



POLICY BRIEF 2024:16

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2023 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Suomi geotalouden ja teollisuuspolitiikan pyörteissä

Jyrki Ali-Yrkkö (ETLA), Olli-Pekka Kuusela (ETLA) ja Tero Kuusi (ETLA)

Geopolitiikka ja geotalous ovat muuttamassa kansainvälisen työnjaon perusteita. Paluun on tehnyt myös teollisuuspolitiikka ja sen osana massiiviset yritystuet. Pienenä maana Suomen tulee punnita tarkkaan omia teollisuuspoliittisia toimia. Suomen ei tule hylätä hyviä elinkeinopolitiikan periaatteita. Poliittikkatoimilla tulee edelleen pyrkiä uudistumiseen eikä vanhan säilyttämiseen.

Geopolitiikka muuttaa toimintaympäristöä

Sekä yritysten että maiden poliittinen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi. Globalisaation aikakaudesta ollaan siirtymässä uuteen geopolitiikan ja geotalouden aikakauteen. Sitä leimaa blokkiutumisen eli jako meihin ja muihin.

Uuden aikakauden veturina ovat valtioiden politiikkatoimet, eivät yritysten toimet. Tähän viittaa jo geopolitiikka-sanakin. Termillä tarkoitetaan erityisesti maantieteen yhteyttä maan harjoittamaan ulkopoliittikkaan¹. Geopolitiikan perinteisiin käsitteisiin kuuluvat muun muassa suurvalta, etupiiri, puskurivaltio ja voimatasapaino.

Geotaloudellista vallankäyttöä ei ole helppo erottaa normaalista taloudellisesta toiminnasta.

Valtiot voivat käyttää talouden keinoja ulkopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen, eli harjoittaa geotaloutta. Sen keinovalikoimaan kuuluvat niin tullit, ulkomaankaupan rajoitukset, vientituet ja markkinoille pääsyn vaatimukset. Mukaan kuuluvat myös strategiset omistukset, riippuvuussuhteiden luonti ja teollisuuspolitiikka. Tyypillistä on, että geotaloudellinen vallankäyttö on pehmeää ja ehkä epämääräistäkin. Geotaloudellista vallankäyttöä onkin usein vaikea erottaa normaalista taloudellisesta toiminnasta. Ja vaikka se havaittaisiin, niin tyypillisesti keinojen käyttäjä ei sitä itse myönnä.

Geotaloudelle otolliset olosuhteet

Sopivat olosuhteet lisäävät riskiä sille, että jokin maa käyttää geotaloudellisia keinoja. Todennäköisyys kasvaa, kun niiden käyttö tuottaa suuria haittoja kohteelle ja käyttäjällä itsellään on kyky kestää tappioita².

Geotaloudellisen vallankäytön todennäköisyys kasvaa, kun keinot tuottavat suuria haittoja kohteelle ja käyttäjällä itsellään on kyky kestää tappioita.

Geotalouden logiikka ja vaikutukset pohjautuvat kolmeen päätekijään³. Näistä ensimmäinen on kansainvälisen kaupan ja investointien synnyttämät riippuvuussuhteet. Toinen tekijä on se, että yhdessä paikassa koetut tuotantohäiriöt leviävät muualle. Kolmas tekijä puolestaan on se, että sitovia kansainvälisiä sopimuksia on vaikea tehdä. Mikäli joku osapuoli rikkoo sopimusta, ei sitä välttämättä saada siitä vastuuseen.

Viime vuosikymmeninä on kansainvälistä kauppaa ja investointeja vapautettu. Kansainvälisen kaupan kasvu on mahdollistanut erikoistumisen ja sitä kautta on saavutettu tuottavuushyötyjä. Kehityksen käänköpuolena joidenkin tuotteiden ja materiaalien tuotanto on keskittynyt harvoihin maihin, joista muut maat ovat tulleet riippuvaisiksi. Koronakriisi ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan ovat nostaneet esiin huolen liiallisista riippuvuuksista ja kriisien aikaansaamista saatavuusongelmista.

Niinpä sekä Yhdysvalloissa, EU:ssa että muuallakin on tehty analyysejä riippuvuuksista ja riskeistä. EU:n aloite strategisesta autonomiasta nostaa esiin riippuvuuksien vähentämisen erityisesti muista kuin samanmielisistä maista.

Valtioilla yhä suurempi rooli kansainvälisessä työnjaossa

Aiemman markkinavetoisuuden sijasta kansainväliseen työnjakoon vaikuttavat yhä enemmän valtioiden toimet. On astuttu aimo askel kohti globaalien valtapelien maailmaa, jossa kunkin maan kannalta politiikan määrittävät pohdinnat omista ja toisten osapuolten toimista. Miten reagoidaan muiden toimiin ja millaisia vastareaktioita omat toimet synnyttävät? Entä millaisia hyötyjä ja haittoja nämä reaktiot ja vastareaktiot tuottavat eri osapuolille?

Pitkään pannassa ollut teollisuuspolitiikka on kokenut renessanssin niin Yhdysvalloissa, EU:ssa kuin muuallakin. Kiina ei ole tainnut siitä missään vaiheessa edes luopuakaan. Teollisuuspolitiikalla pyritään määritelmällisesti julkisin sektorin toimin rakenteelliseen muutokseen, jossa tuetaan joitain aloja tai taloudellisia aktiviteetteja ja jätetään jotkut toiset tukematta. Ero aiempaan on huomattava. Aiemmin harjoitetulla ns. horisontaalisella elinkeinopolitiikalla pyrittiin parantamaan yleistä liiketoimintaympäristöä.

Vihreä siirtymä on kiedottu osaksi paitsi teollisuuspolitiikkaa, myös geopolitiikkaa. Tästä esimerkkinä toimii USAn kuluttajille suunnattu sähköautojen tuki, jonka lopulliset säännöt julkistettiin toukokuun alussa 2024. Yhdysvaltalaisia kuluttajia kannustetaan veroeduilla ostamaan sähköauto – edellytyksenä kannusteen saamiselle kuitenkin on se, että auto on Yhdysvalloissa valmistettu. Pari viikkoa myöhemmin kuvaan

astuivat geotalouden toimet. Yhdysvallat ilmoitti, että vielä vuonna 2024 kiinalaisten sähköautojen tullit nelinkertaistetaan 100 prosenttiin. Esimerkki kuvaa hyvin sitä, miten vihreää siirtymää, teollisuuspolitiikkaa ja geotaloutta voidaan punoa toisiinsa

Suomen kaltaisen pienen maan mahdollisuudet

Geopolitiikka on suurten maiden ja alueiden pelikenttää. Pienen maan rooli on löytää parhaimmat sopeutumiskeinot pitämällä oma pesä kunnossa ja liittoutumalla taitavasti. Samalla pienen maan keinovalikoima on rajallista. Pienen maan on lähes mahdotonta vastata suurten maiden harjoittaman teollisuuspolitiikan massiivisiin suoriin yritystukiin, jotka usein annetaan etupainotteisesti. Keinot on valittava taitavammin.

Tukia voidaan esimerkiksi tarjota veroetuina. Verokannuste voidaan rakentaa jälkipainotteiseksi. Investoinnin tehnyt yritys saa verohelpotuksia vain, jos sen synnyttämät talousvaikutukset todella osoittautuvat riittävän suuriksi. Tämänäyttypiseen kilpailuun pienikin maa pystyy osallistumaan. Kustannus-hyötysuhde voi kuitenkin olla niin heikko, että kokonaisedun kannalta siihen ei kannata ryhtyä – vaikka pystyisikin.

Kaiken kaikkiaan Suomen tulee kussakin omassa teollisuuspolitiikan toimessa pystyä tarjoamaan perusteltu vastaus seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Jos teollisuuspoliittinen toimi on vastaus, mikä ongelma sillä ratkaistaan?
- 2) Miksi tämä ongelma ei ratkea ilman politiikkatoimia eli yksityisten markkinoiden toimin?
- 3) Mikä olisi tehokkain tapa ratkaista ongelma?

Kunkin politiikkatoimen puntarointi näiden kysymysten äärellä tarjoaa hyvän lähtökohdan sille, että politiikkatoimi on oikeasti hyödyllinen ja se ohjaa kotimarkkinoita mahdollisimman tehokkaasti.

Vaikka toimintaympäristön muutos edellyttää osin uudenlaista ajattelua politiikkatoimissa, ei kaikkia vanhoja hyviä periaatteita ole syytä hylätä. Näihin kuuluvat erityisesti markkinapuutteiden korjaaminen ja luovan tuhon salliminen. Toimien pääpainon tulee olla uudistumisessa eikä säilyttämisessä. Vaarana on tukien tarpeen sumentuminen ja niiden väärinkäyttö omiin geopolitiittisiin tarkoituksiin. Vaikka yritystuen todellinen syy olisi joku muu, voi sen myöntänyt valtio virallisesti perustella tuen vihreällä siirtymällä tai muiden antamalla tuella.

Elinkeinopolitiikan tyypilliset toimet geopolitiikan aikaudella näyttävät varsin erilaisilta verrattuna globalisaation aikakauteen (taulukko 1).

Taulukko 1. Erot politiikkatoimissa, niiden oletuksissa ja vaikutuksissa globalisaation ja geotalouden aikakausilla

	Globalisaation aikakausi	Geotalouden aikakausi
Talousvaikutuksia	Gloaali erikoistuminen arvoketjun eri osiin Erikoistuminen johtaa tuottavuus- ja talouskasvuun	Kv.kauppa, pääomaliikkeet ja teknologian siirtyminen hidastuvat Gloaali BKT-kasvu hidastuu
Politiikkatoimet elinkeinopolitiikassa	Kv.kaupan ja pääomaliikkeiden vapauttaminen Markkinapuutteiden korjaaminen Yleinen liiketoimintaympäristön parantaminen	Esteiden luonti blokkien väliseen kv. kauppaan ja pääomaliikkeisiin Kohdennetut yritystuet ja veroedut teollisuuspolitiikalla Riippuvuuksien synnyttäminen tai niiden purkaminen
Oletukset	Kaikki maat noudattavat sovittuja sääntöjä Markkinat toimivat eikä synny globaaleja monopoleja Luova tuho toimii Elinkeinopolitiikan ei pidä puuttua markkinoiden toimintaan ja valita voittajia.	Talouden keinoja käytetään geopolitiittisten tavoitteiden saavuttamiseen Elinkeinopolitiikka on osa suurvaltapolitiikkaa Teollisuuspolitiikalla kyetään luomaan hyviä yrityksiä tai uusia toimialoja.

Oleennaista uudessa tilanteessa on kyky yhteistyöhön ja liittoutumiseen. EU:n tulisi vastata yksimielisesti EU-alueen ulkopuoliseen teollisuuspolitiikkaan niin, että tuotanto EU-maiden välillä sijoittuisi markkinaehtoisesti eikä tukien perusteella. Tämä loisi edellytykset menestyä myös globaalissa kilpailussa. Tällaista lähestymistapaa Suomen kannattaa EU:ssa ajaa. Myös yhteistyötä muiden liittolaismaiden kanssa tulisi aktiivisesti rakentaa.

Lopulta uusi kansainvälinen geotalous luo myös liiketoimintamahdollisuuksia, joihin Suomen kaltaisen maan on tartuttava. On Suomen etu, että suomalaiset yritykset onnistuvat luovimaan paikkansa muutoksessa olevissa kansainvälisissä arvoketjuissa. Tukikilpailussa on pidettävä jäitä hatussa ja yleisessä liiketoimintaympäristössä oma pesä kunnossa.

Lisälukemista

Laajempi katsaus geopolitiikan ja -talouden haasteista sekä jäsentelystä on esitetty Etlan raportissa: Ali-Yrkkö, J., Kuusi, T. ja Kuusela, O-P. (2024). Geopolitiikka muuttaa maailmantaloutta. ETLA-raportti. Linkki raporttiin: <https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-150.pdf>

Viitteet

¹ Scholvin, S. (2016). Geopolitics an Overview of Concepts and Empirical Examples from International Relations. FIIA Working Paper 91, FIIA, Helsinki, Finland.

² Bianchi, J. ja Sosa-Padilla, J. (2024). On Wars, Sanctions, and Sovereign Default. *Journal of Monetary Economics*, 141.

³ Clayton, C, Maggiori ja M. and Schreger, J. (2023). A Framework for Geoeconomics, NBER Working Papers 31852, National Bureau of Economic Research, Inc.

Lisätietoja:

Tutkimusjohtaja Jyrki Ali-Yrkkö toimii ETLAssa yritysten uudistuminen -ryhmän tutkimusjohtajana ja Etlatiedon toimitusjohtajana.

Lisätietoja: <https://www.etla.fi/henkilot/ali-yrkko-jyrki/>

Tutkimusjohtaja Tero Kuusi toimii Etlassa makrotalous ja julkistalous -ryhmän tutkimusjohtajana.

Lisätietoja: <https://www.etla.fi/henkilot/kuusi-tero/>

Tutkija Olli-Pekka Kuusela toimii Etlassa tutkijana.

Lisätietoja: <https://www.etla.fi/henkilot/olli-pekka-kuusela/>

Geopolitiikka muuttaa toimintaympäristöä - Mitä tekee Suomi? -tutkimushanke toteutetaan osana valtioneuvoston vuoden 2023 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Talousneuvoston pääsihteeri Pekka Sinko

VNK, pekka.sinko@gov.fi



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet