

Põhilised tööstuspoliitika subjektid on järgmised:

- moderniseerimiskomisjonid (*Commissions de Modernisation*);
- planeerimiskomissariaat (*Commission Nationale de Planification*);
- tööstusministeeriumi jt ministeeriumide vastavad osakonnad.

Moderniseerimiskomisjonide ülesehitus ei ole planeerimisajaga võrreldes oluliselt muutunud. Nad koosnevad administratsiooni, ettevõtjate ja ametiühingute esindajatest. Nende ülesandeks on aktiivne osalemine plaani koostamises. Põhitähelepanu on pööratud eri majandusharude struktuuriprobleemidele ja arengukavadele. Viimased määravad sektorispetsiifilised eesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikud vahendid. Planeerimiskomissariaat peab samuti tagama erinevate huvigruppide esindatuse. Nii on selles esindatud lisaks majandusorganisatsioonidele ka näiteks ühistud ja kultuuriliidud. Majandus-, rahandus- ja eelarveministeeriumi osakonnad määravad kindlaks eraldised tööstuspoliitilistesse fondidesse ning teostavad järelevalvet nende kasutamise üle. Tööstus- ja teadusministeeriumi osakonnad valmistavad ette konkreetseid otsuseid uuringutoetuste ja tööstuspoliitiliste krediidide jaotamiseks.

Prantsuse tööstuspoliitika käsutuses on rikkalik instrumentarium. See hõlmab kõiki finantspoliitika (maksud, subsiidiumid, riigihanked) ja konkurentsipoliitika võimalusi, samuti krediteerimise ja välisinvesteeringute regulatsiooni. Turumajanduse vaatepunktist äärmuslikem abinõu on kindlasti üksikute ettevõtete riigistamine.

Maksupoliitika kaudu on riigirahanduse tulupool rakendatud tööstuspoliitika teenistusse. Rahandusametkondadel on suhteliselt vabad käed maksukohustuse ja -taseme tööstuspoliitiliseks tõlgendamiseks. Asjaoludest sõltuvuse printsiip toob kaasa diferentseeritud ja selektiivse lähenemise maksustamisele. Mitmete

maksude puhul on võimalik rakendada maksuvabastust, maksusoodustusi ning vähendada maksustamise alust. Tulumaksu tööstuspoliitilist mõjutamist võimaldavad ka kindlate põhivarade kõrged degressiivsed amortisatsiooninormid.

Subsiidiumid on kindlasti tööstuspoliitika põhiinstrument, kusjuures arvestatakse ka regionaalpoliitika vajadusi. Subsidiierimise eesmärkideks on soovitud tööstusstruktuuri kujundamine, ekspordi toetamine, strateegiliste majandusharude ja tehnoloogilise arengu edendamine. Nende eesmärkide saavutamiseks on loodud arvukalt erifonde, mis abistavad ettevõtteid toetuste, krediitide, intressisooduste ja laenu tagatistega. Abi võib saada ajutiste (konjunktuursete) finantsraskuste või omakapitali piiratuse korral. Rahalisi vahendeid antakse ka investeerimisel nn tulevikutehnoloogiasse. Toetatakse töökohtade loomist struktuurselt probleemsetes regioonides. Tehnoloogiliselt orienteeritud tööstuspoliitika avaldub samuti mitmetes vormides. Kõrvuti otsese innovatsiooniabiga mõnedele tööstusharudele on riik enda kanda võtnud ka osa teadus- ja arendustegevuse kuludest. Väike- ja keskmiste ettevõtete arendustegevust püütakse ergutada innovatsioonipreemiatega.

Riigihanked on samuti seatud tööstuspoliitika teenistusse. Kui võrd riigil on mitmete turgude nõudluspoolel oluline turujõud, saab ta riigitellimustega suunata pakkumise arengut tööstuspoliitilistel eesmärkidel. Nii on võimalik kujundada mitte üksnes haru tehnoloogilist arengut, vaid ka struktuuri (nt valides tellimuse suurusi ja määratledes kvaliteedinõudeid). Riigihanked on nii võrd instrumentaliseeritud, et riigihanke otsus seostatakse tihti otseselt kindlate tööstuspoliitiliste tingimuste täitmisega.

Prantsuse majanduspoliitikas on tööstusstruktuuride sihipärane kujundamine üks prioriteete. On peaaegu paratamatu, et loomulikke konkurentsiprotsesse ja nende tulemusi peetakse seejuures pigem segavaks teguriks. Siit tuleneb ka tähelepanu vähesus konkurentsipoliitikale. Ja kui seda ka tehakse, on ta ikkagi alluta-

tud tööstuspoliitikale. Prantsusmaal loodi alles 1977. a oma konkurentsiamet (*Commission de la Concurrence*), mille ülesandeks on ettevõtete ühinemise reguleerimine ja järelevalve turuvõimu kuritarvitamise üle. Otsustusõigus sanktsioonide rakendamiseks (sh ühinemiste keelamiseks) on majandus- ja rahandusministeeriumil. Paraku pole vastavad seadused kavandatud vaba konkurentsi kaitsmise eesmärgist lähtudes, vaid tuginevad kasudekajude üksikhinnangu printsiibile, mida saab sageli tööstuspoliitiliselt instrumentaliseerida.

Kapitaliturgude reguleerimine riigi poolt mõjutab nii laenu- kui ka omakapitali hinda ettevõtetele ning võimaldab suunata ettevõtete investeringuid ja sellega ka majandusstruktuure. Olulist rolli riiklike sooduskrediitide andmisel investeringuteks etendab majandusliku ja sotsiaalse arengu fond (*Fonds de Developpement Economique et Social*). Seejuures on krediteerimine tööstuspoliitiliselt selektiivne.

Krediteerimise suunamisel on tähtis koht riiklikul pangandussektoril. Selle eesmärgid määratakse kindlaks kas teiste institutsioonide poolt või tulenevad panganduse juhtimise personaalsest põimumisest administratsiooniga. On siiski avaldatud ka arvamust, et võimalused riiklike pankade otseseks poliitiliseks suunamiseks on piiratud (Veelken, 48). Pikaajaliste krediitide väljastamisel on tähtis koht avalike ülesannetega eraõiguslikul krediitiasutusel *Credit National*, sest konkurents on selles segmendis väike. Riigi suur mõju sellele asutusele võimaldab seda kasutada tööstuspoliitika huvides.

Riikliku krediitpoliitika teostajateks on ka riiklik krediidinõukogu (*Conseil National du Credit*) ja keskpank (*Banque de France*). Esimene neist reguleerib krediitiasutuste tegevust, kasutades nii soovitusi kui ka kohustuslikke ettekirjutusi. Sageli on neil tööstuspoliitiline suunitlus, sest nende rakendamine on selektiivne. Krediteerimine peab orienteeruma rahvamajanduslikule kasulikkusele, millest tulenebki majandustegevuse suundade,

harude ja ettevõtete lõikes diferentseeritud krediitpoliitika. Veel üsna hiljuti sekkus ka *Banque de France* selektiivselt majandusharude ja ettevõtete refinantseerimisvõimalustesse.

Krediitpoliitikat täiendab ka tööstuspoliitiliselt suunatud kapitaliturgudele juurdepääsu reguleerimine, mis on piirav nende ettevõtete ja harude suhtes, mille areng on vastuolus riigi tööstuspoliitikaga. Seevastu leiab väärtipaberiturul kaudu toetust selliste harude ja ettevõtete ekspansioon, mis on kooskõlas riigi prioriteetidega. Üsna sarnaselt on reguleeritud ka välisinvesteeringud. Need peavad olema registreeritud majandus- ja rahandusministeeriumis ning vajavad eelnevat luba. Seejuures on välisinvesteeringud defineeritud väga laialt. Hinnangukriteeriumiks on samuti väga laialt mõistetav riigi huvide kaitse, mis võimaldab lubada tööstuspoliitilist instrumentaaliseerimist.

Äärmuslikuks tööstuspoliitika instrumendiks on üksikettevõtete või tervete majandusharude riigistamine. Selle eesmärgiks peab Prantsuse majanduspoliitika majandusstruktuuri efektiivistamist ja oma tööstuse rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmist. Riigiettevõtete eeliseks on otseste riigidirektiivide rakendamise võimalus, mis väldib kaudsete stiimulite nii-öelda ringteed.

Viimasel ajal on suurenenud tehnoloogiapoliitika roll, mis on tugevalt integreeritud EL vastava poliitikaga. Peamiseks eesmärgiks on seejuures just võtmeharude edendamine. Täidesaatev riigigorgan on siin teadus- ja tehnoloogiaministeerium. Nagu juba märgitud, subsideeritakse erasektori teadus- ja arendustegevust vastavast fondist. Innovatsiooniabi kõrval makstakse ka innovatsioonipreemiaid VKEdele. Siiski saavad lõviosa vahendeid endale võtmeharude suurettevõtted. Prantsusmaal prioriteetse julgeolekupoliitika tõttu on riigihangetes suur osa relvastusel. Et relvasüsteemid vajavad eelnevat arendamist, võib kaitseministeeriumi riigihankeid vaadelda tehnoloogiapoliitika ühe instrumendina. Teadus- ja arendustegevusega seostuvad ka maksusoodus-

tused ning riigi abi regionaalsete teaduskeskuste rajamisel. Viimased peavad edendama erafirmade ja kõrgkoolide koostööd.

Kokkuvõtteks võib öelda, et tööstuspoliitiliste eesmärkide saavutamiseks kasutatakse Prantsusmaal kõiki olemasolevaid administratiivseid ja majanduslikke hoobasid. Vaid kaubanduspoliitilised meetmed on seoses kuulumisega Euroopa Liitu rakendatavad väga piiratult. Edu pole siiski olnud märkimisväärne. Üheks näiteks on siin nn rahvuslike tšempionide loomise läbikukkumine elektroonikatööstuses, mida käsitleb lähemalt lisa 1.

2.2. Jaapani tööstuspoliitika

Jaapani tööstuspoliitika kontseptsiooni käsitletakse sageli eeskujuna, olgu siis selle harmoonilise ja kõikehõlmava ülesehituse või väidetava edukuse tõttu. Tegelikuses on see poliitika pikaajalise arengu tulemus, millel Teisest maailmasõjast kuni 1990. aastate seisakuni saab eristada nelja arengujärku (Oberender/Daumann 1995, 26–28).

Vahetult peale sõda oli Jaapani tööstus väga kehvast seisust. Kolmandik seadmetest oli purustatud. Esimene periood (1945–1959) oli seetõttu selgelt suunatud tootmispotentsiaali taastamisele, maksebilansi tasakaalustamisele ja valuutanappuse ületamisele. Ulatusliku riigipoolse sekkumisega ressursi- ja kapitaliturgudel tagati arenguvõimalused vaid vähestele võtmeharudele (teras, süsi, laevaehitus, keemia, elekter). Siseturg lõigati kaubandustõkete muust maailmast ära. Tulemusena imporditi vaid neid kaupu, mis olid sisenditena vajalikud võtmeharudes ja mida kodumaalt ei saanud. Ka tehnoloogia import oli range kontrolli all. Seevastu ekspordi subsideeriti ja kontsentreeriti ekspordikartellide kaudu. Kaubanduspoliitikat täiendas range valuutapoliitika. Ameerika okupatsioonivõimude algatatud monopolidevastast, sh ositamispoliitikat leevendati ja lubati taas teatud eeldustel kartelle. Nii kujunesid välja uued mõjukad tööstusgrupid (*keiretsu*).

Teisel perioodil (1960–1969) oli eesmärgiks jõudmine tööstuslikult arenenud riikide hulka, Jaapani tööstuse sõltumatus välismaast ja stabiilne majanduskasv. Selleks liberaliseeriti osaliselt väliskaubandust. Prioriteediks sai tehnoloogia areng. Aktiivselt sekkuti ettevõtlusstruktuuridesse ja toetati strateegilisi harusid.

Kaubanduspoliitikas asendati üldine impordikeeld üldise impordiõigusega, kuid seda piirati arvukate eranditega. Tehnoloogia arengut taotleti nii tehnosiirde (impordi) soodustamise kui ka toetustega teadus- ja arendustegevusele ning maksusoodustustega. Tööstusstruktuure taheti teha konkurentsivõimelisemaks VKEde toetamisega kindlates tööstusharudes. Strateegilisi majandusharusid subsideeriti märgatavalt.

Seda perioodi iseloomustab eriti Jaapani tööstuse rahvusvaheline ekspansioon. Selle märgiks oli näiteks JETRO (*Japan External Trade Organisation*) asutamine. Samal ajal säiliv tugev proteksionism siseturu suhtes kaitses arenevaid tööstusharusid. Vaatamata vähestele impordisurvele võis konkurentsi siseturul pidada üheks arenguteguriks.

Kolmas periood (1970–1979) seisnes majanduskasvu jätkusuutlikkuse tõstmise poliitikas. Edukas majandusareng tõi kaasa väliskaubanduse liberaliseerimise jätkumise ja suurte valuutareservide otstarbeka kasutamise ülesande. Samal ajal liberaliseeriti ka välisinvesteeringuid Jaapanisse, ehkki mitmed tõkked säilisid. Tööstuspoliitika instrumentarium rakendus kolmes põhisuunas. Uute tööstusharude ja tehnoloogiate toetamise kõrval laiendati VKE-poliitikat. Seoses naftakriisiga sai spetsiifiliseks ülesandeks Jaapani majanduse sõltuvuse vähendamine välismaisest energiast.

Neljas periood (1980. aastad) keskendus uute, arenevatele turgudele suunatud tööstussektorite arendamisele. Tööstuspoliitiline instrumentarium suunati senisest enam nn tulevikutehnoloogiatele. Samas püüti ka restruktureerida harusid, mille rahvusvaheli-

ne konkurentsivõime oli langenud (tekstiilitööstus, laevaehitus). Eriti sooviti kergendada turult väljumist ja ergutada ümberspetsialiseerumist kõrgema väärtusega toodetele. Tervikuna ilmnis tööstuspoliitikas üleminek otseselt sekkumiselt turuprotsessidesse pehmematele ja kaudsematele mõjutusvahenditele.

Praegune poliitika peab arvestama uut olukorda Jaapani majanduses. Majanduslikus mõttes on Jaapanil suur siseturg, kus valitseb intensiivne konkurents. Selle struktuuri iseloomustavad ühelt poolt võimsad majandusrühmitused (*keiretsu*), teiselt poolt aga suur arv väikeettevõtteid. Selle kõrval on Jaapani ühiskonnal rida sotsiokultuurilisi iseärasusi, mis vaid tasapisi taanduvad. Siia kuuluvad ranged tööetikaprintsiibid ja ulatuslik konsensuspüüed, millel on religioosne tagapõhi. Eriti oluliseks on osutunud riigi ja majanduse tihe personaalne põimumine, mida soodustas ühe partei (LDP) aastakümneid kestnud võim. Seevastu ametiühingud ja tarbijaesindused on suhteliselt nõrgad. Jaapani tööstuspoliitika praeguseks raskuspunktiks on endiselt suure lisandväärtusega uute tööstusharude arendamine ning juhtrolli taotlemine vastavates tehnoloogiaarendustes.

Juhtroll tööstuspoliitikas kuulub MITile (*Ministry of International Trade and Industry*). MITI struktuuris on nii vertikaalsed (sektoraalsed) kui ka horisontaalsed (funktsionaalsed) osakonnad, millel on omakorda tihedad kontaktid teiste ministereeriumide ja majandusega. Informaalne personaalne põimumine riigi ja majanduse juhtimisel tuleneb muu hulgas kõrgemate ametikohtade täitmisest ühtede ja samade eliitkoolide lõpetanutega, mis toob kaasa omamoodi ringkäenduse. Samamoodi mõjub riigiametnike varase pensioneerumise praktika, mille järel nad hõivavad juhtpositsioonid majanduses (*amkudari*-printsip). Jaapanis on tavaline, et kõrgemad MITIametnikud pühendavad suure osa tööajast sidemetele erasektori juhtidega. Peale MITI on tööstuspoliitilisi ülesandeid veel paljudel teistel ministereeriumidel (eriti sektoraalsetel). Kokkuvõttes toimib tööstuspoliitika infor-

maalsete suhtevõrgustike (*nemawashi*) kaudu. See seletab ka, miks Jaapanis puudub lääneriikides muidu tavaline vastuseis riigi sekkumisele majandusse (Simons 1997, 200).

Jaapani tööstuspoliitika käsutuses on ulatuslik instrumentaarium, mis sisaldab nii tavalisi sunni- ja stimuleerimismehhanisme kui ka pehmemaid, sh informaalset mõjutusvahendeid. Viimaste näiteks on majandusplaanid ja -visioonid, informaalset kokkulepped ning konsultatiivorganid.

Majandusplaan töötab Jaapanis välja planeerimisagentuur EPA (*Economic Planning Agency*). Need sisaldavad makromajanduslikke näitajaid ja majanduspoliitilisi soovitusi. Plaanidel on puhtalt indikatiivne iseloom. Nad näitavad vaid valitsuse majanduspoliitika üldsuunda ning annavad ettevõttele üksnes jämedaid otsustamisorientiire.

MITI viib planeerimise harutasandile nn visioonide väljatöötamisega.²⁹ See on juba konkreetsem alus ettevõtete investeerimisotsustele, pankade krediteerimiskavadele ning teadusressursside jagamisele (Fuji 1994, 149). 1990. aastate visioon nägi ette fundamentaalse ning loominguulise teadus- ja arendustegevuse tugevdamist, samuti tasakaalu leidmist teaduse ja tehnoloogia vahel ühelt ning inimese ja looduse vahel teiselt poolt. Sellised majandusplaanid on ettevõtluse ja teadusasutustega pikaajalise kooskõlastamise tulemus.

Üheks konsensuse näiteks on ka nn administratiivsed juhendid (*administrative guidance*). Tegemist on mingi haru ettevõtete käitumisreeglite kogumiga, mis on sündinud tööstuse ja MITI esindajate kokkuleppel. Kõrvalekaldumisi kokkuleppest sanktsioneerib MITI oma mänguruumi ära kasutades. Poliitilistes konsultatiivorganites (*shingikai*) saavad kõigi ühiskonnagruppide

²⁹ Näiteks "Energiavisioon 21. sajandiks", "Sotsiaalstruktuuri muutus ja tehnoloogiline innovatsioon", "Infotöötlemistööstused aastal 2000" (Simons 1997, 201).

esindajad arutada kavandatavaid tööstuspoliitilisi meetmeid. Tulenus fikseeritakse ametlikus lõpparuandes. See süsteem mõjub osalistele distsiplineerivalt. Siiski ei järgne aruandele sageli min-geid formaalseid normdokumente. Nende tegusus on seotud mitmete eeldustega, mis ühtlasi piiravad ka sellise lähenemise rakendusala (Simons 1997, 208):

- ettevõtete sihtgrupp peab olema võimalikult väike ja turukontsentratsioon võimalikult suur;
- peavad eksisteerima ettevõtete harusisesed ühendused või koostöömehhanismid ning probleemid peavad olema kõigile osalistele olulised;
- ettevõtjad peavad olema oluliselt sõltuvad MITIst või selle abist.

Loomulikult on kasutusel ka terve konkreetsete tööstuspoliitiliste instrumentide spekter (Oberender/Daumann 1995, 29–32). Eri-nevvalt Prantsusmaast ei mängi riigitellimused erilist rolli. Seevastu on olulised subsiidiumid ja maksusoodustused. Et toetada kindlaid tööstusharusid, kasutatakse ka erilisi amortisatsioonireegleid, maksuvabu reserve ja maksukrediite. Nii näiteks jäävad mõned eksporditulud maksuvabaks ning ekspordikahjumid on maksustamisel eraldi reguleeritud. Lisaks soodustatakse erasektori teadus- ja arendustegevust nn maksukrediitidega.

Tööstuspoliitilised otsetoetused piirduvad väheste harudega. Seevastu laialdaselt kasutatakse teadus-arendustegevuse toetamiseks laialdaselt intressisoodustusi. Lisaks võimaldatakse avalikke vahendeid uurimiskoostööks, ehkki rahasummad pole suured.

Üsna tähtis koht on Jaapanis krediidisüsteemil. On loodud spetsiaalsed krediidasutused, mis tegutsevad tööstuspoliitiliselt selektiivselt. Nii annab keskpank (*Bank of Japan*) City-pankadele likviidsusabi, mis võimaldab anda lisalaene. Seejuures piirab keskpank nende vahendite kasutamise kindlate majandusharudega.

Teatud säästude intressitulude maksuvabastused stimuleerivad säästmist ja võimaldavad need suunata spetsiaalsesse fondi FLIP (*Fiscal Investment and Loan Program*). See fond rahastab mitte üksnes riiklikke infrastruktuurimeetmeid, vaid ka sihtotstarbelisi laene tööstusele. Nii näiteks tegeleb JDB (*Japan Development Bank*) seadmete pikaajalise finantseerimisega. Ekspordi-Impordi-pank krediteerib aga kapitalimahukate kaupade kaubandust.

Nagu krediidisüsteem, nii on ka konkurentsipoliitika Jaapanis otsese tööstuspoliitika teenistuses (Neuschwander 1994, 169 jj). Endiselt kehtib küll monopolivastane seadus aastast 1947, mis keelab monopolid, kartellid ja hinnakokkulepped ning seob ettevõtete ühinemise kindlate tingimustega. Aga juba väliskaubanduse seadus legaliseerib ekspordikartellid. Praeguseks õõnestavad konkurentsiseadust mitmesugused erandid, mis lubavad konkreetsetes harudes kartelle. Ka ühinemiskontrollis eeldatakse suurus- ja seose-eeliste laialdast olemasolu ning soodustatakse suuremate tootmisüksuste teket.

Kaubanduspoliitika on samuti tihedalt seotud tööstuspoliitikaga ja Jaapanis laialt kasutusel. Kui 1980. aastateni olid ülekaalus protektsionistlikud meetmed, siis hiljem on tulnud ka välisriikide surve tõttu kaubandusreegleid liberaliseerida. Siiski on kaubanduspoliitika endiselt aktiivne. Eksporditoetusest (subsiidiumid, kartellid) oli eelnevalt juttu. Imporditollide tase on lähenenud EL ja USA omale. Tööstuspoliitilisi eesmärke taotletakse nüüd avalike suurettevõtete hankepoliitika ja mittetariifsete tõkete abil. Viimased võivad seisneda ametkondlike otsuste mänguruumi ärakasutamises ning erinevate standardite ja normide kehtestamises. Sageli kasutatakse ka informaalset kanaleid, et mõjutada erasektori ostupoliitikat välistarnijate kahjuks. Ettevõtluse struktuur soodustab sellist võimalust.

Tööstuspoliitika suunatus tulevikutööstusele teeb iseenesestmõistetavaks tehnoloogiapoliitika suure tähtsuse. Vastav meetmekompleks tugineb siiski eeldusel, et otsustav roll tehnilise arengu

initsieerimisel on ettevõtlusel.³⁰ Riigi rolli nähakse vaid selles, et alandada uuringutega seotud ülemäärast riski ettevõtetele ning sedagi vaid seal, kus uuringu tulemustel on oodatavalt positiivne mõju laiemale majandussektorile (välismõju).

Sellise poliitika raames püütakse koordineerida erasektori ja uurimisasutuste koostööd ning mõjutada TA-otsuseid ettevõtetes. Jaapani teaduspoliitika on ka tervikuna tööstuspoliitiline selles mõttes, et esiplaanile on selgelt seatud rakendusuringud ning alusuuringutele pööratakse tunduvalt vähem tähelepanu. Sooduslaenude kõrval antakse mõõdukalt ka otsetoetusi. Saajateks on peamiselt suurfirmad ja ülikoolid ning eelduseks omavaheline koostöö. Kaudsetest toetusmeetmetest on kasutusel juba mainitud maksusoodustused (nii selektiivselt kui ka üldiselt). Teaduskoostöö on ka konkrentsi poliitiliselt soodustatud. Patendiõigus on samuti võrdlemisi restriktiivne, kaitstes konkurentsi eest ka üsna väikesi uuendusi ning julgustades nii investeerima arendustegevusse.

Jaapani tööstuspoliitika spetsiifika tuleneb kokkuvõttes siiski valdavalt selle riigi sotsiokultuurilistest iseärasustest. Konsensusse tähtsustamine ja informaalised suhtluskanalid, mis seovad majanduse ja riigi kõiki valdkondi, teevad nn pehmete mõjude osakaalu majanduspoliitikas suuremaks kui teistes tööstusriikides. Kahtlemata on tööstuspoliitika riigi majanduse arengut soodsalt mõjutanud, olles ise samuti pidevas muutuses. Peajooneks on olnud üleminek majanduse sõjajärgselt taastamiselt üle imiteerimisfaasi innovatsioonipotentsiaali tugevdamisele. Juhtpositsiooni taotlemine tehnoloogia vallas tähendab aga paratamatult instrumentide selektiivset rakendamist. Paraku tunnistab viimaste aastate seisak Jaapani majanduses, et ühe riigi eelistest võivad teatud arengufaasis saada ka miinused. Simons (1997, 208–215)

³⁰ Jaapanis teeb erasektor 80% TA-kulutustest, näiteks Saksamaal vaid 60% (Simons 1997, 205) ja Eestis alla 25%.

toob välja viis sellist tegurit, mis kujundasid Jaapani edu minevikus, kuid on saanud probleemiks majanduskriisi ja seisaku oludes:

- ühiskonna konsensusorientatsioon;
- liberaal-demokraatliku partei pikaajaline võimupositsioon;
- tööstuspoliitiliselt nõrgad ametiühingud;
- Jaapani majanduse duaalne struktuur koos suur- ja väikeettevõtete tiheda koostöoga;
- eluaegse tööhõive garantii suurettevõtetes.

Nõrgaks kohaks osutus eriti rahandussüsteemi allutamine poliitilistele, sageli läbipaistmatutele mõjudele. Majandusarengu uues faasis ei suutnud nad asendada konkurentsi kui avastatismehhanismi von Hayeki mõttes.

2.3. USA tööstuspoliitika

USAd võib ilmselt pidada riigiks, kus vabaturumajanduse printsiipe on rakendatud kõige järjekindlamalt. Föderaalvalitsuse ülesandeks oli enne Teist maailmasõda (kui jätta kõrvale Roosevelti *New Deal*) tõesti vaid üldiste raamtingimuste kehtestamine. Ka tänapäeval on turgude iseregulatsiooni usaldamine selge prioriteet. Tööstuspoliitika oma tööstuse konkurentsivõime sihipärase tõstmise või majandusstruktuuri kujundamise mõttes USAs puudub. Samal ajal rakendatakse siiski ka selektiivseid meetmeid, ehkki ilma kindla plaanilise eesmärgita. Sellisel teiste poliitikate kõrvalproduktina kujuneval tööstuspoliitikal on USAs pikk ajalugu (vt lühidalt Oberender/Daumann 1992, 32–37; põhjalikumalt Gurbaxani 2000).

Enne Suurt majanduskriisi domineeris ettevõtluspoliitikas range konkurentsipoliitika, mis pidi kaitsma turgude toimimist mitmesuguste monopolide eest. Roosevelti ajal täiendati seda mitmete majandusharude reguleerimisega. Teise maailmasõja ajal ning järgneva võidurelvastumise ning kosmosevallutamise perioodil

kujunesid oluliseks selektiivseks instrumendiks riigihanked. Majanduspoliitika selektiivsust tugevdas 1970.–1980. aastatel mõnede tööstusharude konkurentsivõime vähenemine ning nende kaitsmine väliskonkurentsi eest proteksionistlike meetmetega.

See välismajanduslik konkurentsi piiramise tendents ei leidnud aga mingit jätku siseturul. Pigem kujutas dereguleerimisele tuginev pakkumispoolne majanduspoliitika Reagani ajal endast selektiivsuse piiramist. Vaatamata ustavusele vabaturu paradigmat nähti potentsiaalsete konkurentide esilekerkimises maailmaturul ohtu Ameerika tööstusele. Et sellele väljakutsele vastata, tugevdati riiklikku tehnoloogiapolitiikat. Siiski ei eksisteeri praegu mingit terviklikku tööstuspoliitilist kontseptsiooni. Ka pole seadustes fikseeritud mingeid tööstuspoliitilisi eesmärke. Eksisteerivad selektiivsed meetmed pole omavahel koordineeritud. Üheks peamiseks põhjuseks on siin majanduspoliitilise kompetentsi suur institutsionaalne hajutus.

Välismajanduspoliitikale on suurim mõju muidugi presidendil kui välispoliitika üldjuhil. Kaasa räägivad ka kaitseministeerium ja väliskaubanduskomisjon (*International Trade Commission*). Konkurentsipoliitikas on kaks keskset organit: justiitsministeerium ja föderaalne kaubanduskomisjon (*Federal Trade Commission*). Lisaks on väga suur roll kohtusüsteemil. Sektori-spetsiifiliste meetmete üle otsustavad vastavad ministeeriumid.

Kasvavat tähtsust omandav tehnoloogiapolitiika on samuti mitmete institutsioonide kujundada. Riikliku teadusfondi (*National Science Foundation*) kõrval on oma ülesanded mitmetel ministeeriumidel. Nii rahastab kaitseministeerium relvastusuuringuid, energeetikaministeerium uute energiaallikate arendamist. Tervise- ja inimteaduste ministeeriumi (*Department of Health and Human Sciences*) vahendid suunatakse eelkõige ülikoolidesse. NASA jagab üsna erinevaid uurimistellimusi ning pakub nende tulemusi ka tsiviilkasutusse. Tehnoloogilisi ülesandeid on ka kaubandusministeeriumil (*Department of Commerce*): levitada

uusi tehnoloogiaid ja soodustada TA-koostööd erasektoris. Selle ministeeriumi haldusalas tegutseb riiklik standardite ja tehnoloogiapoliitika instituut (*National Institute of Standards and Technology Policy*), mis teeb ise uuringuid ja ergutab ka erainitsiatiivi. Lõpuks on kõigi riigiorganite tegevuse koordineerimisel tähtis koht teaduse ja tehnoloogia bürool (*Office of Science and Technology*).

Poliitika suur hajutatuse teeb mingi ühtse kontseptsiooni teostamise praktiliselt võimatuks. Lisaks pole tööstuspoliitilist kontseptsiooni, nagu öeldud, olemaski. Seetõttu saab rääkida vaid tööstuspoliitilistest mõjudest, mida teiste poliitikate raames kõrval efektna taotletakse või lihtsalt aktsepteeritakse. Kui konkurentsipoliitikas on tööstuspoliitilised aspektid selgelt tagaplaanil, siis kaubandus-, fiskaal- ja tehnoloogiapoliitikas arvestatakse nendega otseselt.

Konkurentsipoliitikas oli olulisim tööstuspoliitiline taust 1979. aastatel toimunud liberaliseerimisel Chicago koolkonna vaimus. Eriti puudutas see kontsentratsiooniprotsessi positiivsete külgede esiletõstmist ja vastavalt ühinemiskontrolli lõdvendamist. Samuti viidi kartellikeelu alt osaliselt välja TA-koostöö. Selle pöörde taga oli mure riigi tööstuse konkurentsivõime pärast.

USA on alati esiplaanile tõstnud vabakaubanduse printsiipi. Siiski kasutatakse konkurentsivõimetute majandusharude (nt tekstiilitööstus) kaitseks ka proteksionistlikke meetmeid. Presidendi eestvedamisel on bilateraalsete lepingutega saavutatud mitmeid mittetariifseid tõkkeid (partnerite vabatahtlikke ekspordipiiranguid, enesepiiranguid). Kaubanduspoliitilised meetmed ei ole mingi kindla kontseptsiooni avalduseks, vaid pigem piisavalt tugevate huvigruppide mõju. Ekspordi arendamiseks kasutatakse nii universaalseid instrumente (nõustamine, ekspordikrediidid, maksusoodustused) kui ka meetmeid, mis on vaid mõne haru huvides (sõbralike riikide krediteerimine relvastuse ostmiseks USAst).

Fiskaalpoliitikas on erinevalt teistest riikidest otsetoetustest põhiliselt hoidutud.

Maksupoliitikas on investeringutoetusena kasutusel amortisatsioonireeglid. Reagani-aegne maksureform praktiliselt kaotas selektiivsed maksusoodustused. Samal ajal laiendati maksustamisalust ja alandati maksumäärasid. Alles on jäänud vaid tehnoloogiapoliitilised ning ekspordisoodustused. Lisaks TA-investeeringute kiirendatud amortiseerimisele kasutatakse vastavate kulutuste korral ning TAinfrastruktuuri üleandmisel ettevõtlusest ülikoolidele ka otseseid maksusoodustusi. Ekspordi soodustamiseks maksustatakse USA firmade välismaiseid filiaale ja välistulusid vaid mõõdukalt kodumaise tulumaksuga.

Tehnoloogiapoliitikas on üks tähtsamaid ning seejuures selektiivsemaid instrumente riigihanked.³¹ Valdavalt on need hanked suunatud relvastus-, kosmose- ja energeetikatööstustele. Mõningast tagasitõmbumist võis küll täheldada seoses külma sõja lõpuga. Keskne koht kuulub just uuringutellimustele. Ministeeriumid tellivad spetsiaaluuringuid riigivajadusteks. Puhttööstuspoliitiline aspekt jääb relvastusuuringute korral küll tagaplaanile, sest salastatus takistab tulemuste laialdast levikut. Parem on olukord energiaministeeriumi (*Department of Energy*) tellimustega. Siin soodustatakse ka uuringutulemuste viimist turule. Sama võib öelda

³¹ Juba 1933. a kehtestati USAs *Buy-American-Act*, mis võimaldab välismaiste pakkujate avalikku diskrimineerimist riigihangetes. See kohustab arvestama vaid neid pakkujaid, kes vähemalt 60% väärtusest loovad USAs. Lisaks on kohalikele pakkujatele garanteeritud 6% hinnaelist, vähearenenud piirkondades ja väikefirmadele koguni 12%. Analoogilisi seadusi on vastu võtnud ka paljud osariigid, kelle arvele jääb 70% riigihangetest. Veelgi diskrimineerivamad eriseadused kehtivad kaitsetööstuses. 1984. a seadusega on riigihanke korraldajatel lubatud konkursist osavõttu üksikjuhtudel piirata, kui see on tööstuspoliitiliselt kasulik. Lisaks sisaldab iga-aastane eelarve sätteid, mis eelistavad kodumaiseid pakkujaid, eriti veevarustuses, transpordis, energeetikas ja telekommunikatsioonis (Simons 1997, 118–120).

NASA kohta. Riigitellimustest saadud uuringutulemused patenteeritakse riigile. Kui seda ei takista julgeolekukaalutlused, antakse tasuta mitteeksklusiivseid kasutuslitsentse eraettevõtetele. Et kasutamist intensiivistada, on võimalikud ka ekskluusiivsed tähtjalised litsentsid.

Riiklik teadusfond NSF finantseerib samuti valikuliselt uuringuid ning ergutab ettevõtluse ja ülikoolide koostööd. Esialgne sõjaliste uuringute prioriteet on kadunud ja eelistatud on nn duaalsed projektid, mille korral peetakse silmas nii sõjalisi kui ka tsiviilvajadusi. On ka programme, mis toetavad üksnes tsiviiltehnoloogiate arendamist. Lisaks uuringutellimustele on kasutusel ka juba mainitud maksusoodustused. Põhiliselt saavad kogu toetusüsteemist kasu elektrotehnika-, lennuki- ja kosmosetööstuse suurfirmad.

Ka osariigid teostavad tehnoloogiapoliitilisi koordineerimata üksikprogramme. Sageli on need seotud teadus- ja tehnoloogiaparkide loomisega ülikoolide juurde. Osariik eraldab näiteks selleks vajaliku maa.

Kokkuvõtteks võib USAs pidada prioriteediks konkurentsi-printsipi, mille mõjul ühtne tööstuspoliitiline kontseptsioon ja selgelt fikseeritud eesmärgid puuduvad. Tööstuspoliitikast saab rääkida vaid teiste poliitikate koordineerimata kaasmõjude tähenduses. Põhirõhk on seejuures kindlasti riigihangetel, kaitseministeeriumi tellimusuuringutel ja kaubanduspoliitilistel meetmetel. Clintoni ajal oli täheldatav mõningane huvi tõus tööstuspoliitika vastu.

2.4. Prantsusmaa, Jaapani ja USA tööstuspoliitika võrdlus

Vaadeldud riikide tööstuspoliitilised kontseptsioonid erinevad üksteisest märgatavalt (tabel 10). Enim sarnanevad teineteisega Prantsusmaa ja Jaapani poliitikad. Neis riikides on püstitatud

konkreetsed eesmärgid oma tööstuse rahvusvahelise konkurentsivõime säilitamiseks ja tõstmiseks. Seejuures on Jaapani poliitika tunduvalt innovatsioonikeskem. Sellega seletub ka tehnoloogiapoliitika instrumentariumi olulisem roll Jaapanis (Holzkämper 1995).

Tabel 10

Prantsusmaa, Jaapani ja USA tööstuspoliitika

Elementid	Prantsusmaa	Jaapan	USA
Eesmärk	Tööstuse rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmine	Tööstuse rahvusvahelise konkurentsivõime saavutamine	Puudub spetsiifiline eesmärk
Ülesanded	Tehnoloogilise arengu süvendamine ja laiendamine. Infrastruktuuri ülesehitamine. Valitud sektorite kaitse. Erastamine	Perspektiivsete, suure lisandväärtusega tööstusharude arendamine	<i>Ad-hoc</i> -ülesanded
Institutsioonid	Moderniseerimiskomisjonid. Plaankomisjonid. Alaministeeriumid	MITI. Alaministeeriumid	President. Alaministeeriumid. ITC. FTC
Koordineerimine	Orientiirid majandusplaaniga. Majanduse ja valitsuse tugev informaalne seos	MITI tegevus. Majanduse ja valitsuse tugev informaalne seos	Puudub

Instru- mendid	Prantsusmaa	Jaapan	USA
Maksu- poliitika	Ametkondlik ja selektiivne	Ekspordi ja TA soodustamine	Ekspordi- soodustused. TA mitteselektiivne toetamine
Subsii- diumid	Mitmesugused fondid tööstusstruktuuri mõjutamiseks, ekspordi ja tehnoloogilise arengu toetamiseks	Tagasihoidlik, kuid selektiivne kasutamine. TA toetamine	Ebaoluline
Riigi- hanked	Selektiivne rakendamine turustruktuuri ja tehnoloogilise arengu mõjutamiseks. Seotud lisatingimustega	Ebaoluline	Selektiivne praktika tehnoloogia- poliitilise suunitlusega
Konku- rentsi- poliitika	Sekundaarne roll. Otsesed heaolukriteeriumid. Üksikhinnangu printsiip	Suhteliselt ranged seadused paljude tööstuspoliitiliselt motiveeritud eranditega	Primaarne roll. Ranged konkurentsireeglid mõnede tööstuspoliitiliselt motiveeritud hälvetega
Raha- ja krediidi- süsteem	Selektiivne krediteerimine, refinantseerimine ning ligipääs väärtpaberiturule	Osaliselt selektiivne krediteerimine, eriti eriinstiitutsioonide poolt	Seos tööstuspoliitikaga puudub
Välis- inves- teerin- gute reeglid	Selektiivne lubamine	Selektiivne lubamine	Piirangud puuduvad

Elementid	Prantsusmaa	Jaapan	USA
Riigistamine	Võtmeharudes	Ei kasutata	Ei kasutata
Kaubanduspoliitika	Euroopa Liidu raames	Tariifsed ja mittetariifsed kaitsemeetmed. Piiratud riigihanked. Eksportidoetus maksude ja subsidiumide kaudu	Mittetariifsed üksikute harude kaitsemeetmed kahepoolsetes lepingutes. Eksportidoetus maksude, subsidiumide ja sõjalise abi kaudu
Pehmed mõjutamisvahendid	Majandusplaan üldise orientiirina	Majandusplaanid ja visioonid orientiiridena. Käitumiskoodeks. Konsultatiivorganid	Puuduvad, siiski üldine ärietika
Üldhinang	Ulatuslik, süsteemne, tugevalt intervensionistlik. Esmane eesmärk: struktuuride kujundamine ja säilitamine	Ulatuslik, süsteemne, tugevalt intervensionistlik. Esmane eesmärk: struktuuride kujundamine	Koordineerimata, väheintervensionistlik. Eesmärgid: osalt säilitamine, osalt arendamine

Allikas: Oberender/Daumann 1995, 39–41.

USAs puudub valitsusel konkreetne tööstuspoliitiline eesmärk. Vastavat instrumenaariumi kasutatakse *ad hoc* (vastavalt vajadusele). Institutsionaalne kooskõlastamatus ja ulatuslik funktsioonide dubleerimine täiendavad pilti. Jaapanil on seevastu MITI näol olemas tööstuspoliitika keskorgan. Valitsuse ja ettevõtlike informaalset seost toetavad poliitika elluviimist. Tähtis on seejuures, et poliitika ise on kõiki huvigruppe hõlmava ulatusliku kooskõlastamise (konsensusetaotluse) tulemus. Ükski kindel institutsioon Prantsusmaal ei domineeri. See eeldab mitmete oma mõjult võrdväärsete institutsioonide osalemist poliitika kujunda-

misel. Ka siin toimivad paralleelselt nii formaalsed kui ka informaalised suhtluskanalid.

Instrumentariumis eristab Prantsusmaad ametkondade ulatuslik mänguruum ja väga selektiivne rakendus. Ilmekaks näiteks on siin täitevvoimu ülimalt suured õigused maksupoliitikas, mis võimaldavad selle laialdast rakendamist tööstuspoliitika huvides. Jaapan ja USA kasutavad maksupoliitikat valdavalt vaid TA ja ekspordi toetamiseks. Kui USA ei kasuta otsetoetusi praktiliselt üldse, siis Prantsusmaal on neil suur osa nii tehnoloogia-, kaubandus- kui ka struktuuripoliitiliste eesmärkide taotlemisel.

Jaapanis on subsiidiumidel väike osa. Vaid tehnoloogiapoliitikas on neil oma koht. Sama erinevus torkab silma ka riigihangetes. Jaapanis on riigitellimuste roll teisejärguline, Prantsusmaal seevastu toimib vägagi väljaarendatud ja sihipärane süsteem. USAs võib riigihankeid eriti tehnoloogiapoliitika aspektist pidada üldse tähtsaimaks instrumendiks.

Jaapanis ja Prantsusmaal on konkurentsipoliitika allutatud tööstuspoliitikale. Sama võib öelda raha- ja krediitipoliitika kohta. Nende valdkondade instrumente kasutatakse vägagi selektiivselt, et saavutada struktuuriefekte. Seevastu USAs usaldatakse senini rohkem turu iseregulatsioonivõimet. Isegi ühinemisi ja kartelle ei peeta teatud piires sellele ohtlikuks, mida võib pidada ka kaudseks tööstuspoliitikaks. Raha- ja krediitipoliitikal tööstuspoliitiline aspekt USAs puudub.

Välisinvesteeringud on USAs täiesti vabad, ettevõtlusvabadust ja omandiõigusi selektiivselt ei piirata. Ehkki see on üldiselt nii ka Jaapanis, vajavad välisinvesteeringud seal siiski luba, mida võib anda selektiivselt. Ka Prantsusmaal peavad välisinvestorid saada loa. Lisaks kasutati varem ka mitmete majandusharude ulatusliku riigistamist.

Kui Prantsusmaa saab kaubanduspoliitikat ajada vaid Euroopa Liidu kaudu, siis USA ja Jaapan on siin täiel määral vabad. Jaa-

pan rakendabki proteksionistlikke meetmeid üsna süstemaatiliselt. USA ajab rohkem üksikjuhtumi poliitikat. Eksporditoetus on mõlemas riigis üsna selektiivne.

Lisaks traditsioonilisele instrumentariumile on Jaapanis ja Prantsusmaal kasutusel ka pehmed vahendid majandusagentide mõjutamiseks. Prantsusmaal on oluline koht indikatiivsetel majandusplaanidel, mis annavad erasektorile orientiire äriotsusteks. Jaapanis lisanduvad ka mitteformaalsed käitumisreeglid ettevõtetele ja institutsionaliseeritud konsultatiivorganid, mis peavad tagama tegutsemise ühiselt kokkulepitud suundades.

Kokkuvõtlikult on Prantsusmaa ja Jaapani tööstuspoliitika väga interventsionistlik, ulatuslik ja süsteemne. Kui Jaapani poliitika on selgelt innovatsioonikeskne ja tulevikku vaatav, siis Prantsusmaa puhul on täheldatav rida vanu struktuure konserveerivaid elemente. USA tööstuspoliitika seevastu on piiratud, ebasüsteemne ja väheinterventsionistlik (ei üritagi kujundada tööstusstruktuuri). Riigitellimuste ja kaubanduspoliitikaga toetatakse mõõdukalt ühelt poolt innovatiivseid majandusharusid ja teiselt poolt konkurentsiraskustesse sattunud harusid.