Työ ja turva

8.4.2025

Eduskunnan talousvaliokunta
tav@eduskunta.fi

VNS 1/2025 vp

Valtioneuvoston selonteko teollisuuspolitiikasta

SAK kiittää lausunto- ja kuulemispyynnöstä ja toteaa selonteon olevan kokonaisuutena tasokas. Selonteosta suuri osa keskittyy kuvaamaan teollisuuspolitiikan määritelmää, historiallista kehityskulkua sekä viimeaikaisia muutoksia, jotka ovat nostaneet aktiivisen teollisuuspolitiikan jälleen politiikan agendalle. Erityisesti valtiontukikilpailun kiihtyminen ja kansallisen tuotannon suosiminen (monin eri keinoin) on ruokkinut kehitystä viime vuosina.

Selonteon kantavat näkökohdat, kuten horisontaalisten toimien korostaminen ja kansalliseen tasoon keskittyminen, ovat perusteltuja. Samaten vientiteollisuuden painottaminen on luontevaa, kun samanaikaisesti huomioidaan vientiin sitoutuneen kotimaisen tuotannon ja palveluiden suuri rooli. Viennin korostamisessa olisi kuitenkin jatkossa syytä keskittyä enemmän EU:n sisäiseen kauppaan, jonka merkitys korostuu kauppasodan seurauksena.

Vaikka selonteossa tunnistetaan hyvin teollisuuspolitiikan merkitys, tarve jatkoanalyysille on ilmeinen. Esimerkiksi toimenpiteiden (kuten tukien tai infrastruktuuri-investointien) kohdentaminen alueellisten vahvuuksien (suhteellisen edun) mukaisesti on järkevää, mutta edellyttää näiden vahvuuksien yksityiskohtaisempaa tunnistamista.

Vastaavasti rajallisten yritystukien allokoimisen osumatarkkuuden parantamiseksi tukipäätöksiä olisi syytä kohdentaa huolellisen analyysin perusteella. Esimerkiksi puolijohteet, kvanttiteknologiat, tietoverkot, suurteholaskenta ja moni muu yksittäinen teknologian ala nostetaan oikeutetusti Suomen vahvuusalueiksi, mutta kullakin alalla suurimmat kasvun esteet on syytä tunnistaa yksityiskohtaisemmin.

Selonteko keskustelee hyvin TKI-menolisäysten kanssa

Tutkimusta-, kehitystä- ja innovaatioita (TKI) koskeva politiikka on tuottavuuskasvun tärkein lähde, joten se on syytä huomioida myös selonteossa. TKI-rahoituksen kasvaessa SAK olisi pitänyt perusteltuna, että suurempi osa varoista olisi kohdistunut koulutukseen ja perustutkimukseen. Perustutkimusta ei markkinaehtoisesti tuoteta riittävästi, vaikka tämä on tuottavuudelle ratkaisevaa. Osaavan työvoiman turvaaminen on sekä kilpailuneutraali tapa tukea yrityksiä että yritysten TKI-toiminnan välttämätön edellytys. Varojen kohdentaminen koulutukseen olisi selonteon osan 5.7 mukaista.

Muilta osin SAK pitää TKI-rahoituksen pitkän aikavälin suunnitelmaa perusteltuna. Tukea kanavoidaan kohteisiin, joihin liittyy ulkoisvaikutuksia, kansallisia intressejä ja Suomen suhteellista etua. Valituilla alueilla nämä myös liittyvät toisiinsa: esimerkiksi vihreän teknologian tukemisesta voi syntyä päästövähennyksiä, kaupallistettavia teknologioita sekä turvallisuutta parantavia läpimurtoja. Julkisten panostusten kustannus-hyöty -suhde odotusarvoisesti paranee, kun panostuksiin liittyy useita intressejä ilman, että niiden samanaikainen edistäminen edellyttäisi kompromisseja. SAK pitää hyvänä, että selonteolla on mukailtu TKI-suunnitelman vastaavia painopisteitä (osioissa 5.4, 5.5. ja 5.6).

Ongelmien ja ratkaisujen välillä on paikoin kuiluja

Suomen talouden rakenteelliset muutokset olisivat lähtökohtaisesti tervetulleita. Esimerkiksi vientiyritysten määrän ja vientituotteiden kirjon kasvattaminen vähentäisi vientimarkkinoiden sokkien vaikutuksia Suomeen. Samoin viennin arvonlisän kasvattaminen ja yritysten TKI-intensiteetin kasvattaminen olisi erinomaisia asioita. Selonteko tunnistaa tärkeitä asioita, mutta politiikkaimplikaatiot ovat paljon haastavampia. Talouden rakenteita on vaikeaa ja riskialtista muovata politiikkatoimien avulla.

Vastaava ongelma koskee digitalisaation käyttöönotto ja siihen kohdistuvia aineettomia investointeja Suomessa. Esimerkiksi Desi-vertailujen[1] perusteella Suomessa on erinomaiset edellytykset digitalisaation käyttöönottoon, mutta verrattain hitainta kehitys on ollut yrityksissä. Tällaisia tilanteita on syytä selvittää tarkemmin: jos yritysten uudistuminen ja investoinnit ovat estyneet markkinapuutteiden vuoksi, erilliset politiikkatoimille on perusteita. Muussa tapauksessa markkinaehtoisiin yrityksiin vaikuttaminen on rajallisempaa.

Kuten selonteollakin tuodaan esiin (3.7), rahoituksen saatavuus voi olla markkinapuute, joka estää yritysten kasvua, investointeja ja lopulta talouden rakenteellista uudistumista. SAK pitää pääosin selonteon kuvausta rahoitusoloista osuvana. Julkiset pääomasijoitukset ovat perusteltuja, mutta SAK peräänkuuluttaa myös rahoitukselta markkinaehtoisuutta. Esimerkiksi Tesin strategian päivittäminen kohti suoria sijoituksia herättää kysymyksiä. Suorien sijoitusten valikoinnin sijasta, myös rahastojen toimialojen valinnat vaikuttavat varojen kohdentumiseen ja parempaa osumatarkkuutta kasvuvaiheeseen ja skaalautumiseen voisi parantaa rahastomalleja kehittämällä. Lisäksi huomautamme, että myös Solidiumin on mahdollista tehdä suoria sijoituksia pörssin ulkopuolisiin kasvuyrityksiin, mutta toistaiseksi näitä

[1] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi

sijoituksia ei ole juuri tehty. Markkinaehtoinen investointikohteiden valikoituminen ja rahoituksen pullonkaulat ovat eri asioita.

Ottaen huomioon julkisen talouden tilan sekä selonteolla kuvatut lisäpanostukset, selonteolla olisi perusteltua pureutua myös nykyisten yritystukien rakenteeseen. Esimerkiksi TEM on takavuosina arvioinut[2], että vain pieni osa yritystuista on elinkeinoelämää uudistavia. Osa tuista on silti perusteltuja muilla intresseillä, kuten vihreän siirtymän vauhdittamisella tai työllisyys- ja huoltovarmuusnäkökulmilla. Kuitenkin osa nykyisistä yritystuista on talouskasvulle ja yritysten uudistumiselle jopa haitallisia, kuten listaamattomien yritysten osinkoverojärjestelmä tai useat sukupolvenvaihdosta koskevat verohuojennukset. Tällaisia tukia on myös teollisuuspolitiikan näkökulmasta syytä karsia.

Näkökulmia toimenpidesuosituksiin

5.1 käsittelee toimintaympäristön kilpailukykyä investointien houkuttelemiseksi. Esimerkiksi luvituksen parantamisen osalta tämä on perusteltua ja riittävien resurssien turvaaminen on tunnistettu harkittavaksi toimenpiteeksi. Tämä edellyttää kuitenkin lisäpäätöksiä, koska aluehallintouudistus yhdessä julkishallinnon säästöohjelman kanssa voi osaltaan heikentää luvituksen resursointia. SAK kiinnittää huomiota, että toimenpiteet liittyvät pääosin toimintaympäristön sijasta investointien rahallisiin kannusteisiin. SAK myös näkee hallituksen lanseeraamassa tukiohjelmassa ja verohyvitysjärjestelyssä ongelmia. Ne kohdentuvat huonosti: pahimmassa tapauksessa tuet ovat vain kallis tulonsiirto yrityksille ilman, että aidosti uusia investointeja syntyy.

5.2 koskee julkisen rahoituksen tehostamista yksityisen rahoituksen vivuttamiseksi. SAK pitää tätä toimintatapaa perusteltuna. Kuitenkin Tesiä koskeviin muutoksissa SAK näkee edellä kuvattuja riskejä markkinakilpailun näkökulmasta. Muilta osin toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti positiivisia, mutta vaikutuksiltaan vielä mahdottomia arvioida.

5.3 kohdassa korostetaan tuottavuuden kasvattamista aineettomilla investoinneilla. Tavoite on hyvä, mutta toimet ovat pääosin ohjelmatyön tasolla. EU-politiikan suhteen Suomen tavoitteet ovat perusteltuja.

5.4 kohdassa käsitellä TKI-toimintaa. Kuten edellä on kuvattu, SAK pitää pääosin TKI-varojen valittuja teemakokonaisuuksia hyvin valikoituina. Myös standardointistrategia on tärkeä, mutta vähemmälle huomiolle jäänyt toimenpide osana TKI-toiminnan edistämistä.

[2] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79863

5.5 käsittelee vihreän siirtymän sekä kiertotalouden tuottamia mahdollisuuksia. SAK näkee tällä saralla etupäässä saman potentiaalin, kuin mikä selonteossa tunnistetaan. Kuitenkin yksi Suomen potentiaalinen valtti jää kokonaisuudessa tunnistamatta: osaava työvoima.

Lisäksi SAK korostaa, että tavoite edellyttää jatkuvaa uusintaa ja sitoutumista myös kansallisiin tavoitteisiinsa, kuten hiilineutraalisuus 2035- tavoitteeseen ja riittäviin toimiin. Tällä hetkellä Suomen päästökuilu hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseksi on noin 19 Mt CO2-ekv. Ilman merkittäviä lisätoimia erityisesti metsä- ja maankäyttösektorilla Suomi ei saavuta EU-päästövähennysvelvoitteita. Myös taakanjakosektorille, erityisesti liikenteeseen ja maatalouteen, tarvitaan lisätoimia. Lisäksi polttoaineveron ja jakeluvelvoitteen keventämisen päätökset tulisi perua, koska ne heikentävät mahdollisuuksia saavuttaa EU:n vihreän ohjelman tavoitteet. Vahva sitoutuminen kunnianhimoisiin kansallisiin tavoitteisiin on osa ennustettavan, uskottavan ja määrätietoisen toimintaympäristön luomista yrityksille.

Myös työntekijöiden rooli onnistuneelle vihreälle siirtymälle on tunnistettava nykyistä paremmin ja toimia työntekijöille oikeudenmukaisen siirtymän turvaamiseksi pitää vahvistaa. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi osaamisen päivittämisen ja tarvittaessa uudelleenkoulutusmahdollisuuksien tarjoamista työntekijöille niillä aloilla, jotka ovat rakenteellisen murroksen edessä. Osana tätä kokonaisuutta pitäisi arvioida, miten työntekijöille voidaan turvata parhaiten riittävä toimeentulo siirtymän aikana. Tämä kysymys on entistä ajankohtaisempi nyt, kun hallitus on lakkauttanut aikuiskoulutustuen ja leikannut radikaalisti työttömyysturvaa.

5.6 koskee infrastruktuuria, jonka myös SAK näkee tärkeänä horisontaalisena ja markkinaneutraalina keinona tukea yrityksiä. Esimerkiksi energian runkoverkkoihin kohdistuvat lisämenot ovat SAK:n mielestä perusteltuja. Hallituksen infrastruktuurihankkeissa osa on kuitenkin panos-tuotos -suhteeltaan heikkoja. Esimerkiksi tunnin juna Turkuun on mahdollista rataväylähankkeista heikosti kannattava. Infrastruktuurihankkeiden osalla panos-tuotos -analyysiä on syytä tehdä huolellisesti ja kohdentaa rajallisia resursseja niihin hankkeisiin, jotka ovat kannattavimpia.

5.7 jakso osaavan työvoiman saatavuudesta on kohdista ristiriitaisin. Toimenpiteistä osa on kannatettavia (mm. ulkomaalaisten osaamisen tunnistamisen parantaminen) ja potentiaalisia (TE-palveluiden uudistus), mutta osa hallituksen toimista on ollut tavoitteen vastaisia. Esimerkiksi työmarkkinauudistuksilla on hyvin vähän tekemistä osaavan työvoiman saatavuuden kanssa ja ulkomaalaisia työntekijöitä koskeva ”3 kuukauden sääntö” tulee vähentämään työperusteista maahanmuuttoa. Lisäksi

hallitus on kohdistanut koulutukseen leikkauksia (kuten aikuiskoulutustuen poisto), jotka tosiasiassa heikentävät osaavan työvoiman saatavuutta ja työntekijöiden liikkuvuutta eri toimialojen välillä.

Ylipäätään työntekijöiden mahdollisuudet osaamisen ylläpitämisessä ja vahvistamisessa olisi syytä huomioida teollisuuspoliittisessa selonteossa paremmin. Kuten käsitteen määritelmässä kuvataan, työvoima on laajassa merkityksessä osa teollisuuspolitiikkaa. Kun teollisuuspolitiikka tähtää rakenteellisiin muutoksiin, näistä muutoksista syntyy tarpeita osaamisen päivittämiselle ja vahvistamiselle.

Taloustieteen tulokulmasta rakenteelliset muutokset ovat perusteltuja, jos muutoksissa ”häviäjille” korvataan haittoja. Käytännössä haittojen korvaamisen kannalta työntekijöille olennaista on kattava sosiaaliturva ja koulutusmahdollisuudet, jotka mahdollistavat työvoiman siirtymää toimialojen välillä. Näin turvaverkot mahdollistavat työvoiman liikkumista kohti korkeamman tuottavuuden aloja. Tällainen dynamiikka on jäänyt hallituksen politiikassa hyvin pienelle huomiolle.

Suhdetta EU:n tulisi päivittää

Selonteko päättyy kappaleeseen, jossa korostetaan teollisuuspolitiikan tarvetta elää ajassa. Tällä hetkellä USA:n käynnistämä kauppasota on radikaali muutos, joka uhkaa koko Euroopan taloudellista hyvinvointia. Venäjän ja Kiinan osalta mahdollisuudet yhteistyön syventämiseen ovat heikentyneet jo entuudestaan. Eurooppa uhkaa jäädä yksi.

Tässä tilanteessa Euroopan tulisi ensisijaisesti panostaa itseensä. Tämä tarkoittaa välttämättömien investointien tekemistä ja EU:n toimintaedellytysten vahvistamista. Vähintäänkin yhteistyön koordinaatiota unionissa pitää parantaa. Samaten sisämarkkinoiden esteiden karsiminen ja integraation syventäminen näyttää välttämättömältä. Lettan raportissa tuodaan useilta toimialoilta esiin sisämarkkinoiden toiminnan puutteita, jotka heikentävät EU:n talousaluetta. Vastaavasti IMF on viime syksynä arvioinut[3], että Euroopan kasvun yksi suurimmista rasitteista on se, että EU:n sisämarkkinat ja integraatio on jäänyt osittaiseksi.

Ongelmat tunnistetaan myös selonteolla: ”Yhdysvaltoihin verrattuna EU:n mahdollisuudet harjoittaa koko EU:n laajuista teollisuuspolitiikkaa ovat kuitenkin rajatummat, johtuen paitsi EU:n budjetista, myös toimivaltakysymyksistä”. Ratkaisuina selonteolla esitetään sisämarkkinoiden täysimääräistä hyödyntämistä, politiikkatoimien koordinaatiota ja osin budjetin uudelleenjärjestelyjä.

[3] https://www.imf.org/en/Publications/REO/EU/Issues/2024/10/24/regional-economic-outlook-Europe-october-2024

EU:n määrätietoinen vahvistaminen edellyttää kuitenkin myös EU:n omien varojen kasvattamista. Esimerkiksi kilpailukykyrahaston olisi syytä olla mittakaavaltaan riittävä välttämättömien investointien käynnistämiseksi. EU:n rahoituksen kasvattaminen olisi myös keino välttää tukien allokoimisessa kansallista osaoptimointia sekä keino hillitä jäsenmaiden keskinäistä valtiontukikilpailua.

EU:n rahoitusinstrumenttien kehityksessä on oltava tarkkana. Esimerkiksi IPCEI-mallinen valtiontukien käytön laajentaminen ei ole Suomen näkökulmasta yksinään ratkaisu haitalliseen kilpailuun. Samaten uuden mid-cap kokoluokan yritysten mahdolliseen erityiskohteluun on syytä suhtautua varautuneesti, koska tämä voisi olla Suomelle epäedullisia – ”suuria keskikokoisia” yrityksiä on Suomessa verrattain vähän. Sen sijaan eurobondien käyttöä ei voida sulkea keinovalikoiman ulkopuolelle.

Suomen tulisi päivittää myös EU-poliittisia kantojaan sellaisiksi, että ne tähtäisivät johdonmukaisesti Euroopan vahvistamiseen.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Tatu Knuutila
ekonomisti
tatu.knuutila@sak.fi