Olli-Pekka Kuusela, Tero Kuusi 5.9.2023

Talousvaliokunnalle aiheesta Komission tiedonanto Vihreän kehityksen ohjelman teollisuussuunnitelma: EU:n hiilineutraali teollisuus kehityksen kärkeen.

Euroopan komissio julkaisi 1.2.2023 tiedonannon vihreän kehityksen ohjelman teollisuussuunnitelma: EU:n hiilineutraali teollisuus kehityksen kärkeen. Komissio antoi samanaikaisesti liitteen, joka sisältää elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukuja koskevat ohjeet sekä aloitti jäsenmaiden kuulemisen valtiontukien tilapäisten kriisi- ja siirtymäpuitteiden tarkistamisesta.

Suunnitelman tavoitteena on luoda suotuisa ympäristö, jotta voidaan lisätä Euroopan kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi vaadittavien hiilineutraalien teknologioiden ja tuotteiden tuotantokapasiteettia EU:ssa. Suunnitelma rakentuu neljän pilarin varaan: ennakoitava ja yksinkertaistettu sääntely-ympäristö, rahoituksen saannin nopeuttaminen, osaamisen lisääminen ja avoin kauppa häiriönsietokykyisten toimitusketjujen luomiseksi.

Käymme seuraavassa lävitse Etlan näkemyksiä suunnitelmasta ja Suomen kannoista teemoittain.

Ennakoitava ja yksinkertaistettu sääntely-ympäristö

Kaikessa EU:n toiminnassa pitäisi priorisoida voimakkaasti niitä toimenpiteitä, joiden toteuttamisesta ja koordinoinnista EU-tasolla syntyy lisäarvoa. Lisäarvoa voi syntyä erilaisista positiivisista ulkoisvaikutuksista ja niiden läikkymisestä maiden rajojen yli. Samoin sitä voi syntyä kolmansien maiden suuntaan tehtävästä vaikuttamisesta, jolla pyritään esimerkiksi oikomaan kiihtyvästä valtiontukikilpailusta aiheutuvia mahdollisia investointiympäristöön kohdistuvia markkinavääristymiä. Lisäarvon saavuttaminen edellyttää tiivistä yhteistyötä muiden EU-maiden kanssa ja yhteisen sääntely-ympäristön luominen edesauttaa tätä tavoitetta. Toisaalta jäsenmailla tulee myös olla tarpeeksi liikkumavaraa, jotta niiden erilaiset lähtökohdat ja erityispiirteet tulevat paremmin huomioiduiksi.

Sääntelyn merkityksestä on kertynyt näyttöä. Ilmastonmuutoksen torjuntaan tarkoitettujen tuotteiden kehityksessä mukana olevat yritykset peräänkuuluttavat pitkäjänteisyyttä ja ennustettavuutta ilmastopolitiikassa. Toisaalta vihreiden tuotteiden vienti- ja tuontimaiden yhteinen kireä sääntely voi johtaa keskinäisen kaupankäynnin lisääntymiseen, yhteinen sääntely siis lisää yhteisiä markkinoita. (Kuusi ym., 2021) Erityisesti Suomen kaltaiselle pienelle avotaloudelle EU:n yhteismarkkinoille pääsy tehokkaasti on elinehto. Suomen omat markkinat eivät tarjoa riittävän suurta kasvualustaa globaaleille markkinoille pyrkiville yrityksille.

Vihreän siirtymän nopeuttaminen on EU:n hiilineutraalisuustavoitteen ja vihreän teknologian alan kilpailukyvyn kannalta erityisen tärkeää. Toisaalta taloutta vahvistavaa elinkeinorakenteiden uudistamista ja tuottavuuden kasvua pitäisi tukea tehokkaalla tavalla. Tehokkain tapa julkisen talouden näkökulmasta olisi hyödyntää mahdollisimman paljon markkinavetoista sopeutumista ilmastotavoitteet asettavaan sääntelyyn (Valkonen ym., 2023).

Komission kaavailemassa säädös- ja tukiohjaukseen perustuvassa mallissa piilee vaara teknologianeutraliteetin menettämisestä ja toisaalta liiallisesta markkinoihin puuttumisesta. Vaikkakin yhteisiä standardeja tarvitaan, samalla pitäisi välttää turhaa ohjaamista ja kohdistaa toimia kilpailukykyisen teollisuuden luomiseen.

Kansainvälisistä maavertailuista selviää, että erityisesti kilpailukykyisten teknologioiden (viitattujen patenttien) luominen synnyttää myös menestystä tuotteiden vientimarkkinoilla. Menestyksellinen innovointi puolestaan ei selity suoraan innovaatiopanostuksilla tai tuilla. Sen sijaan on syytä kehittää kokonaisuuden hallintaa ja yhdessä tekemisen eetosta ilmastopolitiikan toimeenpanossa. Onnistuneen ilmastopolitiikan kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Yritykset, tutkimuslaitokset ja yliopistot sekä vientituki- ja rahoitusorganisaatiot voivat edesauttaa yhdessä uusien teknologisten innovaatioiden vientimenestystä. (Kuusi ym., 2021)

Suomen kannalta olisikin kannattavaa pyrkiä kilpailukykyisiin kansainvälisiin verkostoihin ja välttää asetelmaa, jossa sallivampi asenne EU:n valtiontukiin loisi kansallista kilpailua EU-tasoisen yhteistoiminnan sijaan.

Lopuksi on todettava, että suurimmat yhteismarkkina-alueen puutteet kohdistuvat palveluiden kauppaan ja siihen tulisi kiinnittää enemmän huomiota myös vihreän siirtymän alueella.

Rahoituksen saannin nopeuttaminen

Vihreän siirtymän rahoituksen kannalta on olennaista tunnistaa ne markkinapuutteet, joiden vuoksi julkista interventiota rahoitusmarkkinoilla tarvitaan. Lähtökohtaisesti ilmastopolitiikan kiristämisen tulisi luoda markkinaehtoisesti kannusteita puhtaampien tuotteiden käyttöönottoon.

Suurimmat markkinapuutteet koskevat uusien teknologioiden kehittämistä, johon rahoituksen saaminen voi olla vaikeaa. Tietoa innovaatioiden laadusta on etukäteen vaikeaa saada ja tutkimusideoiden arvo on usein suurempi yhteiskunnallisesti kuin niiden keksijälle. Teknologioiden kehittämisessä myös ylikansallisten rahoitusinstrumenttien käyttö korostuu tutkimusverkostojen luomisessa.

Tästä näkökulmasta komission aikomus helpottaa olemassa olevien EU:n varojen käyttöä sekä puhtaan teknologian innovoinnin, mutta myös sen valmistuksen ja käyttöönoton rahoittamiseen vaikuttaa hieman ylimitoitetulta. Erityisesti käyttöönoton osalta tukemiseen pitäisi suhtautua varauksellisesti ja luottaa kiristyvän ilmastopolitiikan ohjausvaikutukseen.

Tutkimuksessamme Kuusi ym. (2021) rahoituksen saatavuus ei ollut keskeisimpiä ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävien yritysten ongelmia, joskin nopea korkojen nousu on voinut vaikuttaa asiaan. Enemmänkin siinä korostui pitkäjänteinen markkinoiden luomisen haaste ja toisaalta kehittyvien talouksien markkinoiden saavuttamisen haaste.

Kehittyvien talouksien vihreät markkinat ovat riskipitoisia ja voisivat vaatia esimerkiksi vienninedistämistoimia. Myös EU-tasolla olisikin pohdittava enemmän sitä, kuinka ilmastotoimiin liittyviä markkinoita voidaan laajentaa EU:n ulkopuolelle.

Osaamisen lisääminen

Vihreä siirtymä ravistelee osaltaan myös osaamistarpeita ja lisää kansainvälistä kilpailua osaajista. Suurimmassa osassa ammatteja siirtymän vaikutukset tehtävänkuviin ovat odotetusti pienehköjä. Toisaalta etenkin teollisuuden, rakentamisen, kuljetuksen ja energiantuotannon piirissä ammattien tehtäväsisällöissä voi tapahtua merkittävää muutosta ja kokonaan uusien ammattien syntymistä. Siirtymän toteuttamisessa näyttäisivät korostuvan erityisesti tekniset taidot ja insinööriosaaminen (Kuusela ym., 2023). On tärkeää, että Suomi ja EU pystyvät ylläpitämään siirtymän kannalta oleellista osaamispohjaa ja houkuttelemaan myös kansainvälisiä osaajia alueensa yrityksiin.

Siirtymän oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi on tärkeää kiinnittää huomiota erityisesti työllisyyden alueelliseen kehitykseen. Vaikka nykyisiltä työntekijöiltä löytyykin paljon myös vihreään talouteen soveltuvaa osaamista, voi siirtymissä uusiin työpaikkoihin esiintyä myös kitkoja. Hyvin kohdennettu koulutustarjonta ja erilaiset liikkumisen tuet voivat osaltaan auttaa vihreän siirtymän edistymistä, etenkin mikäli työvoiman

alueellinen saatavuus aiheuttaisi siirtymän pullonkauloja. Jotta vihreän siirtymän aiheuttama talouden rakennemuutos ei aiheuttaisi liian syviä railoja työmarkkinoiden toimintaan, on erityisen tärkeää, että nykyisiä päästöintensiivisiä tuotantomuotoja voidaan kehittää mahdollisimman vähäpäästöisiksi.

Vihreän siirtymän työmarkkinavaikutukset näkyvät erityisesti työvoiman uudelleenallokaatiossa eri sektoreiden (tai ammattien) välillä. Työmarkkinoiden ja koulutuspolitiikan näkökulmasta koulutuspanostusten kohdentaminen, osaavan työvoiman kansainvälinen rekrytointi ja erilaiset jatkuvan oppimisen keinot muodostavat kolme pilaria, jotka tukevat vihreän siirtymän sujuvaa toteutumista. Lyhytkestoisella, täydentävällä koulutuksella, jonka voi suorittaa työn ohessa tai siihen limittyen, voidaan tarvittaessa tukea niiden työntekijöiden sopeutumista siirtymään, joiden nykyiset toimenkuvat ovat vaarassa syrjäytyä, kun korkeapäästöisiä tuotantomuotoja muutetaan tai lakkautetaan.

Avoin kauppa häiriönsietokykyisten toimitusketjujen luomiseksi

Viimeiset vuodet ovat korostaneet toimivien arvoketjujen ja maiden tuontiriippuvuuksien merkitystä. Suomen kaltaisessa korkean koulutustason pienessä avotaloudessa korkean tuottavuuden arvoketjuihin osallistuminen on keskeistä hyvinvointimme kannalta. On huomionarvoista, että myös ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtääviä tuotteita valmistavissa yrityksissä korostuvat perinteiset suhteellisen edun alat (IT, konepajat) (Kuusi ym., 2021)

Erityisesti strategisten toimialojen ja raaka-aineiden valmistuksessa Suomen ja muiden EU:n jäsenmaiden kyky kilpailla globaalisti on rajallista ja yhteistä politiikkaa tarvitaan.

Hiilirajamekanismin asteittaisen käyttöönoton vaikutuksia tuonnin kehitykseen ja kolmansien maiden toimenpiteisiin on myös aktiivisesti seurattava ja niihin on tarvittaessa yritettävä vaikuttaa tavalla, joka edistää globaalia siirtymää kohti hiilineutraalisuustavoitetta. Toisaalta hiilirajamekanismin nykyinen tuoterajaus ei ole täysin ongelmaton. Eräänä vaarana on, että mikäli mekanismia ei uloteta sen piirissä olevia tuotteita hyödyntäviin lopputuotteisiin, voi ympäristösääntely luoda kilpailuedun saastuttavalle tuonnille EU:hun (Kaitila ym., 2022).

Lähteet

Kaitila, V., O-P Kuusela, T. Kuusi, J. Pohjola, & Soimakallio S. (2022). Euroopan komission ehdottoman hiilirajamekanismin vaikutuksia Suomessa ja EU:ssa. ETLA Raportti 128.

Kuusela, O-P., Mykrä N., Jousilahti, J., Neuvonen, A., Arola, T., Markkanen, I., Nokkala, T., Lehtonen, A., Heikkinen, H., Oinonen, I., Alhola, K., Huttunen, S., Paloniemi, R., Pohjola, J. & Saarinen T. (2023). Vihreän siirtymän koulutus- ja osaamistarpeet VISIOS. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:31. Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-463-7.

Kuusi, T., Pohjola, J., Kaskinen, T., Kaitila, V., Karhinen, S., Kauhanen, A., Lintunen, J., Reinikainen, T., Savolainen, H., Sillanaukee, O. & Suikkanen H. (2021). Vihreät toimet – ilmastopolitiikan vaikutuksia työllisyyteen (VITO). Etla, SYKE, Demos Helsinki. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:22. Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-233-6.

Valkonen, T., Kuusi, T., Pohjola, J., Sillanaukee, O., Kuusela, O-P., Lehmus, M., Lintunen, J., Sarkia, K., & Fronzek S. (2023). Ilmastonmuutoksen kokonaistaloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:17. Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-165-0.