

Tartu Ülikool  
Majandusteaduskond  
Rahvamajanduse instituut

**JÜRI SEPP**

**TÖÖSTUSPOLIITIKA TEOORIA JA  
RAHVUSVAHELINE PRAKTIKA**

Retsenseerinud TÜ vanemteadur Tiia Vissak (PhD) ja TTÜ teadur Rünno Lumiste (MA)

Keeletoimetaja Leelo Jago

## SISUKORD

Sissejuhatus.....	7
1. Tööstuspoliitika teoreetilised alused.....	10
1.1. Tööstuspoliitika mõiste ja struktuur.....	10
1.1.1. Tööstuspoliitika mõiste ja koht majanduspoliitikas..	10
1.1.2. Tööstuspoliitika klassifitseerimine .....	15
1.1.3. Tööstuspoliitika instrumentarium .....	21
1.2. Tööstuspoliitika traditsioonilised lähtekohad.....	25
1.2.1. Turu- ja riigitõrked.....	25
1.2.2. Välismõjud ja avalikud hüvised.....	33
1.2.3. Suuruseelised ja kulutuste pöördumatus .....	39
1.2.4. Informatsiooni- ja kohanemisprobleemid .....	47
1.3. Tööstuspoliitika alternatiivsed tugiteooriad .....	51
1.3.1. Uus regionaalpoliitiline käsitlus .....	51
1.3.2. Uus strateegiline kaubanduspoliitika .....	53
1.3.3. Uus kasvuteooria.....	56
2. Mõnede riikide tööstuspoliitika .....	60
2.1. Prantsusmaa kui tööstuspoliitika häll .....	60
2.2. Jaapani tööstuspoliitika .....	69
2.3. USA tööstuspoliitika .....	76
2.4. Prantsusmaa, Jaapani ja USA tööstuspoliitika võrdlus ...	80
3. Euroopa Liidu tööstuspoliitika põhikomponendid .....	86
3.1. Kontseptsiooni areng.....	86
3.1.1. Asutamisest Maastrichti lepinguni.....	86
3.1.2. Lissaboni protsess .....	98
3.2. Institutsioonid ja töökorraldus.....	108
3.3. Tööstuspoliitika põhiinstrumendid.....	112
3.3.1. Finantsinstrumendid (tõukefondid).....	112
3.3.2. Tehnoloogiapoliitika .....	116
3.3.3. Konkurentsipoliitika .....	119
3.3.4. Kaubanduspoliitika .....	125

---

4. Euroopa Liidu tööstuspoliitika rakendusi.....	129
4.1. Vertikaalne tööstuspoliitika .....	127
4.1.1 Kaitsev struktuuripoliitika.....	127
4.1.2. Arendav struktuuripoliitika .....	131
4.2. Horisontaalne tööstuspoliitika .....	135
4.2.1. Väikeettevõtluspoliitika.....	135
4.2.2. Kvaliteedipoliitika.....	145
5. Tööstuspoliitika hindamine Euroopa Liidu näitel.....	155
5.1. Hindamise alused.....	155
5.2. Eesmärkide ja meetmete hindamine .....	160
5.3. Institutsioonide hindamine.....	172
Kirjandus .....	178
Lisad .....	186
Lisa 1. Prantsusmaa “rahvuslike tšempionide” poliitika .....	187
Lisa 2. Saksamaa <i>Mittelstandspolitik</i> .....	193

## SISSEJUHATUS

Soov suurendada riigi abiga majanduse konkurentsivõimet või kiirendada majanduskasvu pole kaugeltki uus. Paraku näitavad mitmete riikide ajaloolised kogemused, et mitte alati pole siin saavutatud edu. Nii kestab diskussioon tööstuspoliitika vajaduse ja rakenduste üle tänaseni (Oberender/Daumann, Simons, Brösse, Cowling, Lawton, Navarro jt). Arutelu Eesti Nokia üle näitab, et see pole Eestistki mööda läinud.

Ajendeid riigi aktiveerimiseks on mitmesuguseid. Esmalt usutakse, et (eriti siirdemajanduste) struktuuriprobleeme ei suudeta lahendada üksnes ettevõtluse raamtingimuste loomise suhteliselt passiivsete vahenditega. Kardetakse, et muidu ähvardab mitmeid piirkondi täielik deindustrialiseerimine. Eesti puhul võiks mõelda Kirde-Eestile või monofunktsionaalsetele asulatele.

Teisalt nähakse tehnoloogiakonkurentsi rahvusvahelist teravnemist kolmnurgas Jaapan–USA–Euroopa, kusjuures maha tundub jäävat just viimane. Abi loodetakse tööstuspoliitikast. Alates Maastrichti lepingust on neid põhjusi väga tõsiselt võetud ja laiendatud Euroopa Liidu (EL) tööstuspoliitilisi volitusi, tõstes viimased konstitutsiooni tasandile. Tegelikult legaliseeriti nii küll vaid tegevus, mida EL institutsioonid varemgi enda ülesandeks pidasid.

Järgnev käsitus püüab anda kriitilise ülevaate tööstuspoliitika teooriast ja rahvusvahelisest praktikast. Peatähelepanu pööratakse seejuures olukorrale Euroopas. Viiteid Eestile on sisse toodud vaid üksikutes kohtades. Osaliselt on Eesti tööstuspoliitikat analüüsitud teistes väljaannetes (Kilvits; seoses konkurentsipoliitikaga ka Sepp 2001a), tervikanalüüs seisab veel ees. Käesolevat uurimust võib siiski vaadelda ka teatava eeltööna Eesti-kesksele analüüsile, sest määrab ju EL praegu suuresti oma liikmesriikide poliitika tausta ja raamid.

1. peatükis selgitatakse tööstuse ja tööstuspoliitika mõisteid ning süstematiseeritakse tööstuspoliitika suundi nende eesmärkide ja instrumentide alusel. Täiendavalt selgitatakse tööstuspoliitika põhjendamiseks kasutatavaid teooriaid ning antakse neile kriitiline hinnang. Seejuures alustatakse traditsioonilisest käsitlusest, mis näeb riigi rolli olemasolevate turutõrgete ületamises või vähemalt leevendamises. Lühidalt käsitletakse siinjuures ka normatiivse ja positivistliku teooria erinevusi, mis ilmnevad riigitõrgete arvestamisel tööstuspoliitika kujundamisel. Teooria käsitlus lõpeb alternatiivsete ja uuemate kontseptsioonidega, mis pakuvad tuge riigi aktiivsemale rollile majandusarengu tagamisel ja taotleavad vähemalt osaliselt hoopis turutõrgete ärakasutamist heaolu ümberjaotamiseks riigi (regiooni) arengu huvides.

2. peatükk sisaldab tööstuspoliitika rahvusvahelist võrdlust kolme riigi — Prantsusmaa, USA ja Jaapani — näitel. Selline valik on ühelt poolt kindlasti subjektiivne (huvipakkuvaid riike on kindlasti rohkem), kuid pakub teiselt poolt siiski piisavat iseloomustust praktilise tööstuspoliitika suurtele erinevustele rahvusvahelisel areenil. On ju tegemist tööstuspoliitiliste kontseptsioonide tüüpesindajatega, alates riigikesksest Prantsusmaast ja lõpetades liberaalse USAga. Seejuures kõrvutatakse nii poliitika eesmärke, institutsionaalset korraldust kui ka instrumentariumi. Erinevalt 1. peatükist keskendutakse siin just aktiivsele ja selektiivsele tööstuspoliitikale. Prantsusmaa puhul tuuakse välja ka ajaloolised eksperimentid tööstuspoliitikas.

3. peatükk on pühendatud Euroopa Liidu tööstuspoliitika põhikomponentidele. Siin käsitletakse nii tööstuspoliitika kontseptsiooni arengut, sh püstitatud eesmärke ja kasutatavaid instrumente, kui ka institutsioone ning korraldust. Kaheks oluliseks tähi-seks on siin olnud Maastrichti leping ning Lissaboni protsessi käivitamine.

EL tööstuspoliitika rakendusi ja tulemusi vaadeldakse 4. peatükis nii vertikaalse kui ka horisontaalse suuna puhul. Esimesel juhul

eristuvad kaitsev ja arendav poliitika. Horisontaalset suunda uuritakse lähemalt väikeettevõtlus- ja kvaliteedipoliitika näidetel.

Käsitlus lõpeb 4. peatükiga, mille eesmärgiks on tööstuspoliitika hinnangulise analüüsi võimaluste avamine. Pealkiri rõhutab probleemi meetodilist külge — põhimõtteliselt on analoogiline analüüs mõeldav ja vajalik mitte üksnes EL tööstuspoliitika suhtes. Meetodika keskmes on kaks kvalitatiivset kriteeriumi: poliitika süsteemi- ja eesmärgipärasus. Eraldi analüüsitakse kõiki tööstuspoliitika põhikomponente — eesmäärke, meetmeid ja institutsioone. Loomulikult ei ole see ainuvõimalik normatiivne (hinnanguline) lähenemine tööstuspoliitikale, kuid meelitab oma selgete eeldustega — hea poliitika on see, mis on suunatud turumajanduse põhieeliste — konkureerivate majandussubjektide tegevusvabaduse ja -stiimulite — maksimaalsele ärakasutamisele.

Tööle on kahtlemata jätnud jälje tema valmimislugu. Ajendiks on olnud vajadus tutvustada üliõpilastele majanduspoliitika ainete raames korra- ja protsessipoliitika kõrval ka struktuuripoliitikat, sh tööstussektoris. Teemasse süvenemiseks ja käsikirja ettevalmistamiseks pakkus võimaluse ETF grant ja DAAD uurimisstipendium 2002. a tööks Leipzigi ülikoolis. Siinkohal tänan soodsate töötingimuste eest sealset majanduspoliitika instituudi juhatajat professor Rolf Hasset. On arusaadav, et nii on kasutatud allikad “kreenis” saksa keeleruumi poole. Iga käsikiri vajab settimisega, mis aga teiselt poolt toob kaasa materjali vananemise ohu. Eriti EL poliitiline praktika uueneb sedavõrd kiiresti, et pidevalt ähvardab ajast mahajäämine. Autor on küll vahetult enne avaldamist püüdnud lisada uusi andmeid, millest muu hulgas tuleneb joonealuste märkuste rohkus. Siiski jääb iga uurimus ikka tamatult otsida kompromissiks aktuaalsuse ja sügavuse vahel. Autor tänab abi eest mõistliku lahenduse leidmisel töö retsensente Tiia Vissakut ja Rünno Lumistet ning Ülle Maidlat kannatlikkuse eest käsikirja vormistamisel, jäädes siiski ise vastutavaks töö kõigi puuduste eest.