

Valtion roolia etsimässä

MIKSI TEOLLISUUSPOLITIikka ON TEHNYT PALUUN?



Jyrki Ali-Yrkkö

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
jyrki.ali-yrkko@etla.fi

Suosittelava lähdeviittaus:

Ali-Yrkkö, Jyrki (12.11.2025). ”Valtion roolia etsimässä – Miksi teollisuuspolitiikka on tehnyt paluun?” Etlä Muistio nro 165.
<https://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-165.pdf>

Tiivistelmä

Monen vuosikymmenen jälkeen Suomi on julkaissut teollisuuspoliittisen strategian. Samoin ovat tehneet myös monet muut Euroopan maat, kuten Saksa, Italia ja Iso-Britannia. Tässä muistiossa vertaillaan maiden esittämiä perusteluja sille, että ne tarvitsevat teollisuuspoliittisen strategian. Kaikki maat nostavat esiin geopolittiset jännitteet. Esiin nousevat myös kansainväliset riippuvuudet ja niiden uhka kansalliselle turvallisuudelle. Muita markkinapuuotteisiin liittyviä perusteluja ovat valtiontukikilpailu ja puhdas siirtymä/kasvihuonepäästöjen vähentäminen. Toisin kuin muiden kolmen vertailumaan, Ison-Britannian strategia keskittyy mahdollisuuksien etsimiseen eikä ongelmiin ja haasteisiin vastaamiseen.

Abstract

Searching for the Role of the State – Why Industrial Policy Has Made a Comeback?

After several decades, Finland has released an industrial policy strategy, joining other European nations such as Germany, Italy, and the United Kingdom in doing so. We compare the arguments put forward by countries regarding the necessity of such a strategy. Geopolitical tensions are a common concern, as are international dependencies that could jeopardize national security. Additional justifications related to market failures include state aid competition and the clean transition or reduction of greenhouse gas emissions. Unlike the other three countries, the UK's strategy emphasizes seeking opportunities rather than merely addressing problems and challenges.

KTT **Jyrki Ali-Yrkkö** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimusjohtaja.

Ph.D. (Econ.) **Jyrki Ali-Yrkkö** is a Research Director at ETLA Economic Research.

Kiitokset: Tämä kirjoitus on osa Business Finlandin rahoittamaa tutkimushanketta *Suomen geotaloudellinen pelikirja: Strategioita kansalliseen arvonluontiin (FinGeo)*. Kiitän Business Finlandia hankkeen rahoituksesta.

Acknowledgements: This paper is part of the research project *Finland's Geoeconomic Playbook: Strategies for Value Generation and Capture (FinGeo)*, funded by Business Finland. I gratefully acknowledge Business Finland for its financial support.

Avainsanat: Elinkeinopolitiikka, Teollisuuspolitiikka, Motiivit, Geotalous, Geopolitiikka

Keywords: Business affairs policy, Industrial policy, Motives, Geoeconomics, Geopolitics

JEL: L52, L53, H25

Johdanto

Loppusyksyllä 2025 Suomi julkaisi teollisuuspoliittisen strategian. Jo teollisuuspolitiikka-sanan käyttö edusti suurta muutosta verrattuna viimeiseen 30 vuoteen.

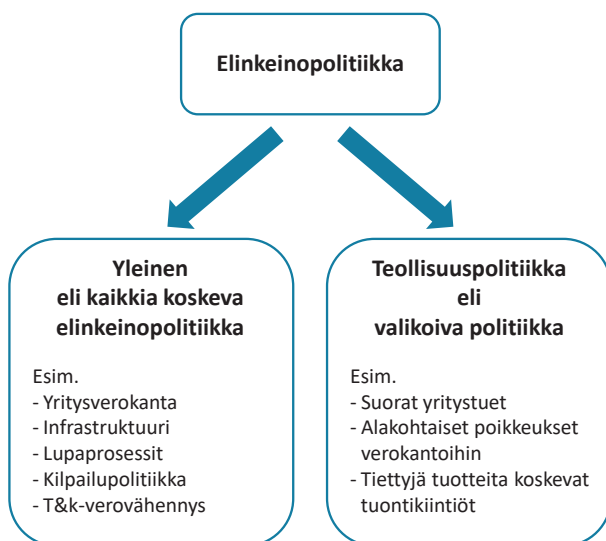
Viimeiset vuosikymmenet Suomen elinkeinopolitiikka on painottunut yleisen liiketoimintaympäristön parantamiseen. Vastakohtana tälle yleiselle elinkeinopolitiikalle on teollisuuspolitiikka, joka on luonteeltaan valikoivaa (kuvio 1).

Tässä muistiossa etsitään vastausta siihen, miten teollisuuspolitiikan tarvetta perustellaan. Kysymys on tärkeä, sillä aiemmin teollisuuspolitiikan osumatarkkuudessa on ollut vaihtelua.

Monissa tutkimuksissa teollisuuspolitiikan on havaittu olevan tehotonta (mm. Harrison, 1994; Beason & Weinstein, 1996; Lee, 1996). Toisaalta vastakkaisiakin tuloksia on saatu (mm. Lane, 2022; Parente ym., 2025; Criscuolo ym., 2019).

Viime aikoina on korostettu sitä, että teollisuuspolitiikan vaikuttavuuden eli syy-seuraussuhteen tutkiminen ei ole helppo tehtävä (Juhász, Lane ja Rodrik, 2024).

Kuvio 1 Elinkeinopolitiikan jakautuminen yleiseen ja valikoivaan politiikkaan



Lähde: Ali-Yrkkö ym. (2025).

Suomi ei suinkaan ole yksin teollisuuspolitiikkansa kanssa. Monet muut läntiset maat ovat julkaisseet omia teollisuuspoliittisia strategioitaan. Vaikka USA:n julkaisemaa IRA-ohjelmaa ei teollisuuspolitiikaksi raportissa kutsuttu, se sisältää selviä teollisuuspoliittisia piirteitä. Sama koskee EU:n julkilausumaa strategisesta autonomiasta.

Suomen lisäksi myös monet muut Euroopan maat ovat julkistaneet omia teollisuuspoliittisia linjauksia. Saksa julkisti omansa jo 2023 (BMW, 2023). Suurin piirtein samoihin aikoihin Suomen kanssa Italia julkaisi oman teollisuuspoliittisen linjauksensa (MIMIT, 2024). Italian raportti on luonteeltaan keskustelunavaus, jonka toivotaan johtavan keskusteluun vuosiin 2030 ja 2050 ulottuvasta teollisuuspolitiikasta. Keskustelun pohjalta Italian on tarkoitus julkaista tarkempi suunnitelma teollisuuspolitiikasta vuoden 2025 lopulla. Iso-Britannia julkaisi oman teollisuuspoliittisen strategiansa kesällä 2025 (UK Government, 2025).

On olemassa perusteltuja syitä sille, miksi julkinen sektori harjoittaa teollisuus- tai oikeastaan elinkeinopolitiikkaa. Tärkeimmät niistä koskevat markkinapuutteita.

Ensimmäinen niistä pohjautuu myönteisiin tai kielteisiin ulkoisvaikutuksiin. Myönteisistä mainittakoon tutkimukseen ja tuotekehitykseen (t&k) liittyvä osaamisen leviäminen. Kielteisiä ulkoisvaikutuksia syntyy esimerkiksi ympäristön saastumisesta, jonka kustannuksia saastumisen aiheuttaja ei kannaa.

Toinen perustelu koskee koordinoinnin ongelmaa. Tällöin investoinnin tai toiminnan kannattavuus riippuu jonkun toisen osapuolen toiminnasta tai investoinnista. Esimerkiksi matkapuhelinverkon valmistus ei voi olla kannattavaa, jos ei ole olemassa sitä käyttäviä matkapuhelimia.

Kolmas perusteltu syy liittyy julkishyödykkeisiin. Näihin lukeutuvat muun muassa oikeusvaltion toiminta, tiet, rautatiet ja muu julkinen infrastruktuuri.

Neljäs perustelu koskee rahoitusmarkkinoilla olevia informaatio- ja muita puutteita. Niiden seurauksena kannattaville investoinneille ei välttämättä saada rahoitusta.

Nyt kun teollisuuspolitiikka on tehnyt paluun, on kiinnostavaa selvittää, millä eri maat sitä perustelevat.

Miten teollisuuspolitiikan tarvetta perustellaan eri maissa?

Vertailemme seuraavaksi neljän eurooppalaisen maan (Suomi, Saksa, Italia ja Iso-Britannia) perusteluja niiden harjoittamalle teollisuuspolitiikalle pohjautuen näiden maiden julkaisemiin teollisuuspoliittisiin strategioihin.

Perusteluista voinee löytää myös vastauksia siihen, mitä maat yrittävät teollisuuspolitiikallaan tavoitella.

Geopolitiikkaa ja geotaloutta koskevat perustelut

Kaikki neljä maata, Suomi, Saksa, Italia ja Iso-Britannia, nostavat heti alkuun esiin geopolitiittisten jännitteiden kiristymisen. Saksa käyttää termiä 'Zeitenwende' kuvaamaan käännepestettä uuteen aikakauteen, jonka Venäjän hyökkäys Ukrainaan aikaansai.

Saksa nostaa esiin myös Kiinan ja joidenkin muiden maiden halun luoda taloudellisia riippuvuuksia. Saksan raportissa todetaankin selväsanaisesti (BMWK, 2023, s. 26): ”*Taloudellinen turvallisuus on teollisuus- ja talouspolitiikkamme uusi prioriteetti*”.

Samassa hengessä myös Italia mainitsee joidenkin maiden pyrkimyksen käyttää taloudellisia riippuvuuksia oman alueellisen tai globaalien asemansa vahvistamiseen.

Osittain riippuvuuksiin liittyy myös suurvaltakilpailu kriittisistä raaka-aineista ja teknologioista. Sekä Suomi että Italia nostavat tämän esiin omilla raporteissaan.

Mikäli geopolitiittiset jännitteet aikaansaisivat uhan kansalliselle turvallisuudelle olisi se luettavissa markkinapuutteeksi. Kansallinen turvallisuus ja puolustus ovat julkishyödykkeitä, eivätkä yksityiset markkinat niitä hoida.

Markkinapuutteita koskevat muut perustelut

Teollisuuspolitiikkaraporteissa tuli esiin myös muita perusteluita, jotka koskevat joko suoraan tai epäsuorasti markkinapuutteita.

Ensimmäinen niistä koski puhdasta siirtymää ja ilmastomuutosta. Kaikki neljä maata nostivat perusteluissaan esiin puhtaan siirtymän ja/tai kasvihuonepäästöjen vähentämisen.

Suomen teollisuuspolitiikkastrategiassa puhdas siirtymä esiintyy mahdollisuutena, ei niinkään ongelmana. Suomeen on suunnitteilla suuri määrä siirtymään liittyviä investointeja, ja Suomella on mahdollisuus lisätä voimakkaasti uusiutuvan sähkön tuotantoa. Sivulauseessa mainitaan investointitarpeet myös sähköjärjestelmän tasapainottamiseen, koska sähköntuotanto vaihtelee. Tällä tarkoitettaneen voimakasta vaihtelua tuulivoiman tuotamassa sähkön määrässä.

Myös Iso-Britannia näkee puhtaan siirtymän itselleen mahdollisuutena eikä niinkään haasteena. Tämä on linjassa koko raportin kanssa. Raportin yleishenki muuttuneeseen toimintaympäristöön on myönteinen, ja muutuneesta tilanteesta pyritään löytämään nimenomaan uusia mahdollisuuksia.

Italian teollisuuspolitiikassa puhdas siirtymä näyttäytyy haasteena, joka vaatii siltä suuria investointeja verraten lyhyessä ajassa. Lisäksi Italiassakin puhdas siirtymä nähdään mahdollisuutena. Raportissa mainitaan, että Italian tulee päättää mihin puhtaan siirtymän tuotantoteknologioihin se tulee panostamaan. Näin Italian ei tulisi pelkästään päästöttömän energian kuluttaja vaan myös tuottaja.

Saksan teollisuuspolitiikassa korostetaan puhtaan siirtymän asettamaa suurta modernisaatiohaastetta sen teollisuudelle. Haaste jakaantuu kolmeen osaan: 1) teollisuus itse tuottaa merkittävän määrän kasvihuonepäästöjä, 2) teollisuuden valmistamat tuotteet sisältävät suuria määriä öljypohjaisia materiaaleja ja 3) Saksan teollisuus valmistaa polttomoottoreita ja muita tuotteita, joita käytettäessä syntyy kasvihuonepäästöjä.

Toinen monen maan esiintuoma markkinapuutteisiin liittyvä teollisuuspolitiikan perustelu on USA:n, Kiinan ja muiden maiden harjoittama tukipolitiikka.

Suomen raportissa todetaan selvästi, että valtiontukikilpailu on viime vuosien merkittävimpiä toimintaympäristön muutoksia. Seurauksena on ollut markkinalähtöisen aselman häiriintyminen.

Taulukko 1 Teollisuuspolitiikan perustelut eri maissa

Maa	Geopolitiikkaan tai geotalouteen pohjautuvia perusteluja	Markkinapuutteisiin liittyviä perusteluja	Muita perusteluja
Suomi	– Geopoliittisten jännitteiden kiristyminen. – Riippuvuussuhteet. – Suurvaltakilpailu kriittisistä raaka-aineista ja teknologioista.	– Ilmastonmuutos ja päästöt. – Muiden maiden tukipolitiikka ja protektionismi. – Rahoitusrajoitteet myöhäisen vaiheen riskipääomasijoituksissa ja teollisen mittakaavan hankkeiden rahoittamisessa.	– Heikko talouskehitys (tuottavuus, vienti ja julkinen velka). – Viennin keskittyminen suuryrityksiin. – Suomi hyötynyt uusista teknologioista vähemmän kuin verrokkiensa.
Saksa	– Geopoliittisten jännitteiden kiristyminen. – Kiinan ja joidenkin muiden maiden halu luoda taloudellisia riippuvuuksia.	– Sekä liittolaismaiden (esim. USA) että muiden maiden (erityisesti Kiinan) tukipolitiikka ja protektionismi. – Puhtaan siirtymät vaatimat investoinnit.	– Energian korkea hinta, jonka takia teollisuus on ongelmissa. – Lupaprosessin hitaus ja muu byrokratia haittaa taloutta. – Verotuksen monimutkaisuus. – Infrastruktuuri hyvä, mutta tarvittaisiin vielä parempaa.
Italia	– Kansainvälinen toimintaympäristö on aiempaa monimutkaisempi, epävakampi ja epävarmempi. – Suurvaltakilpailu kriittisistä raaka-aineista ja teknologioista.	– Puhdas siirtymä ja sen vaatimat investoinnit. – Erityisesti Kiinan ja USA:n tukipolitiikka ja teollisuuspolitiikka.	– Pelko teollisuuden supistumisesta. – Heikko talouskehitys (kasvu, tuottavuus, palkkojen ostovoima). – Yritysten pieni koko, vähäiset innovaatiot ja alueelliset erot. – Byrokratian raskaus. – Teknologinen siirtymä eli tekoäly ja muut digitalisaation osa-alueet.
Iso-Britannia	– Geopoliittisten jännitteiden kiristyminen. – Globaalien arvoketjujen eriytyminen.	– Kasvihuonepäästöjen ja poistumien tasapainottaminen. – Sekä liittolaismaiden että muiden maiden tukipolitiikka.	– Elinkustannusten nousu. – Muuttunut tilanne edellyttää politiikkaa, jolla Britannia hyöttyy muutoksesta.

Lähde: Kirjoittajan analyysit ko. maiden teollisuuspolitiikka -raporteista.

Saksa menee vielä pidemmälle, kuten seuraava lause osoittaa (BMW, s. 42): ”Kun otetaan huomioon muiden maiden massiiviset tuet, emme voi odottaa yritysten sijoittuvan Saksaan, elleimme tarjoa laajamittaista valtion tukea”.

Muiden maiden tuki- ja teollisuuspolitiikka mainitaan myös Ison-Britannian ja Italian raporteissa.

Suomen teollisuuspolitiikkastrategiassa nostetaan esiin myös kolmas markkinapuute eli rahoitusrajoitteet. Raportissa viitataan TeSin näkemukseen. Sen mukaan rahoitusongelmat koskevat myöhäisen vaiheen venture capital -sijoituksia ja suuremman mittakaavan teollisia hankkeita. Ilmeisesti suurilla teollisen mittakaavan hankkeilla tarkoitetaan sellaisia investointeja, joiden toteuttajana olisivat pienet tai keskisuuret yritykset. On vaikea nähdä, että UPM:llä, Koneella, Cargotecilla tai muilla Suo-

men suurilla teollisuusyrityksillä olisi vaikeuksia löytää rahoitusta tehdasinvestoinneilleen.

Muut perustelut

Sekä Suomi, Saksa, Italia että Iso-Britannia esittävät myös muita perusteluita sille, että teollisuuspolitiikkaa tarvitaan.

Suomi nostaa perusteluksi heikon talouskehityksen, vinnin voimakkaan keskittymisen harvalukuisiin suuryrityksiin ja vähäiseksi jääneen hyötymisen uusista teknologioista.

Myös Italia perustelee teollisuuspolitiikan tarvetta heikolla talouskehityksellään. Lisäksi se mainitsee useita

muita tekijöitä, kuten pelon teollisuuden supistumisesta, vähäiset innovaatiot, byrokratian raskaus ja yritysten pieni koko.

Toisin kuin muissa vertailumaissa, Saksan perusteluissa korostuu energian hinnan nousu, jonka takia maan teollisuus on ongelmissa. Energian hinnan nähdään pysyvästi nousseen aiempaa korkeammalle tasolle. Energian lisäksi Saksa nostaa raportissaan esiin verotuksen monimutkaisuuden, lupaprosessien hitauden ja muun yrityksiä koskevan byrokratian.

Ison-Britannian teollisuuspolitiikkastrategiassa todetaan lyhyesti, että maailmantalouden muutos on nostanut kansalaisten elinkustannuksia. Ison-Britannian teollisuuspolitiikka lähtee kuitenkin enemmän siitä, että muuttunut tilanne käännetään Ison-Britannian hyödyksi.

Johtopäätökset ja keskustelu

Suomen lisäksi monissa muissakin maissa teollisuuspolitiikka on tehnyt paluun. Euroopan maista näin on tapahtunut muun muassa Saksassa, Italiassa ja Isossa-Britanniassa.

Näiden maiden teollisuuspolitiikan tarpeen perusteluissa on sekä yhteneväisyyksiä että eroavaisuuksia. Osa perusteluista on yhteneväisiä taloustieteen näkemyksen kanssa, jonka mukaan elinkeino- ja teollisuuspolitiikalla tulisi pyrkiä nimenomaan markkinapuutteiden korjaamiseen.

Niin Suomi, Italia, Saksa kuin Iso-Britanniakin perustelevat teollisuuspolitiikan tarvetta geopolitiittisten jännitteiden kiristymisellä. Myös geotaloudeksi kutsutut keinot, kuten riippuvuuksien luonti ja niistä irtipääsy, toistuvat usein. Mikäli nämä uhkaavat kansallista turvallisuutta, ne edustavat eräänlaista markkinapuutetta.

Toinen esille tuotu markkinapuuteperustelu koskee puhdasta siirtymää ja tarvetta vähentää kasvihuonepäästöjä ja kolmas puolestaan muiden maiden tukipolitiikkaa ja valtiontukikilpailua. Muiden maiden tukitoimien ja valtiontukikilpailun nähdään aiheuttavan häiriöitä yksityisten markkinoiden toimivuudelle. Saksan teollisuuspoliittisessa strategiassa sanotaan suoraan, että muiden tukipolitiikkaan on vastattava omilla tukitoimilla.

Kaikki neljä maata esittävät myös muita kuin markkinapuutteita koskevia perusteluita tarpeelle tehdä teollisuuspoliittinen strategia. Suomi ja Italia nostavat esiin oman maan heikon talouskehityksen.

Italiassa keskeinen motiivi teollisuuspolitiikalle on pelko teollisuuden supistumisesta. Sama koskee myös Saksaa.

Iso-Britannia nostaa puolestaan esiin sen, että muuttunut tilanne on nostanut kansalaisten elinkustannuksia.

Kaiken kaikkiaan Ison-Britannian teollisuuspoliittinen strategia poikkeaa hengeltään muista kolmesta vertailumaasta. Iso-Britannia hakee muuttuneesta tilanteesta hyötyjä ja sitä, miten se voisi käyttää muuttuneen tilanteen edukseen. Sen sijaan Suomen, Saksan ja Italian strategiat lähtevät ennemminkin ongelmista ja niihin vastaamisesta.

Jatkossa tulee olemaan kiinnostavaa selvittää, millä keinoin eri maat aikovat teollisuuspolitiikkaa harjoittaa. Osa keinoista voi olla kaikkia yrityksiä koskevaa yleistä elinkeinopolitiikkaa ja osa puolestaan valikoivaa. Suomen oman politiikan kannalta on tärkeä tietää, mitä muut maat aikovat omilla toimenpiteillään tehdä. Jotkut muiden toimista voivat olla sellaisia, jotka heikentävät Suomen omien toimien vaikuttavuutta. Muiden maiden toimissa voi myös olla sellaisia, jotka luovat Suomelle mahdollisuuksia.

Kirjallisuus

Ali-Yrkkö, J., Kuusela, O-P., Kuusi, T., Maczulskij, T. & Pajarinen, M. (2025). *Geopolitiikka muuttaa toimintaympäristöä – Mitä tekee Suomi?* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 2025:4, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.

Beason, R. & Weinstein, D. (1996). Growth, economies of scale, and targeting in Japan (1955–1990). *Review of Economics and Statistics*, 78, 286–95.

BMWK (2023). Industrial policy in changed times - Safeguarding our industrial base, renewing our prosperity, boosting our economic security. Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action, Germany.

Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. & Van Reenen, J. (2019). Some causal effects of an industrial policy. *American Economic Review*, 109, 48–85.

Harrison, A. (1994). An empirical test of the infant industry argument: comment. *American Economic Review*, 84, 1090–95.

Juhász, R., Lane, N. & Rodrik, D. (2024). The New Economics of Industrial Policy. *Annual Review of Economics*, 16, 213–42.

Lane, N. (2022). Manufacturing revolutions: industrial policy and industrialization in South Korea. CSAE Working paper, University of Oxford, Oxford, UK.

Lee, J-W. (1996). Government interventions and economic growth. *Journal of Economic Growth*, 1, 391–414.

MIMIT (2024). *Made in Italy 2030 – Libro verde sulla politica industriale*. Ministero delle Imprese e del Made in Italy. Ladattavissa: https://www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/allegati/Libro_verde_finale_2_2.pdf

Parente, R., Baquie, S., Huang, Y., Jaumotte, F., Kim, J. & Pienknagura, S. (2025). Industrial Policies and Firm Performance: A Nuanced Relationship. IMF WP/25/143, International Monetary Fund, Washington DC, the US.

UK Government (2025). The UK's Modern Industrial Strategy. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/68595e56db8e139f95652dc6/industrial_strategy_policy_paper.pdf

Valle, A. & Palmu, M. (Eds.). (2024). Teollisuuspoliittinen strategia: Ohjausryhmän raportti (Vol. 2024). Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://urn.fi/URN:IS-BN:978-952-327-600-0>



Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

ETLA Economic Research

ISSN-L 2323-2463
ISSN 2323-2463

Kustantaja: Taloustieto Oy

Puh. 09-609 900
www.etla.fi
etunimi.sukunimi@etla.fi

Arkadiankatu 23 B
00100 Helsinki
