



29.4.2025

Kansantalousosasto
Janne Huovari

Puolustusvaliokunta 29.4.2025

VNS 1/2025 vp Valtioneuvoston selonteko teollisuuspolitiikasta

Yhteenveto:

- Ensisijaisena välineenä tulisi olla hyvin toimivat markkinat ja markkinaratkaisujen hyödyntäminen.
- Julkisen vallan pitää tuottaa tehokkaasti julkishyödykkeitä (koulutus, tutkimus, infra) sekä paikata markkinapuutteita (mm. T&K, ympäristöongelmat).
- Teollisuuspolitiikan tulee olla tarkoituksenmukaista, ja se tulisi kohdentaa ongelmiin, joita markkinat eivät pysty tehokkaasti ratkaisemaan.
- Teollisuuspolitiikkaa voidaan käyttää myös muiden tavoitteiden saavuttamiseen, mutta tällöin niillä on monesti negatiivinen nettovaikutus talouteen.
- Kohdennetulla teollisuuspolitiikalla voidaan saada lisää investointeja ja tuotantoa siellä mihin se kohdennetaan, mutta resurssit ovat pois muualta ja se saattaa heikentää koko talouden tehokasta toimintaa.
- Teollisuuspolitiikassa on myös käytettävissä muita välineitä kuin tuet, ja ne saattavat olla tehokkaampia, edullisempia ja vähemmän ongelmallisia.
- Teollisuuspoliittisille toimille puolustusteollisuudessa on erityisen hyviä perusteita. Myös siellä toimille täytyy kuitenkin pystyä esittämään uskottavasti ja läpinäkyvästi todellinen tarve ja politiikkatoimen kyky ratkaista käsillä oleva ongelma.

Uusi teollisuuspolitiikan nousu

Teollisuuspolitiikka on ollut voimakkaassa nousussa viime vuosina. Teollisuuspolitiikalla ja julkisilla tuilla on perusteensa. Toimilla voi yleensä odottaa olevan positiivinen nettovaikutus talouteen, jos niillä pyritään ratkaisemaan markkinoiden puutteita ja ongelmia. Näitä ovat ulkoisvaikutukset, koordinaatio-ongelmat ja uusien teollisuusalojen tai teknologioiden tukeminen. Teollisuuspolitiikkaa voidaan käyttää myös muiden tavoitteiden saavuttamiseen, mutta tällöin niillä on monesti negatiivinen nettovaikutus talouteen.

Nykyisen teollisuuspolitiikan nousun perusteena käytetään yleensä turvallisuutta geopolitiittisen kilpailun lisääntyessä ja vihreän siirtymän nopeuttamista. Nämä ovat todellisia haasteita, joiden ratkaisemiseen on perusteltua käyttää myös jossain määrin teollisuuspoliittisia toimia ja tukitoimia julkiselta sektorilta, vaikka

toimet nettomääräisesti taloudelle aiheuttaisivatkin kustannuksia. Nämä perusteet eivät kuitenkaan ole ainoat syyt teollisuuspolitiikan nousulle, eivätkä ne perustele suurta osaa nykyisistä toimista.

Vihreän siirtymään edistämiseksi muut keinot, kuten tutkimuksen tukeminen ja hiilen hinnoittelu, ovat keskeisempiä ja tehokkaampia toimia. Lisäksi teknologian kehitys ja uusiutuvan energian hinnan lasku on ennemminkin pienentänyt julkisen tuen tarvetta kuin kasvattanut sitä.

Geostrategisiin haasteisiin pitäisi vastata koko länsiblokkina ja keskittymällä oikeasti strategiaan aloihin. Nykyiset toimet ovat ennemminkin heikentämässä länsiblokin markkinoiden toimintaa ja kohdistuvat monesti aloille, jotka eivät ole oikeasti strategisesti tärkeitä.

Teollisuuspolitiikan nousussa onkin ollut suuri merkitys globalisaatiolla ja teknologian murroksella sekä murroksen vaikutuksilla työllisyyteen. Teollisuuspolitiikalla paljolti pyritään hillitsemään tai jopa kääntämään näitä vaikutuksia. Kun muutokset ovat pitkälti seurausta teknologian murroksesta, vaikutusten kääntämisen yrittäminen on vaikuttavaa korkeintaan lyhyellä aikavälillä ja luultavasti ainoastaan heikentää tilannetta pidemmällä aikavälillä.

Teollisuuspolitiikan nousuun on ollut vaikutusta myös viimeaikaisilla kriiseillä, joihin aivan oikein vastattiin suurilla tukipaketeilla. Tukeminen on kuitenkin jäänyt kriiseistä päälle.

Myös taloustieteellä on ollut osansa teollisuuspolitiikan nousussa. Viime vuosikymmeninä teollisuuspolitiikkaa on tutkittu uusilla paremmilla menetelmillä ja sen vaikutuksista on saatu aiempaa parempi ja monisyisempi kuva. Teollisuuspolitiikalla on vaikutusta, mutta vaikutukset ovat yleensä maltillisia ja politiikalla voidaan ennen muuta vaikuttaa tuotannon ja työllisyyden sijoittumiseen alueellisesti ja aloittain, ei niinkään kokonaismäärään.

Hyvänä esimerkkinä tästä on Yhdysvaltojen tukitoimien aikaansaama valtava nousu teollisuusrakentamisessa. Kokonaisuudessaan Yhdysvaltojen investointiaste ei kuitenkaan ole noussut koronakriisiä edeltävää tasoa korkeammaksi, ja kone- ja laiteinvestointien investointiaste on päinvastoin aiempaa alhaisempi.

Teollisuuspolitiikan toimet

Teollisuuspolitiikka voidaan jakaa horisontaalisiin ja vertikaalisiin keinoihin. Horisontaaliset toimet pyrkivät parantamaan yleisiä toimintaedellytyksiä ilman, että ne vääristäisivät markkinoiden toimintaa. Tällaiset toimet ovat periaatteessa suositeltavia. Niiden tehokkuus ja järkevyys riippuvat toteutuksen käytännön haasteista ja resursseista. Näiden keinojen tavoitteena on luoda tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille toimialoille ilman suosimista.

Vertikaaliset toimet sen sijaan kohdistuvat tiettyjen teknologioiden tai alojen tukemiseen, mikä voi johtaa markkinoiden vääristymiseen. Nämä toimet eivät paranna koko maan kilpailukykyä, elleivät ne ratkaise selkeästi jotakin markkinoiden epätasapainoa tai ongelmaa. Näiden toimien vaikutukset ovat monesti lyhytnäköisiä ja haitallisia pidemmän aikavälin kilpailukyvyille.

Vertikaaliset toimet ovat esimerkiksi suorat tuet, kohdennetut verotuet ja tullit. Esimerkiksi kaupan rajoittaminen voi olla yksi keino tukea kotimaista teollisuutta, mutta se lisää kustannuksia ja hidastaa innovaatiota. Näiden keinojen rinnalla on myös olemassa vähemmän ongelmallisia ja mahdollisesti

tehokkaampia välineitä, kuten esimerkiksi räätälöity koulutus ja tutkimus sekä kohdennettu infrastruktuurin rakentaminen.

On tärkeää huomata, että vaikka vertikaalisilla teollisuuspolitiikalla voidaan vaikuttaa talouden kehitykseen, sen vaikutukset ovat usein rajallisia. Talouden globaalit ja rakenteelliset tekijät saattavat vähentää kansallisten toimien tehokkuutta, mikä korostaa tarvetta tarkkaan harkintaan sekä horisontaalisten että vertikaalisten toimien käytössä.

Euroalueen ja Yhdysvaltojen selvä kasvuero ei ole johtunut teollisuuspolitiikasta tai sen puutteesta. Ero talouskasvussa on perua jo 1990-luvun alkupuolelta, kauan ennen nykyistä teollisuuspolitiikan nousua. Teollisuuspolitiikan nousulla ei myöskään ole ollut vaikutusta kasvutrendiin viime vuosina. EU:ssa on myös käytetty teollisuuspoliittisia välineitä hyvinkin saman verran kuin Yhdysvalloissa.

Investointien houkuttelevuus Suomeen

Investointien houkuttelussa on ennen muuta pidettävä mielessä houkuttelun järkevyys ja kannattavuus. Teollisuuspolitiikassa ja tukikilpailuissa saattaa piillä niin kutsuttu voittajan kirous. Tukikilpailun kohteena olevilla aloilla, joissa maat jakavat suuria tukia, voi hyvinkin syntyä tilanne, jossa tarjonta ylittää markkinoiden kysynnän ja alan kannattavuus romahtaa.

Lisäksi tukikilpailun voittajat, jotka saavat merkittävää tukea ensimmäisten joukossa, eivät välttämättä myöskään ole pitkän aikavälin menestyjiä. Historiallisesti uuden teknologian ensimmäiset soveltajat eivät monesti ole niitä, jotka saavuttavat lopulta markkinoilla kilpailuedun, vaan myöhemmät toimijat, jotka pystyvät hyödyntämään alalle syntynyttä osaamista ja markkinatietoa tehokkaammin.

Erityisesti herää kysymys siitä, onko hankkeen taloudellinen ja strateginen perusta tarpeeksi vahva, jos sen toteuttaminen vaatii huomattavia määriä julkista rahoitusta. Kun julkinen tuki muodostaa suuren osan investoinnin rahoituksesta, on syytä tarkastella, ovatko hankkeen toteuttajan omat resurssit, rahoitus ja suunnitelmat kestävällä pohjalla. Tämä nostaa esiin riskin, että julkinen raha sidotaan hankkeisiin, jotka eivät ole riittävän kilpailukykyisiä markkinoilla ilman jatkuvaa tukea.

Energiansiirtymä ja teollisuuden uudelleenjako

Viime vuosina tuuli- ja aurinkoenergian tuotantokustannusten lasku on johtanut nopeaan energiasiirtymään monissa maissa, mukaan lukien Suomessa. Tämä kehitys on muuttanut teollisuuden rakenteita ja käynnistänyt merkittäviä uudelleenjärjestelyjä teollisuustuotannossa. Samalla teollisuuden uudelleenjako, erityisesti energiavaltaisten alojen keskuudessa, on lisännyt julkisten tukien merkitystä kilpailussa uusista investoinneista. Monilla alueilla, joissa talous on pitkälti perustunut hiileen ja muihin fossiilisiin polttoaineisiin, pyritään pitämään kiinni perinteisestä tuotannosta.

Suomi sen sijaan on energiamurroksessa suosituksessa asemassa energiainvestointien ja niiden potentiaalın ansiosta. Tämä tarjoaa Suomelle huomattavia mahdollisuuksia houkutella kestäviä investointeja ja vahvistaa kilpailukykyään energiasiirtymässä. Suomen kasvustrategian ei tule kuitenkaan perustua yksinomaan halvan sähkön hyödyntämiseen.

T&K-rahoituksen kohdentaminen ja sen haasteet

Tutkimus- ja kehitysrahoituksen (T&K) tehokas kohdentaminen on kriittinen tekijä innovaatioiden ja talouskasvun tukemisessa. Rahoituksen suuntaaminen tiettyihin teknologioihin edellyttää laajaa tietämystä niiden menestymismahdollisuuksista sekä Suomen mahdollisesta suhteellisesta edusta kyseisissä teknologioissa. Tämä tekee kohdentamisesta haastavaa, sillä teknologian kehittymistä ja markkinoiden tarpeita on vaikea ennustaa pitkällä aikavälillä. Tämän vuoksi rahoituksen hajauttaminen, myös uusille ja kehittyville aloille, on tärkeää tulevan kasvun riskien hallinnan kannalta. On olennaista hyväksyä, että kaikki hankkeet eivät onnistu, ja epäonnistumisista on oltava valmis luopumaan. Myös T&K-tuen on mahdollista olla säilyttävä tuki, jos sitä suunnataan liikaa olemassa olevien ja suurten yritysten tarpeisiin ja tuetaan jatkuvasti samoja yrityksiä. T&K-rahoitus tulisi kohdentaa yrityksiin, joilla on vahvin innovaatiokapasiteetti, ja hankkeisiin, jotka tuottavat tietoa ja osaamista, joka voi levitä myös muille toimijoille.

Tehokas tutkimus- ja kehitystyö vaatii osaavan työvoiman saatavuutta sekä vahvaa perustutkimusta, joka luo pohjan tuleville teknologisille läpimurroille. Näiden edellytysten varmistaminen on keskeinen osa kestäväää T&K-strategiaa.

Koulutetun työvoiman saatavuuden haasteet

Nuorten koulutustason nousu, joka on pitkään ollut yksi Suomen talouden vahvuuksista, on pysähtynyt jo yli 20 vuotta sitten. Nuorten koulutustaso on jäänyt huomattavasti jälkeen monista verrokkimaista, mikä asettaa maan kilpailukyvyyn ja talouskasvun tulevaisuudessa haasteelliselle pohjalle. Ilman merkittäviä lisäpanostuksia koulutukseen ja koulutetun työvoiman maahanmuuton edistämiseen, Suomen inhimillinen pääoma on kääntymässä laskuun. Tämä kehitys vaarantaa kyvyn ylläpitää ja kasvattaa innovaatio- ja tutkimustoimintaa (T&K).

Koulutetun työvoiman saatavuus on keskeinen edellytys T&K-toiminnan lisäämiselle. Jos työmarkkinoilla ei ole riittävästi korkeasti koulutettuja työntekijöitä, yritykset eivät pysty laajentamaan tutkimus- ja kehitystoimintaansa kilpailukykyisellä tavalla. Tämä rajoittaa kansallista innovaatiokapasiteettia ja vähentää Suomen houkuttelevuutta investointikohteena erityisesti korkeateknologian ja tieteen aloilla. Koulutetun työvoiman riittämättömyys näkyy jo nyt työmarkkinoilla, missä osaajapula on nostanut korkeasti koulutettujen ammattilaisten palkkatasoa. Tämä kehitys heijastelee kilpailua vähenevästä osaajaresurssista, ja sen jatkuminen voi johtaa palkkakustannusten kasvuun, mikä puolestaan heikentää yritysten kilpailukykyä sekä rajoittaa T&K-toimintaa.

Suomi osana EU:n teollisuus- ja valtiontukipolitiikkaa

Kun EU:n hidas talouskasvu ja kilpailukyvyyn puute eivät ole seurausta muiden maiden teollisuuspolitiikasta tai oman teollisuuspolitiikan puutteesta, niin teollisuuspolitiikka ei näihin ongelmiin ole myöskään tehokas ratkaisu.

Periaatteessa EU-tason teollisuuspolitiikka on osin perusteltu geopolittisistä syistä sekä vihreään siirtymään liittyvistä tarpeista. Euroopan on kyettävä vastaamaan globaaleihin haasteisiin, kuten energian, raaka-aineiden ja keskeisten teknologioiden saatavuuteen kaikissa tilanteissa. Myös ilmastonmuutokseen ratkaisu edellyttää EU-tason toimia. Osittain myös innovaatioperusteiset toimet ovat järkeviä, erityisesti suurten hankkeiden osalta. Käytännössä ongelmana on monesti EU-tason toimien monimutkaisuus ja myös muiden tavoitteiden sisällyttäminen toimiin.

Erityisesti EU-tason säilyttävä teollisuuspolitiikka on Suomen kannalta haitallista. Sen vaikutus koko EU-talouteen olisi pidemmällä aikavälillä negatiivinen. Jos nykyistä tuotantoa pyritään suojaamaan energia- ja teknologiasiirtymän vaikutuksilta, on tällä potentiaalisesti erityisesti Suomelle haitta. Suomi on potentiaalisesti muutoksessa hyötyjä.

Laajemmin EU:n kilpailukyvyn parantamisessa yhteismarkkinoiden syventäminen ja pääomamarkkinaunionin edistäminen ovat keskeisiä tekijöitä. EU:ssa voitaisiin myös yrittää kääntää koetut heikkoudet vahvuuksiksi. Tämä voitaisiin saavuttaa hyödyntämällä valtioiden välistä kilpailua tehokkaiden käytäntöjen löytämiseksi, mikä voi luoda innovatiivisia ratkaisuja ja lisätä tuottavuutta. Lisäksi Pohjoismaiden yhteiskuntamalli, joka yhdistää vahvan sosiaaliturvan ja joustavat työmarkkinat, on jo osoittanut kykynsä edistää innovatiivisuutta ja tuottavuutta. Tämä malli tukee riskiottokykyä, mikä on erityisen tärkeää epävarmassa globaalissa ympäristössä.

Puolustusteollisuus ja teollisuuspolitiikka

Suomi ja muut EU maat ovat lisänneet ja ovat lisäämässä merkittävästi puolustusmenojaan, mikä on tuonut ja paljon lisää kysyntää myös Suomen puolustusteollisuudella. Lisäksi Suomen Nato-jäsenyys on luonut uusia mahdollisuuksia suomalaiselle puolustusteollisuudelle.

Puolustusteollisuus muodostaa teollisuuspolitiikan erityistapauksen, jossa geopoliittiset ja turvallisuusnäkökulmat korostuvat. Puolustusteollisuus liittyy läheisesti kansallisen turvallisuuteen ja kyse on tuotannosta, jonka tuotteiden markkinoilla säätelyllä, rajoituksilla ja julkisilla toimijoilla on poikkeuksellisen suuri rooli. Teollisuuspoliittisille toimille löytyy siis helposti perusteita puolustusteollisuudessa.

Tästä huolimatta, ja osin nimenomaan siitä syystä, myös puolustusteollisuuteen kohdistuvissa teollisuuspoliittisissa toimissa on syytä käyttää tiukkaa harkintaa. Poliittikatoimille on aina pystyttävä esittämään uskottavasti ja läpinäkyvästi todellinen tarve ja toimen kyky ratkaista käsillä oleva ongelma. Kuten Valtioneuvoston selonteossa teollisuuspolitiikasta todetaan: "Kohdennettujen julkisten toimenpiteiden tulee ratkaista tehokkaasti joku tunnistettu ongelma, joka ei ratkea yksityisten markkinoiden toimesta."

Janne Huovari
Finanssineuvos
janne.huovari@gov.fi
0295530171