

TEM 25.5.2023

Teollisuuspoliittisten investointien kotiuttaminen Suomeen

Johdanto ja tausta

Suomen talouden kasvu, uudistuminen ja kilpailukyky edellyttävät investointien kasvua. Julkisen vallan tehtävänä investointien lisäämisessä osana kasvupolitiikkaa on ennen kaikkea toimintaedellytysten luominen eli investointeja houkuttelevan ja vakaan toimintaympäristön rakentaminen ja ylläpitäminen. Teollisuuden puhtaan siirtymän investointitarpeiden arvioidaan kasvavan merkittävästi tarjoten teollisuuden uudistumisen suurimman muutosvoiman vuosikymmeniin ("uusteollistaminen"). Globaalin kilpailutilanteen ja arvoketjujen muutokset haastavat kuitenkin suomalaisten yritysten toimintaympäristöä. Blokkiutuminen on vahvistunut ja suurvallat ajavat strategisia tavoitteitaan vahvasti talouden keinoin. Suomi pienenä avotaloutena on muutosvoimille erityisen alttiina tilanteessa, jossa teollisuuksien pelikenttää jaetaan uudelleen.

EU:ssa äänenpainot valtion roolin vahvistamiseksi ja strategisen autonomian korostamiseksi ovat lisääntyneet. Maailman isot teollisuusmaat kilpailevat tällä hetkellä keskenään puhtaan siirtymän investoinneista. Bidenin hallinto julkisti Yhdysvalloissa viime syksynä Inflation Reduction Act eli IRA-nimisen tukiohjelman, joka tarjoaa Yhdysvaltoihin suuntautuville investoinneille ison mittakaavan tukia mm. akku- ja vetyinvestoinneille. EU on käynnistänyt vastatoimet, mutta EU ei ole osoittanut investoinneille merkittävää uutta yhteistä rahoitusta. Valtiontukisääntöihin tehty määräaikaiset helpotukset sen sijaan mahdollistavat sen, että jäsenmaat voivat halutessaan rahoittaa investointeja aiempaa avokätisemmin, kuten etenkin Saksa on myös tehnyt. Investointikilpailussa pärjätäkseen Suomen on ylläpidettävä kilpailukykyistä investointiympäristöä mutta myös arvioitava valmiutta julkisesti tukea investointeja rajatusti valituilla toimialoilla.

Valtaosa puhtaan siirtymän investoinneista on täysin markkinaehtoisia. Julkisen rahoituksen tehtävä on täydentää yksityistä, jakamalla riskiä ja vivuttamalla rahoitusta erityisesti kapeikkoalueille. Samalla puhdasta siirtymää tulee vauhdittaa eri politiikkakeinoin, kuten ennakoitavalla lainsäädännöllä ja sujuvoittamalla investointien luvitusta. Yrityksille tulee tarjota kilpailukykyinen toimintaympäristö, jotta suuret investoinnit sijoittuvat Suomeen.

Vaikka Suomessa on vahvaa osaamista ja kilpailukykyisiä ratkaisuja, olemme tuottavuuskehityksessä, investoinneissa ja talouden kasvussa jääneet jälkeen verrokkimaista. Vahvasta osaamis-pohjasta huolimatta emme ole pystyneet hyödyntämään kasvupotentiaalia täysimääräisesti. Esimerkiksi ICT-investointien osuus tuotannollisista investoinneista (pl. asuinrakennukset) oli vuonna 2017 Suomessa 12 %, kun osuus Ruotsissa on 22 % ja Yhdysvalloissa 19 %.¹ Suomen on perusteltua kehittää teknologisia vahvuusalueita ja kansainvälisesti kilpailukykyistä liiketoimintaa entistä määrätietoisesti. Investointien kasvun esteet ja osin ratkaisutkin ovat monilta osin tiedossa. Investointiympäristön ennakoitavuuden parantamiseksi ja investointien edistämiseksi tarvitaan kuitenkin valtioneuvostotasoinen yhteinen tilannekuva sekä tilannekuvan pohjalta linjaukset tarvittavista toimenpiteistä ja niiden toteutuksesta.

Tavoitteena on varmistaa investointien toteutuminen Suomeen mahdollisimman laajasti tehostamalla ja koordinoimalla kannusteita ja muita toimenpiteitä investointien edistämiseksi. Huomion kohteena olisivat erityisesti sellaiset kansainvälisesti toimivien kotimaisten ja ulkomaisten yritysten merkittävät investoinnit, joista Suomi kilpailee muiden maiden kanssa.

Luvituksen sujuvoittaminen on tärkein yksittäinen keino vauhdittaa teollisuuden puhtaan siirtymän investointeja. Lisäksi tarvitaan laajempaa uutta teollisuuspolitiikkaa tukemaan yritysten kestävä kasvua sekä laajemmin elinkeinorakenteen uudistumista.

¹ Teknologia, investoinnit, rakennemuutos ja tuottavuus – Suomi kansainvälisessä vertailussa, TEM 2020

Keinot perusteluineen

A) Puhtaan siirtymän strategia

Hallitukset ovat toimikausillaan laatineet uuden ilmasto- ja energiastrategian. Strategiat ovat sisäl-
täneet myös teollisuuden toimintaympäristön ja investointien kannalta keskeisiä linjauksia mutta
näkökulmaa on perusteltua vahvistaa. Kansallisten ilmasto- ja energiatavoitteiden lisäksi strategi-
aan tulee rakentaa aiempaa vahvemmin mukaan elinkeinopoliittinen näkökulma, samoin suoma-
laisyritysten toimien vaikutus globaalisti. Strategian tavoitteena on edistää Suomen ilmastotavoit-
teita, rakentaa kestävää energiapolitiikkaa, synnyttää merkittävä määrä uusia ison mittakaavan te-
ollisia investointeja ja työpaikkoja sekä tukea yritysten kestävää kasvua ja elinkeinorakenteen uu-
distumista. Strategian onnistunut toimeenpano edellyttää erilaisia energia-, ilmasto-, innovaatio- ja
teollisuuspolitiikan toisiaan tukevia toimenpiteitä, jotka johdonmukaisesti tukevat asetettujen tavoit-
teiden toteutumista.

Strategia toimii myös sateenvarjona joukolle muita toimenpiteitä ja strategioita tukemaan yritysten
merkittävää kansainvälistä kasvua ja uudistumista. Yhtenä toimenpiteenä käynnistetään elinkeino-
rakenteen uudistamiseksi 3-5 laaja-alaista strategista pitkäjänteistä teemakokonaisuutta. Teema-
kokonaisuudet valmistellaan pohjautuen kansallisiin vahvuuksiin ja toteutetaan tiiviissä yhteis-
työssä elinkeinoelämän kanssa. Palvelut ja liiketoimintalähtöisyys ovat tärkeitä vahvuusalueiden
osa-alueita. Kansalliset toimet suunnitellaan niin, että ne kytkeytyvät osaksi eurooppalaista teolli-
suuspolitiikkaa ja aloitteita.

Innovaatio- ja teollisuuspolitiikan mukaan tulon seurauksena strategiassa tarkastellaan myös niitä
toimia, joilla saadaan käyntiin Suomen uusteollistaminen eli merkittävä määrä uusia ison mittakaa-
van teollisia investointeja. Strategiassa määritellään lisäksi toimet, joilla Suomi ja suomalaiset yri-
tykset voivat parhaiten hyödyntää käynnissä olevaa puhtaiden ratkaisujen globaalin kysynnän kas-
vua. Osa toimista kohdistuvat olemassa olevan elinkeinoelämän tarpeeseen uudistaa prosesse-
jaan vähähiiliseksi ja digitaaliseksi.

B) Investointituet.

Vuosina 2022-2023 energiatuen rinnalla on ollut kertaluonteinen EU-rahoitteinen ns. RRF-energiain-
vestointituki, jonka puitteissa tukea on myönnetty vetyhankkeille, uuden energiateknologian hank-
keille, teollisuuden sähköistämishankkeille sekä energainfrastruktuurihankkeille

Hallituksen tulee harkita valmiutta valituilla strategisilla toimialoilla edistää investointeja julkisella
tuella, jotta voidaan vastata kansainväliseen kilpailuun. Jotta tuella on aidosti kannustavaa merki-
tystä, tulee sen kokoluokan olla merkittävä. Mahdollinen tuki on tärkeä osa Suomen kokonaistar-
jontaa ja viestiämme kansainvälisesti toimiville yrityksille Suomen tahtotilasta investointien edistä-
misessä.

T&K-rahoitus kasvaa rahoituslain toimeenpanon seurauksena, mutta yksinään se ei riitä varmista-
maan uusien työpaikkojen synnyttämiseksi. Uusien kestävien tuotteiden ja ratkaisujen testaami-
selle, demonstraatiolle ja pilotoinnille teollisessa mittakaavassa tulee suunnata julkista rahoitusta,
jotta erityisesti ratkaisujen tuloa markkinoille saadaan kiihdytettyä. Avustusten lisäksi yksityisten
toimijoiden riskiä jaetaan mm. takausten ja pääomallainojen avulla. Oleellista on myös hyödyntää
EU-rahoitusta puhtaaseen siirtymään aiempaa laajemmin ja vaikuttavammin, sovittamalla sitä pa-
remmin yhteen kansallisten rahoitusvälineitten kanssa.

C) Strategisten investointien edistämishjelma

Strategisella ohjelmalla Suomi viestii investointeja suunnitteleville tahoille kykynsä ja valmiutensa tarjota investointiystävällinen toimintaympäristö. Ohjelman tavoitteena on rakentaa Suomesta merkittäviä kansainvälisiä investointeja houkutteleva kohdema. Ohjelmassa tunnistetaan investointien toteutumisen esteet ja määritellään horisontaalisesti keskeiset toimenpiteet, joilla Suomen investointiympäristöä ja houkuttelevuutta voidaan parantaa. Tärkeää on päättää aktiivisista toimista, joilla kansantalouden näkökulmasta merkittävimpiä hankkeita kiihdytetään. Ohjelman osana talouspoliittinen ministerivaliokunta arvioi tarpeen ja mahdollisuudet vauhdittaa yksittäisten investointien kotiuttamista tarvittavin toimin.

Ohjelmaan kootaan horisontaalisesti keskeiset toimenpiteet Suomen investointiympäristön ja houkuttelevuuden parantamiseksi. Toimenpiteet koskevat muun muassa investointien taloudellisia kannusteita (tuet, verotus), lupa- ja viranomaismenettelyjen sujuvoittamista, kansainvälisten erityisosaajien ja osaavan kansainvälisen työvoiman saatavuuden parantamista, investointien edellyttämää infrastruktuuria (energiainfra, liikenneinfra jne.), hiilivapaan sähkön ja kaasun tarjonnan varmistamista, säädösympäristön ja liiketoimintaympäristön ennakoitavuuden parantamista, maaku- van parantamista ja investointien edistämisen toimenpiteiden organisointia ja koordinoitua.

Ohjelman valmistellaan TEM:n vetovastuulla kesään 2024 mennessä, ja keskeiset toimenpiteet toteutettaisiin vaalikauden aikana. Ohjelman toimenpiteiden toteutus ja vastuutus tulisi varmistaa toimenpanosuunnitelmalla, jonka toteutumista seurattaisiin säännöllisesti. TEM:lle ohjataan tarvittavat resurssit ohjelman toteutukseen.

D) Luvitus

Lupajärjestelmä pitää tehostaa nopeammaksi, joustavammaksi ja ennakoitavammaksi. Luvitusta sujuvoitetaan ja nopeutetaan parantamalla lainsäädäntöä, tiivistämällä viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja vakiinnuttamalla monilupaisia hankkeita koskeva yhden luukun toimintamalli. Sujuvoittamisen lisäksi investointien edistäminen edellyttää nykyistä selkeämpää, läpinäkyvämpää ja yksiselitteisempää lupajärjestelmää. Uudistusten tarkoitus ei pidä olla alentaa ympäristönsuojelun tai kokonaisturvallisuuden tasoa vaan vähentää hallinnollista raskautta ja lisätä ennustettavuutta.

Luvitukseen liittyvät uudistukset toteutetaan virastorakennetta maltillisesti muuttaen. Ratkaisu edellyttää muutoksia toimintatavoissa ja eri viranomaisten vuorovaikutuksen tiivistämistä ja nopeuttamista sekä mahdollisesti viranomaisten keskinäisen valitusoikeuden rajaamista. Aluehallinnon toimintaa sekä toimiala- ja resurssiohjausta kehittämällä, virastomäärää vähentämällä ja toimialueita suurentamalla voidaan vastata entistä paremmin muuttuvan toimintaympäristön ja esim. sujuvampien luvituskäytäntöjen vaatimuksiin sekä sopeutua niukkeneviin resursseihin.

Yritysten tasavertaisen kilpailuasetelman varmistamiseksi on kansainvälistä tai EU-lainsäädäntöä implementoidessa pidättäydyttävä säättämistä kansallisia lisävelvoitteita. Lisäksi puhtaan siirtymän hankkeiden luvituksessa on korostettava kaikkien yhteiskunnallisten vaikutusten tasapainoista arviointia. Lupaprosessissa on tunnistettava hankkeiden lähiympäristölle aiheuttaman kuormituksen rinnalla puhdasta siirtymää edistävät mahdollisesti jopa globaalin mittakaavan hyödyt.

D) EU-vaikuttaminen

Suomi ei saavuta etujensa mukaisia tavoitteita pelkästään kyseenalaistamalla ja vastustamalla EU:sta tulevia ehdotuksia. Murrosvaiheessa Suomen pitää vaikuttaa proaktiivisesti esimerkiksi esittämällä Euroopan pidemmän aikavälin kilpailukykyä vahvistavia ehdotuksia ja toimia tiiviisti yhteistyössä mm. like minded -maiden kanssa. Vaikuttamista tulee tehdä aktiivisesti ja sitoutuneesti korostaen innovatiivisten ratkaisujen kilpailukykyä, teknologianeutraalisuutta ja valtiontukimekanismien väliaikaisuutta. Suomen on kyettävä esittämään rakentavia ratkaisuja ja saada esityksiin Suomen kannalta tärkeitä painotuksia. Suomen tulee jatkaa määrätietoista ja jo onnistunutta vaikuttamistyötä innovatiivisen biotalouden saamiseksi vahvemmin osaksi komission teollisuuspolitiikkaa.

Komissiosta on vuoden 2023 alkupuolella tullut useita merkittäviä teollisuuspoliittisia aloitteita (mm. raaka-ainealoite Critical Raw Material Act, netto-nollateknologia-aloite Net Zero Industry Act), jotka oikein toteutettuna tukevat myös Suomen kansallisia tavoitteita. Raaka-ainealoite mm. edellyttää, että 15 % mineraalisista raaka-aineista kierrätetään vuoteen 2030 mennessä. Suomi on jo aiemmin käynnistänyt kaivosteollisuuden kiertotalouteen liittyviä toimia, jotka voivat avata suomalaisille yrityksille raaka-ainealoitteen kautta EU-tason kasvumarkkinoita. Nettonolla-aloite puolestaan vauhdittaa investointeja eurooppalaiseen ja toivottavasti myös suomalaiseen puhtaan siirtymän teknologioiden tuotantoon kuten akku- ja akkumateriaalituotantoon. Uudet EU-aloitteet tukevat toimillaan Suomen teollisuuden uudistumista, mutta edellyttävät samalla kansallista teollisuuspolitiikkaa ja kykyä tarttua mahdollisuuksiin.

Vaikutukset

Yksityisten investointien kasvulla on myönteisiä vaikutuksia talouden kasvuun ja työllisyyteen. Investoinneilla TKI-toimintaan ja digitalisaatioon edesautetaan elinkeinoelämän uudistumista ja tuotavuuden kasvua.

OECD:n² mukaan kansainväliset investoinnit hyödyttävät Suomen taloutta monin tavoin. Ulkomaisessa omistuksessa olevien yritysten osuus oli vuonna 2018 alle 2 % kaikista Suomessa toimivista yrityksistä, mutta niiden osuus yhteenlasketusta liikevaihdosta oli lähes neljännes ja työvoimasta 17 %. Kumppanuuksilla kotimaisten yritysten kanssa ja yritysten sisäisellä työvoiman liikkuvuudella ulkomaiset monikansalliset yritykset edistävät innovatiivisen teknologian leviämistä. OECD on myös arvioinut, että sääntelyn keventämisellä (perustuen OECD:n Services Trade Restrictiveness –indeksiin) on myönteisiä vaikutuksia ulkomaisten investointien määrään (rajat ylittävät yrityskaupat ja greenfield-investoinnit).

Suomessa yli puolet ulkomaisista investointihankkeista sijoittuu pääkaupunkiseudulle. Investointien kasvulla myös maan muille alueille on myönteisiä vaikutuksia alueiden kehitykseen. Puhdasta siirtymää edistävien investointien lisääminen on keskeistä ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Sitä kautta investointien edistämishjelmalla olisi myönteisiä ympäristövaikutuksia. Investointien edistämishjelma lisäisi investointiympäristön ennustettavuutta yritysten näkökulmasta.

Puhtaan siirtymän strategian avulla voidaan tukea yritysten toimintaympäristön kehittymistä, investointeja ja osaamiskeskittymien pitkäjänteistä kehittymistä, mikä lisää lyhyellä ja pitkällä aikavälillä yritysten kilpailukykyä, kasvua sekä tätä kautta työllisyyttä ja verokertymää suoraan ja välillisesti. Panostukset puhtaan siirtymän vahvuusalueen ja toimintaympäristön kehittämiseksi kasvattaa edelleen suomalaisyritysten jo merkittävää ratkaisujen globaalia päästövähennysvaikutusta sekä nopeuttaa teollisuuden omien päästöjen vähentämistä. Vahva teollisuuspolitiikka tukee koko yhteiskunnan resilienssiä ja huoltovarmuuden kehittymistä.

Mikäli Suomessa ei panosteta kansainväliseen kilpailutilanteeseen nähden riittävän laaja-alaisesti teollisuuden uudistumiseen, eivät suomalaiset yritykset pysty välttämättä hyödyntämään uusteollistamisen ja puhtaan siirtymän synnyttämiä kansainvälisiä markkinamahdollisuuksia. Investointeja tehtäisiin tällöin potentiaaliin nähden huomattavasti vähemmän Suomessa ja enemmän rajojen ulkopuolelle. Kansainväliset toimijat eivät myöskään lopulta päätyisi investointikohteiden valinnassa Suomeen.

² The Impact of Regulation on International Investment in Finland, OECD 2021