

Sivistysvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko teollisuuspolitiikasta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko teollisuuspolitiikasta (VNS 1/2025 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Maija Palmu, työ- ja elinkeinoministeriö
- opetusneuvos Laura Taaajamaa, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtaja Hannu Kemppainen, Innovaatiorahoituskeskus Business Finland
- toiminnanjohtaja Ida Mielityinen, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
- edunvalvontajohtaja Lauri Kaira, Luovan työn tekijät ja yrittäjät — Luovat ry
- toiminnanjohtaja Heikki Holopainen, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Aalto-yliopisto
- Helsingin yliopisto
- Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Sivistysala ry
- Tapahtumateollisuus ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Selonteon lähtökohdat

Teollisuuspolitiikkaa koskeva selonteko perustuu joulukuussa 2024 julkaistuun teollisuuspoliittiseen strategiaan, joka antaa kokonaiskuvan Orpon hallituksen teollisuuspolitiikan painopisteistä ja keinoista sekä tarkastelee Suomen kannalta keskeisimpiä EU:n teollisuuspolitiikan kysymyksiä. Selontekoon on kirjattu pitkän aikavälin linjauksia, ja sen jäsenitys vastaa teollisuuspoliittisen strategian seitsemän tavoitteen mukaista otsikointia. Talouden kansainvälisen toimin-

Valiokunnan lausunto SiVL 5/2025 vp

taympäristön nopeat muutokset korostavat tarvetta ison strategisen kuvan hahmottamiseen siitä, mitkä ovat Suomen ja EU:n kannalta tärkeimmät tavoitteet ja politiikan painopisteet.

Kuten asiantuntijalausunnossa on todettu, avainkysymys teollisuuspolitiikan onnistumiselle on kyky uudistaa teollisuutta ja elinkeinoja siten, että tuottavuus ja arvonlisäys ovat mahdollisimman suuria. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etlan tuoreen raportin mukaan suomalaiset yritykset eivät kuitenkaan ole erityisen kasvu- eivätkä uudistumishaluisia. OECD on puolestaan todennut, että Suomessa innovaatiot eivät ole kovin radikaaleja, vaan toiminta painottuu liiaksi jo olemassa olevien tuotteiden paranteluun. Sekä arvonlisäyksen että uudistumisen edellytyksenä ovat tutkimus ja siihen perustuva koulutus sekä kyky tuottaa niiden pohjalta uutta, T&K-intensiivistä liiketoimintaa.

Teollisuuspoliittinen strategia ja selonteko perustuvat ensisijaisesti horisontaalisiin, uudistumista tukeviin toimenpiteisiin, joilla kohennetaan teollisuuden yleisiä toimintaedellytyksiä ja vaikutetaan yritysten toimintaympäristöön toimialasta riippumatta. Selonteon mukaan toimintaympäristön muutosten, erityisesti kasvaneen valtiontukikilpailun, myötä tarve kohdennetuille teollisuuspoliittisille toimille on kuitenkin kasvanut. Kohdennettujen julkisten toimenpiteiden tulee ratkaista tehokkaasti jokin tunnistettu ongelma, joka ei ratkea yksityisten markkinoiden toimesta. Asiantuntijalausunnossa tuodaan myös esiin, että jos julkisessa T&K-rahoituksessa painotetaan vahvasti yrityksiä, rahoitus ei välttämättä vastaa markkinapuutteeseen, vaan riskinä on joko yksityisen rahoituksen syrjäyttäminen julkisella rahoituksella tai tehottoman toiminnan tukeminen.

Selonteossa ehdotetut politiikkatoimet ovat 1) toimintaympäristön kilpailukyvyn kehittäminen investointien houkuttelemiseksi, 2) julkisen rahoituksen tehostaminen yksityisen rahoituksen viivuttamiseksi, 3) arvonlisän ja tuottavuuden kasvattaminen panostamalla aineettomaan pääomaan, 4) kasvun luominen tutkimuksesta, innovaatioista ja kansainvälisistä verkostoista, 5) puhtaan siirtymän sekä bio- ja kiertotalouden mahdollisuuksien hyödyntäminen, 6) logistiikkaan, infrastruktuuriin ja teollisiin keskittyisiin panostaminen ja 7) osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen.

Sivistysvaliokunnan toimialan kannalta selonteon keskeisimpiä teemoja ovat tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä osaaminen. Valiokunta on aiemmin komission kilpailukykykompassista antamassaan lausunnossa (SiVL 4/2025 vp — E 8/2025 vp) todennut, että korkeatasoinen osaaminen, tutkimus ja innovaatiot ovat kilpailukyvyn ja talouskasvun avaimia.

TKI-toiminta

Asiantuntijalausunnossa todetaan, että selonteon tarkastelu keskittyy vahvasti jo olemassa olevien yritysten ja niiden toimintaympäristön edellytyksiin. Uutta luova tutkimus, kehittäminen ja innovaatiot jäävät puolestaan selvästi vähemmälle huomiolle. Suomen keskeisissä kilpailijamaisissa panostetaan TKI- ja elinkeinopolitiikassa yhä enemmän korkeakouluihin sekä niiden ja yritysten muodostamiin ekosysteemeihin.

Selonteon mukaan merkittävä osa Suomen suurimmista vientiyrityksistä ei ole tällä hetkellä erityisen TKI-intensiivisiä, olipa kyse tuotteista tai niihin liittyvistä palveluista. Valtion kasvavaa tutkimus- ja kehittämisrahoitusta on kohdennettu merkittävässä määrin Innovaatorahoituskeskus

Valiokunnan lausunto SiVL 5/2025 vp

Business Finlandin kautta jaettavaksi yritysälätoiseen T&K-toimintaan. Teollisuuden pitkäljän-teisen kehittämisen näkökulmasta on tärkeää, että samanaikaisesti vahvistetaan myös perustutkimuksen mahdollisuuksia.

Sivistysvaliokunta uudistaa kantansa siitä, että julkisen rahoituksen vaikutus on suurin, kun se kohdistetaan perustutkimukseen ja sille pohjautuvaan korkeakoulutukseen, ja että uutta tietoa tuottava perustutkimus on välttämätön edellytys korkeatasoiselle soveltavalle tutkimukselle ja pitkäljän-teiselle innovaatiotoiminnalle (SiVL 4/2025 vp). Korkeakoulujen perustutkimuksen ja sitä tukevan kehittämistoiminnan riittävä resursointi on siten erittäin tärkeää.

Sivistysvaliokunta katsoo, että Business Finlandin kautta kanavoitavalla rahoituksella tulee vahvistaa korkeakoulujen ja yritysten T&K-yhteistyötä. Asiantuntijalausunnossa on lisäksi pidetty tärkeänä, että Suomen Teollisuussijoitus Oy:n sijoitusstrategia mahdollistaa sijoitukset alkuvaiheen tutkimusälätoisiin yrityksiin, joiden polku markkinoille on tyypillisesti vaativampi kuin muilla yrityksillä.

Selonteossa todetaan, että teollisuus- ja TKI-politiikka ovat monin tavoin lomittuneet keskenään ja tavoitteena on saada nämä politiikkalohkot toimimaan aiempaa paremmin toisiaan tukevalla tavalla. Myös asiantuntijalausunnossa tuodaan esiin, että on tärkeää kehittää Suomen teollisuuspoliittista ja TKI-poliittista linjaa kokonaisuutena. Saadun selvityksen mukaan tutkimus- ja innovaationeuvosto on parhaillaan määrittelemässä kansallisen TKI-politiikan ja -toiminnan strategisia valintoja. Sivistysvaliokunta toteaa, että TKI-politiikan ja teollisuuspolitiikan strategisten valintojen on tuettava toisiaan tarkoituksenmukaisella tavalla.

Asiantuntijalausunnon mukaan teollisuuspolitiikassa olisi huomioitava erityisesti ne alat, joilla Suomessa on valmiiksi vahvaa osaamista. Tällaisina aloina lausunnossa mainitaan muun muassa puolijohteet, avaruusala, puhtaat teknologiat ja tekoälly. Asiantuntijalausunnossa tuodaan myös esiin, että vuoden 2024 joulukuussa Suomeen perustettiin Euroopan toinen ELLIS-instituutti (European Laboratory for Learning and Intelligent Systems). Siinä panostetaan tutkimus- ja osaamiskeskittymään, joka kytkee eri puolilla Suomea olevan osaamisen verkostomaisesti yhteen ja linkittää sen kansainväliseen kenttään. Tällaisen verkostomaisen työskentelytavan vahvistaminen mahdollistaa korkeakoulukentän nykyistä paremman työnjaon.

Selonteko sisältää tavoitetilän, että nykyistä suurempi osuus EU:n koheesiovaroista käytetään tuottavuutta ja innovaatioita edistäviin toimiin. Saadun selvityksen mukaan ammattikorkeakoulut ovat tällä hetkellä Suomen suurin EAKR- ja ESR-rahoitusten hyödyntäjä. On tärkeää, että koheesiorahoituksen painopiste on kansallisesti soveltavassa tutkimus- ja kehittämistoiminnassa, sillä rahoituksella tehtävällä toiminnalla ei ole nyky muodossa korvaavaa rahoitusta kansallisissa rahoitusinstrumenteissa.

Osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen

Selonteko asettaa tavoitteeksi parantaa koulutuksen laatua ja nostaa koulutustasoa vastaamaan työelämän vaatimusten kasvua. Tarvetta on selonteon mukaan paitsi julkisin varoin toteutettavan koulutuksen uudistuksille myös työnantajien itsensä toteuttaman ja kustantaman koulutuksen kehittämislle. Sivistysvaliokunta kannattaa näitä linjauksia. Sivistysvaliokunta on myös aiemmin

Valiokunnan lausunto SiVL 5/2025 vp

eri yhteyksissä korostanut tarvetta huolehtia osaavan työvoiman riittävyydestä (mm. SiVL 11/2024 vp, SiVL 5/2024 vp, SiVL 15/2022 vp ja SiVM 19/2021 vp).

Osaavan työvoiman saatavuus tunnistetaan teollisuuspoliittisessa strategiassa ja selonteossa kriittiseksi kysymykseksi teollisuuden uusiutumiselle ja uusille investoinneille. Eri teollisuudenalat kohtaavat haasteita osaavan työvoiman rekrytoinnissa, ja näihin haasteisiin voidaan vastata muun muassa koulutuksen laatua parantamalla, työvoiman tarjontaa lisäämällä sekä osaamistarpeiden systemaattisella ennakoinnilla. Jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia työelämässä tuetaan muun muassa kehittämällä tutkintoja pienempiä osaamiskokonaisuuksia sekä tunnustamalla työelämässä hankittua osaamista ja joustavoittamalla opintopolkuja.

Korkea osaaminen luo edellytyksiä talouden kasvulle. Suomen koulutustaso on kuitenkin alle OECD-maiden keskiarvon, ja koulutustason nousu on pysähtynyt nuorten aikuisten (25–34-vuotiaiden) korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuudella mitattuna. Korkeasti koulutettujen ammattiryhmien työvoimapula on Suomessa OECD-maiden pahimpia, ja ennakointitietojen perusteella työvoimakysyntä siirtyy aiempaa voimakkaammin korkeasti koulutettuihin ryhmiin. Osaajatarpeisiin pyritään vastaamaan muun muassa korkeakoulujen aloituspaikkamäärien lisäyksillä sekä vuosina 2024–2027 toteutettavalla yliopistojen tohtorikoulutuspilotilla. Muutamassa asiantuntijalausunnossa on ehdotettu parlamentaarista, yli hallituskausien ulottuvaa suunnitelmaa koulutustason nostamisen keinoista.

Sivistysvaliokunta toteaa, että väestön koulutustason nostaminen, toimiva täydennyskoulutusjärjestelmä, kansainvälisten osaajien houkuttelu ja pitäminen Suomessa sekä korkealaatuisen tieteen ja TKI-toiminnan toimintaedellytysten turvaaminen ovat tärkeässä roolissa osaavan työvoiman riittävyydestä huolehdittaessa. Osaamistarpeisiin vastaamisen kannalta on tärkeää huomioida toimialakohtaisten tarpeiden lisäksi perustaitojen varmistaminen kaikilla koulutusasteilla sekä myös niin sanotut geneeriset valmiudet, kuten yrittäjyys-, digi- ja oppimisvalmiudet, joiden merkitys korostuu jatkuvasti muuttuvassa työelämässä.

Luovien alojen merkitys

Asiantuntijalausunnossa on pidetty selonteon toimialaneutraaliutta hyvänä lähtökohtana. Toisaalta on esitetty kritiikkiä siitä, että selonteossa ei ole juurikaan huomioitu luovia aloja, vaikka luovat alat ovat kansainvälisten tutkimusten mukaan nopeimmin kasvava toimiala. Selonteon keskeisiä toimialoja koskevista taulukoista kulttuuriala ja luovat alat puuttuvat kokonaan, eikä sanoja ”taide”, ”kulttuuri” tai ”luovat alat” mainita selonteossa. Kuten asiantuntijalausunnossa todetaan, ovat suomenkielinen ”teollisuuspolitiikka”-käsite ja sen tulkinta johtaneet siihen, että merkittävä aineetonta arvoa tuottava kulttuurin ja luovan teollisuuden toimiala jää näkymättömäksi. Samoin on pidetty puutteena sitä, ettei selonteossa mainita tekijänoikeuksia eikä niiden luomaa aineetonta arvoa, joiden tulisi olla keskeinen osa Suomen teollisuus- ja innovaatiopolitiikkaa. Esimerkiksi Britannian teollisuusstrategiassa luovat alat on tunnistettu yhdeksi kahdeksasta keskeisestä tulevaisuuden teollisuudenalasta ja Ruotsissa kulttuuri ja luovat alat on nostettu uudeksi perusteollisuudeksi viime vuonna hyväksytyssä tulevaisuusstrategiassa. Sivistysvaliokunta katsoo, että luovien alojen rooli suomalaisen teollisuuspolitiikan osa-alueena tulisi jatkossa tunnistaa nykyistä paremmin.

Valiokunnan lausunto SiVL 5/2025 vp

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella luovat alat tuottivat vuonna 2022 Tilastokeskuksen mukaan 3,1 prosenttia BKT:sta ja 2,8 prosenttia työllisistä. Jopa koronan aikana vuosina 2020 ja 2021 luovien alojen BKT-osuus säilyi suurempana kuin useilla perinteisillä teollisuudenaloilla, kuten muun muassa paperiteollisuudella (1,4 %), elintarviketeollisuudella (1,3 %), kemianteollisuudella (2,7 %) ja puutuoteteollisuudella (0,9 %). Luovien alojen kokonaistalous on kooltaan noin 16,8 miljardia euroa, josta noin 14 miljardia euroa on yksityisen sektorin toimintaa. Vuonna 2022 yritysten liikevaihdosta ja yhteiskunnallisten toimijoiden toimintamenoista niin sanottujen perinteisten viihde- ja kulttuurialojen osuus oli 5,5 miljardia, pelialan osuus 3,9 miljardia ja media- ja viestintäalan osuus 5,4 miljardia euroa. Perinteisistä kulttuuri- ja viihdealoista suurimmat ovat kirjallisuus (1,6 mrd.), musiikki (1,5 mrd.) elokuva- ja av-ala (1,3 mrd.), visuaaliset taiteet (0,7 mrd.) ja teatteri- ja näytämötaide (0,5 mrd.).

Kulttuuri- ja luovat alat ovat yhteiskunnan kestäväen kasvun ja uudistumisen kannalta liian vähän käytetty voimavara, ja Suomi on merkittävästi verrokkimaita jäljessä luovan alan potentiaalin hyödyntämisessä ja aineettomiin tuotantontekijöihin investoimisessa. Muista Pohjoismaista etenkin Ruotsissa ja Tanskassa luovien alojen vienti on huomattavasti Suomea mittavampaa, sillä Tanskassa kulttuurituotteiden vienti oli rahamäärässä mitattuna lähes kuusikertaisesti ja Ruotsissa lähes yhdeksänkertaisesti Suomea suurempaa vuonna 2021.

Business Finlandin tukia myönnetään tällä hetkellä varsin vähän luoville aloille, ja uuden T&K-rahoituksen kriteerit ovat asiantuntijalausunnon mukaan soveltumattomia valtaosalle yrityksistä. Haasteiksi on tunnistettu muun muassa pienet yrityskoot, immateriaalioikeuksien arvottamismallien hyödyntäminen sekä pitkä aikajana kustannusten syntyisestä kassavirtaan. Kulttuuri- ja viihdealan yritykset ovat usein pieniä, ja niiden toiminta perustuu laajoihin alihankintaketjuihin ja hankekohtaisiin henkilöstöpalkkauksiin. Kuten asiantuntijalausunnossa todetaan, tarvitaan luoville aloille uusia niille soveltuvia rahoitusinstrumentteja sekä jo olemassa olevien mallien (kuten av-alan tuotantokannustimen) kehittämistä alalle paremmin toimiviksi. Samoin tulee luoda malli, jolla aineeton pääoma pystytään näkemään myös rahoituksen vakuutena. Sivistysvaliokunta on myös vuoden 2025 talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa todennut pitävänsä tärkeänä, että luoville aloille korvamerkittyyn T&K-rahoitukseen löydetään toimivia instrumentteja, jotka tunnistavat alan erityispiirteet (SiVL 11/2024 vp).

Selonteossa tunnistetaan, että Suomen elinkeinorakenne on muiden länsimaiden tavoin siirtynyt viime vuosikymmeninä voimalla kohti palvelu- ja digitaloutta. Asiantuntijalausunnossa todetaan, että esimerkiksi tapahtuma-alan yritysten yhteenlaskettu liikevaihto on ollut vuonna 2023 noin 2,8 miljardia euroa. Tapahtuma-alan yritysten oman liikevaihdon lisäksi tapahtumat tuottavat liikevaihtoa muille toimialoille, kuten esimerkiksi majoitus-, ravintola- ja liikennepalveluille. Myös tapahtuma-alan tunnistaminen sääntelyssä ja elinkeinopolitiikassa omana toimialanaan on tärkeää alan kehittämiseksi ja kasvun edistämiseksi. Asiantuntijalausunnossa on tuotu esiin, että työ- ja elinkeinoministeriön Luvat ja valvonta -hankkeessa tunnistettiin tapahtumiin liittyen 72 erilaista lupaa ja ilmoitusta, kun kaivosalan osalta tunnistettiin samassa hankkeessa kymmenen lupaa. Tällainen sääntelyepäsuhta haittaa tapahtumaelinkeinotoimintaa ja vie alan yrittäjien aikaa ja energiaa asiakkaille lisäarvoa tuottavasta työstä.

Valiokunnan lausunto SiVL 5/2025 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 8.5.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
varapuheenjohtaja Ari Koponen ps
jäsen Maaret Castrén kok
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Milla Lahdenperä kok
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Jaana Strandman ps
jäsen Oskari Valtola kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen

Valiokunnan lausunto SiVL 5/2025 vp

Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Orpon hallitus valmistelee luovien alojen kasvustrategiaa, mutta teollisuuspoliittinen selonteko ei ole ilmiselvästi liitoksissa luovien alojen kasvustrategian valmisteluun. Ongelma on myös, että Tilastokeskuksen luokitus ei tunnista luovaa teollisuutta toimialaluokituksessaan ja siksi alan näkyväksi tekeminen on haasteellista.

Etlan nosto vuonna 2024 valmistuneessa selvityksessä oli, että ”Suomi on Ruotsiin verrattuna surkimus aineettomiin tuotannontekijöihin investoimisessa ja niiden hyödyntämisessä”. Selonteossa aineettoman arvonluonnin lisäämisen tunnistaminen tai toimet eivät näy.

Selonteossa ei mainita ollenkaan tekijänoikeuksien ja niiden luoman aineettoman arvon roolia. Tekijänoikeudet ovat tärkeä osa luovaa taloutta, mutta nykyisin myös oleellinen osa kaiken teollisuuden tuotantoja ja tuotteita.

Tapahtuma-ala on tärkeä teollisuudenala monipuolisena työn tarjoajana, mutta myös alueellisena elävyyden ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksien tarjoajana. Ala on kasvanut voimakkaasti viime vuosina, ja teollisuuspoliittisessa selonteossa olisi oleellista sen tunnistaminen, kasvutoimet ja kasvua tukevat veroratkaisut.

Hallitus teki hallaa alalle korottamalla arvonlisäveroa 10 prosentista 14 prosenttiin ja lisäksi on myös muilla toimilla (mm. järjestöiltä leikkaamalla) kurittanut alaa. Näillä ratkaisulla on suuri vaikutus koko suomalaisen kulttuurin tulevaisuuteen, alan vetovoimaan ja kulttuuripalveluiden tarjontaan sekä siihen, miten ala voisi bruttokansantuotteen kasvun ohella luoda myös hyvinvoinnin kasvua yhteiskuntaan.

Selonteko ei myöskään tunnista suomalaisen yrityskehityksen muutosta, vaan korostaa suuria ja keskisuuria yrityksiä. Mikroyritykset ja pienet yritykset on otettava mukaan kasvutoimiin, ja selonteossa tulisi tunnistaa myös ekosysteemimäiset toimintamallit ja yleensäkin nykyhetken yrityskehityksen logiikka.

Business Finlandin tukimekanismit eivät tunnista luovien alojen ja aineettoman arvonluonnin toimintamalleja, ja siten alalla myönnetään varsin vähän tukia. Varsinkin uudet T&K-rahoituksen kriteerit ovat soveltumattomia valtaosalle yrityksistä. Tarvitaan lisää alalle soveltuvia rahoitusmalleja. AV-tuotantotuki on muutettava siten, että se soveltuu myös suomalaisille tuotantoyhtiöille.

Selonteossa tunnistetaan verrokkimaita huonompi koulutustaso teollisuudessa ja sitä kautta haasteet arvonlisän nostossa. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut nostivat lausunnoissaan esille sen, että Suomessa joudutaan kouluttamaan huomattavasti pienemmällä rahoituksella laadusta tinkien työvoimaa teollisuudenkin tarpeisiin. Kehysriihessä päätetyt lisäleikkaukset korkeakoulutukseen haastavat edelleen laatuasoa, kun korkeakoulujen toiminnan tehostus on jo valmiiksi viety maassamme pitkälle.

Valiokunnan lausunto SiVL 5/2025 vp
Eriävä mielipide

TK-investoinnit kohdentuvat yritystukien tapaan hyvin kapealle teknologiapainotteiselle sektorille estäen uusien yritystoimijoiden pääsyn mukaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 8.5.2025

Hanna Kosonen kesk
Eeva-Johanna Eloranta sd
Tuula Haatainen sd
Pia Hiltunen sd
Inka Hopsu vihr
Nasima Razmyar sd
Markku Siponen kesk