YRITYKSET JA JULKISEN RAHAN EHDOLLISUUDET

UNOHDETTU NÄKÖKULMA TEOLLISUUS- JA ELINKEINOPOLITIIKKAAN

ANTTI ALAJA, JULIA JOUSILAHTI JA THEO COX

POSITIO

AMMATTILIITTO JHL:N YHTEISKUNNALLINEN JULKAISUSARJA

ALKUSANAT

Samuli Sinisalo, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL
Merja Jutila Roon, Teollisuuden palkansaajat TP

Maailmantalouden toimintaympäristö on muuttunut nopeasti 2020-luvulla. Geopolitiikan, teknologisen murroksen ja ilmastokriisin muuttamassa maailmassa valtiot ovat jälleen ottaneet aktiivisen roolin talouden tuotantorakenteiden ohjaamisessa. Erityisen näkyvää tämä on USA:n ja Kiinan kaltaisten suurvaltojen kohdalla. Myös Euroopassa ja Suomessa julkisen vallan tulee aiempaa aktiivisemmin osallistua talouden ohjaamiseen, mm. kannustamalla investointeihin ja talouden tuotantorakenteen uudistamiseen.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ja Teollisuuden palkansaajat haluavat tämän raportin avulla herättää keskustelua siitä, millainen aktiivinen toimija valtio voi taloudessa olla. Valtio tekee strategisia valintoja, rakentaa edellytyksiä uudelle tuotannolle ja huolehtii siitä, että yhteisiä varoja käytetään vaikuttavasti. Valtion olisi edistettävä talouden uudistumista, tuotannollisia investointeja, kestävää kasvua ja laadukkaiden työpaikkojen syntymistä. Jos yhteiskunta tukee yritystoimintaa, hyötyjen on jakauduttava yritysten omistajia laajemmin myös työntekijöille ja koko yhteiskunnalle.

Yritystuet ja julkiset hankinnat ovat tässä keskeisiä politiikkainstrumentteja. Suomessa julkisia hankintoja tehdään vuosittain kymmenien miljardien eurojen arvosta. Niitä ei tule tarkastella ainoastaan yksittäisinä ostopäätöksinä tai lyhyen aikavälin kustannuskysymyksinä, vaan myös työkaluina, joilla voi edistää innovaatioita, huoltovarmuutta, vähähiilistä tuotantoa, reiluja työehtoja ja kotimaista arvonmuodostusta. Hankintalainsäädäntö mahdollistaa jo nyt yritysten poissulkemisen esimerkiksi vakavien työelämää ja ympäristöä koskevien rikkomusten perusteella. Seuraava askel on käyttää hankintoihin liittyviä laatutekijöitä ja sosiaalisia ehtoja nykyistä suunnitelmallisemmin.

Teollisuuspolitiikan puolella ehdollisuuksien lähtökohtana on vastavuoroisuus. Julkisen tuen saajalta voidaan edellyttää investointisitoumuksia, henkilöstön osaamisen kehittämistä, työehtosopimusten noudattamista, työntekijöiden järjestäytymisoikeuden kunnioittamista sekä vastuullisuutta koko alihankintaketjussa. Ehtoihin tulee liittää raportointi-, seuranta- ja takaisinperintämekanismeja. Hallinnollinen taakka on toki pidettävä kevyenä, samalla kuin varmistetaan, että julkinen raha ohjaa kohti sille asetettuja tavoitteita. Ehtojen tulee olla selkeitä, toimialan olosuhteisiin sovitettuja ja koko rahoituskauden ajan valvottavia. Työmarkkinaosapuolet on otettava mukaan ehtojen valmisteluun.

Aktiivinen teollisuuspolitiikka edellyttää myös tarkoituksenmukaista finanssipolitiikkaa. Julkisen talouden kestävyydestä on huolehdittava. Julkisen talouden tervehdyttäminen ei onnistu, jos leikkauspolitiikka vie mukanaan kasvun edellytykset. Liian kireät tai suhdannetilanteeseen huonosti vastaavat finanssipoliittiset säännöt voivat johtaa investointivajeeseen ja itseään vahvistavaan leikkauskierteeseen. JHL on korostanut, että finanssipoliittiset säännöt eivät saa muodostua sellaisiksi, jotka vaarantavat julkisten palvelujen rahoitusta, tai vievät edellytykset yhteiskunnan välttämättömiltä investoinneilta tai talouden uudistumista tukevilta toimilta.

Talouden rakennemuutos koskettaa aina myös työntekijöitä. Vihreää ja digitaalista siirtymää, uusia teknologioita tai strategisia investointeja ei voida toteuttaa kestävästi, jos työntekijät sivuute-

taan. Työntekijöiden on päästävä vaikuttamaan muutoksiin, ja julkisen vallan on myös kannettava vastuunsa toimeentulon turvasta, osaamisen kehittämisestä ja mahdollisuuksista siirtyä uusiin tehtäviin.

Tämä raportti nostaa julkisen rahan ehdollisuudet suomalaisen teollisuus- ja elinkeinopolitiikan keskusteluun. Se osoittaa, että ratkaisevaa ei ole vain tuen määrä, vaan se, mitä yhteiskunta saa rahoituksensa vastineeksi. Toivomme raportin avaavan keskustelua siitä, miten yritystuet, julkiset hankinnat ja valtion omistajuus voidaan yhdistää pitkäjänteiseen investointipolitiikkaan, kestävään tuotantoon, hyvään työelämään ja hyvinvoivaan yhteiskuntaan. Julkisen rahan viisas käyttö, aktiivinen teollisuuspolitiikka ja työntekijöiden pitäminen mukana muutoksessa ovat kaikki osa samaa kokonaisuutta.

Yhteistyössä

JHL

TEOLLISUUDEN PALKANSAAJAT

SISÄLLYS

Yritykset ja julkisen rahan ehdollisuudet. Unohdettu näkökulma teollisuus- ja elinkeinopolitiikkaan 2

1. Alkusanat 5

2. Teollisuuspolitiikan paluu 9
   2.1. 2020-luvun kriisit palauttivat teollisuuspolitiikan EU-politiikan keskiöön 9
   2.2. Valtiontukien kasvu EU:ssa 10
   2.3. Strategiset eli taloudellisen kehityksen edistämiseen ja geopolitiikkaan kytkeytyvät julkiset hankinnat ... 12

3. Tukiin ja julkisiin hankintoihin kytkeytyvät ehdollisuudet 15
   3.1. Yritystuet ja hankinnat vastavuoroisina sopimuksina 15
   3.2. Ehdollisuuksien määritelmiä 16
   3.3. Ehdollisuuksien poliittinen talous ja kustannukset 16

4. Bidenin presidenttikauden ehdollisuuksien teollisuuspolitiikka 18
   4.1. Bidenin hallinto onnistui investoinneissa ja työllisyydessä, mutta inflaatio koitui sen kohtaloksi 18
   4.2. Työntekijöiden oikeuksien edistäminen ehdollisuuksien kautta 19
   4.3. Bidenin hallinto onnistui strategisten investointien lisäämisessä, mutta ehdollisuuksien riittävyys on muodostunut kiistakysymykseksi 21

5. Teollisuuspolitiikan ehdollisuudet eurooppalaisessa keskustelussa 23
   5.1. Työehtoihin ja ilmastopolitiikkaan kytkeytyvät ehdollisuudet 23
   5.2. Sitovat ehdollisuudet valtiontukikehyksiin ja julkisten hankintojen uudistuksiin 24
   5.3. EU-tason rahoitus, kilpailukykyrahasto ja ehdollisuudet 25

6. Ehdollisuuksista Suomessa 26
   6.1. Suomessa yritystukiin ja hankintoihin liittyy jo nykyisellään ehdollisuuksia, mutta niiden arviointi vaatisi tutkimus- ja selvitystyötä 26
   6.2. Investoivatko yritykset reaalitalouteen ja riittävän osan voitoistaan? 27
   6.3. Muita jatkokeskustelun suuntia 28

Kirjallisuus 30

1. JOHDANTO

Teollisuus- ja elinkeinopolitiikan paluu, geopoliittinen blokkiutuminen ja protektionismi ovat luonnehtineet maailmantalouden kehitystä 2020-luvulla. Vauraissa OECD-maissa valtiot tukevat ja suojaavat kasvavassa määrin strategisiksi kutsuttuja toimialoja, teknologioita ja arvoketjuja (Alaja 2024). Näihin kuuluvat vihreät teknologiat, tekoäly, ja mikrosirut sekä puolustuksessa että siviilisektoreilla käytettävät kaksoiskäyttöteknologiat.

Kehittyneimpien mikrosirujen ja kriittisten raaka-aineiden viennille asetetaan rajoitteita, kun voimakkaat valtiot käyttävät keskinäisriippuvuuksia aseina kilpailijoiden talouskehityksen jarruttamiseen. Donald Trumpin toisen presidenttikauden ajanjaksoa Yhdysvalloissa on luonnehtinut myös tullimuurien rakentaminen. EU-maat ovat paineen alla, kun Kiinan vientiyritykset etsivät uusia markkinoita Yhdysvaltojen suojatessa markkinoitaan.

Uudesta maailmantalouden aikakaudesta käytetään käsitteitä, kuten strateginen kapitalismi, geotalous tai uusi valtiokapitalismi. Käsitteet heijastavat sitä, että markkinoiden, valtioiden sekä niiden toimintaa kehystävän maailmanpolitiikan suhteet on määritelty 2020-luvulla keskeisiltä osin uusiksi (Bulfone ym. 2024).

Teollisuuspoliittinen ja geotaloudellinen käänne on näkynyt myös Suomessa. Suomalaispäättäjien keskuudessa valikoivan teollisuuspolitiikan eli yrityssektorin rakenteelliseen kehitykseen vaikuttavan politiikan paluun ajurina on toiminut paitsi reagoiminen muiden maiden tukipolitiikkaan niin myös elinkeinoelämän mielenmuutos.

Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) toimitusjohtaja Jyri Häkämies asettui tammikuussa 2024 kannattamaan kilpailukykytavoitteisiin keskittyvää EU-rahastoa ja kansallisen tason verohyvityksiä yritysten investoinneille (Hartikainen 2024). Kyse oli merkittävästä linjanmuutoksesta suhteessa EK:n aiempaan kilpailua ja vähäisiä tukia korostavaan EU-sisämarkkinalinjaan.

Uuden politiikan tarvetta on kehystetty suomalaisen talouspolitiikan perinteen mukaisesti myös välttämättömyydellä ja uusiin olosuhteisiin mukautumisella. Tätä nykyä julkisessa keskustelussa törmää toistuvasti näkemykseen, että teollisuuspolitiikasta ja anteliaammista yritystuista on tullut maailmantalouden ja EU-sisämarkkinoiden ”uusi realiteetti”.

Suomessa teollisuuspolitiikan paluu on heijastunut esimerkiksi valtion pääomasijoitusyhtiö Suomen Teollisuussijoitus Oy:n (Tesi) vahvistumiseen ja uusiin painopisteisiin. Tesin toiminta on aiemmin painottunut pääomarahastosijoituksiin yhdessä yksityisen sektorin ja institutionaalisten sijoittajien kanssa (ns. rahastojen rahastot). Jatkossa Tesi osallistuu teollisiin ja teknologisiin hankkeisiin myös suorin pääomasijoituksin strategisiksi katsottuihin yrityksiin.

Suomen valtiolla on ollut myös koordinoiva sekä vähemmistö- tai enemmistöomistajan rooli kaivos- ja akkuteollisuudessa. Valtiolla on Finnish Minerals Group -omistuksen kautta vähemmistöomistajan rooli Keliberissä, joka käynnistää tänä vuonna akuissa käytettävän litiumhydroksidin tuotannon Kokkolassa. Kokkolan hanke on saanut EU:lta strategisen statuksen, sillä litium on yksi EU:n määrittelemistä kriittisistä raaka-aineista.

Teollisuuspolitiikka näkyy myös tukiratkaisuissa. EU:n höllentynyt valtiontukisääntely luo institutionaaliset puitteet Suomen tukipolitiikalle. Alkuvuodesta 2025 Eduskunta hyväksyi lain verohyvityksestä suurille puhtaan siirtymän investoinneille. Business Finland (2025) uutisoi, että yrityksille myönnettyjen yhteisöverohyvitysten arvo on noin 2,3 miljardia euroa. Verohyvitykselle on tulossa mahdollisesti jatkoa EU:n uusien valtiontukipuitteiden pohjalta.

Euroopan unionissa myös osa julkisista hankinnoista hahmotetaan strategisina eli taloudellisen kehityksen edistämisen ja geopolitiikan tavoitteiden kautta. Strategisiin hankintoihin kuuluvat muun muassa puolustukseen, vihreisiin teknologioihin, autoteollisuuteen, metalleihin ja digitaalisiin palveluihin liittyvät hankinnat.

EU-komission alkuvuodesta julkaisema Industrial Accelerator Act -esitys asettaisi alkuperä- ja vähähiilisyysvaatimuksia tiettyjen vihreiden teknologioiden, metallien ja autojen hankintoihin (European Commission 2026b). Syyskuussa 2026 EU-komissiolta tuli myös erillinen ehdotus ”osta eurooppalaista” -lainsäädännöksi, joka mahdollistaisi eurooppalaisten arvoketjujen suosimisen (European Commission 2026a).

2020-luvulla valtiot tukevat strategisiksi kutsuttuja taloudellisia toimintoja ja yrityksiä, eikä tähän ole tulossa pikaista muutosta. Yritysten valikoivan tukemisen sekä julkisten investointien ja -hankintojen yhdistelmä voi oikein kohdistettuna työntää yrityssektorin rakenteellista muutosta haluttuun suuntaan. Käytännössä lopputulos voi olla esimerkiksi patentti, uusi tehdas tai kertynyt osaaminen tavoitellussa klusterissa tai arvoketjussa.

Yksi tämän raportin kirjoittajista on argumentoinut tutkijakollegoidensa kanssa, että valikoiva politiikka on perusteltua etenkin, mikäli se kohdistetaan kompleksisiin eli korkean tuotannollisen osaamisen klustereihin (Alaja ym. 2026). Tätä perustelee Suomen tapauksessa erityisesti se, että Suomen tavaraviennin laatu on heikentynyt sitten elektroniikkateollisuuden huippuvuosien. Suomen vientiin tarvitaan laajempaa korkean osaamisen kärkeä. Valtiota tarvitaan myös tuotantorakenteen muuttamiseen vihreämmäksi.

Yritysten tukeminen on perusteltua taloudellisen kehityksen suuntaamiseksi, mutta talouspoliittisessa keskustelussa on keskusteltu toistaiseksi suhteellisen rajatusti julkisen vallan mahdollisuudesta asettaa ehtoja vastineeksi rahoituksesta. Kyseessä on erityisesti julkisen keskustelun tasolla suorastaan unohdettu näkökulma teollisuuspolitiikkaan.

Tässä julkaisussa käsitellään ehdollisuuksien kysymystä viime vuosien kansainväliseen tutkimuskeskusteluun sekä amerikkalaisiin ja eurooppalaisiin esimerkkeihin tukeutuen. Ehdollisuuksien lupaus liittyy siihen, että parhaimmillaan ne tarjoavat julkiselle vallalle työkalun ohjata yrityksiä ja laajemmin yhteiskunnallista kehitystä haluamaansa suuntaan. Ilman suoriutumiseen ja kestävään kehitykseen liittyviä ehdollisuuksia taloudellisen kehityksen politiikka uhkaa kaventua pelkäksi yritysten tukemiseksi.

Edellä sanottu ei tarkoita, että tukiin ja hankintoihin ei liity myös tätä nykyä ehdollisuuksia, jotka liittyvät tukien käyttöön ja hankkeiden hallintoon. Ehdollisuudet ovat kuitenkin olleet enemmän virkavalmistelun kuin julkisen keskustelun kysymys. Toivomme, että asiantilaan saataisiin muutos tämän julkaisun myötä. Erityisesti palkansaajajärjestöille ehdollisuudet tarjoavat omaleimaisen näkökulman teollisuus- ja yritystukipolitiikkaan.

Raportti etenee seuraavalla tavalla. Osiossa kaksi käsitellään teollisuuspolitiikan paluuta 2020-luvun kriisien keskellä sekä valtiontukia ja julkisia hankintoja teollisuuspolitiikan keskeisinä instrumentteina EU:ssa. Teollisuuspolitiikan alaan kuuluu myös laajempi valikoima toimenpiteitä, mutta tässä julkaisussa keskitytään erityisesti tukiin ja julkisiin hankintoihin, koska ne ovat ydinkysymyksiä rahoituksen ehdollisuuksien näkökulmasta.

Osiossa kolme luodaan katsaus ehdollisuuksiin tarkastelemalla tutkimuskirjallisuutta ehdollisuuksista ja ehdollisuuksien määritelmiä. Ehdollisuuksien perusidea on siinä, että tuen tai muun julkisen vallan resurssin saaneelle yritykselle asetetaan suoriutumisvaatimuksia tai edellytetään yritysten hallinto- ja toimintatapojen muutoksia (englanniksi: corporate governance). Alan kirjallisuudessa korostetaan, että ehdollisuuksiin liittyy myös kustannuksia, joten ehdollisuuksien pitää olla oikein mitoitettuja.

Osiossa neljä tarkastellaan presidentti Bidenin hallinnon teollisuus- ja investointipolitiikkaa Yhdysvalloissa ja sen kolmea keskeistä lainsäädäntöpakettia. Tarkastelu kohdistetaan Yhdysvaltojen tapaukseen 2020-luvun alkuvuosina, koska sitä on pidetty uuden aikakauden teollisuuspolitiikan ja työntekijöiden oikeuksiin liittyvien ehdollisuuksien esimerkkitapauksena.

Osiossa viisi luodaan katsaus eurooppalaisen palkansaajaliikkeen, ympäristöjärjestöjen ja ajatuspajojen vaatimuksiin yritystukien, julkisten hankintojen ja EU-rahoituksen ehdollisuuksien vahvistamisesta. Eurooppalaisten työntekijäjärjestöjen näkökulmasta on vaadittu, että EU-rahoitukseen, yritystukiin ja julkisiin hankintoihin tulisi liittää työntekijöihin, verotukseen ja ilmastopolitiikkaan kytkeytyviä tiukkoja ehdollisuuksia.

Viimeisessä osiossa pohditaan, miten julkisen rahan ehdollisuuksien kysymystä tulisi hahmottaa Suomen tapauksessa. Osiossa osoitetaan, että vallitseva lainsäädäntö määrittelee yritystuille ja julkisille hankinnoille erilaisia ehdollisuuksia, mutta ehdollisuuksien riittävyyden arvioimiseksi tarvittaisiin empiiristä tutkimusta. Ehdollisuudet ovat olleet myös tutkimuskeskustelun puolella unohdettu näkökulma, vaikka taloustieteilijät ovat tuottaneet tutkimusta yritystukien taloudellisesta vaikuttavuudesta.

Nostamme Suomen osalta keskeiseksi jatkokeskustelun suunnaksi ehdollisuuksista yrityssektorin suuntautumisen voitonmaksimoinnin ja rahoitusmarkkinasijoitusten suuntaan reaalitalouden investointien sijasta. Viimeaikaisessa tutkimuksessa (Mazzucato ym. 2026) on havaittu, että Euroopan suurimmat yritykset ovat entistä voimakkaammin suuntautuneita rahoitusmarkkinoille ja voitonmaksimointiin osinkojen ja osakkeiden takaisinostojen kautta. Tämä hidastaa niiden investointitoimintaa.

Kun valtio jakaa EU:ssa ja Suomessa strategisiksi katsottujen yritysten investointiriskiä tukien kautta, niin tukien vastineeksi yritykset pitäisi saada sitoutettua ja velvoitettua pitkäjänteiseen investointitoimintaan. Suomen tapauksessa tiedetään esimerkiksi, että suuret yritykset ovat olleet kannattavia (Pohjola 2025), mutta vuosina 2007–2025 Suomen yrityssektorin tuotannolliset investoinnit jäivät jälkeen paitsi Yhdysvalloista niin myös euroalueesta (Lehmus 2026). Suurten suomalaisten yritysten on havaittu olevan eurooppalaisia verrokkejaan voimakkaammin suuntautuneita osinkoihin ja osakkeiden takaisinostoihin (Maksimainen ym. 2025).

Raportin lopussa keskitytään yrityssektorin finanssoitumiseen erityiskysymyksenä, mutta myös esimerkiksi puolustushankinnat ja ulkomaalaisten työntekijöiden työehdot ovat tärkeitä jatko-

keskustelun suuntia. Teollisuusliiton uuden selvityksen mukaan puolustusvälinehankinnoista vain noin neljännes jää Suomeen (Roitto ja Eklund 2026). YLE uutisoi loppukesästä, että kiinalaisia työntekijöitä oli vaadittu allekirjoittamaan lainvastainen sopimus tehdasyhtiö Easpring Finland New Materials -työmaalla Kotkassa. Kyseessä on kiinalais-suomalainen yritys, josta Suomen valtio omistaa osan (Krautsuk ja Valo 2026).

Tämä raportti on ensimmäinen suomenkielinen johdatus nykykeskusteluun teollisuuspolitiikan ja yritysten saaman julkisen rahan ehdollisuuksista. Se on luonteeltaan aihepiiriä kartoittava keskustelunavaus. Haluamme puheenvuorollamme haastaa paitsi suomalaisen palkansaajaliikkeen niin myös laajemmin tutkijat, kansalaisjärjestöt ja poliittiset puolueet miettimään ehdollisuuksia. Ehdollisuudet tarjoavat keskeisen keinon ohjata kehitystä taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävämpään suuntaan.

2. TEOLLISUUSPOLITIIKAN PALUU

2.1. 2020-luvun kriisit palauttivat teollisuuspolitiikan EU-politiikan keskiöön

1990- ja 2000-luvun Yhdysvalloissa ja EU:ssa teollisuuspolitiikasta (englanniksi: industrial policy) oli tullut vanhanaikaiseksi mielletty käsite. Toisin sanoen valtioiden katsottiin olevan kyvyttömiä valitsemaan voittavia yrityksiä ja toimialoja ja edistämään yrityssektorin rakenteellista kehitystä oikeaan suuntaan. Valikoivan teollisuuspolitiikan esteet katsottiin poliittisiksi, institutionaalisiksi ja tiedollisiksi.

Kritiikin mukaan voimakkaat eturyhmät olivat saaneet liikaa valtaa päätöksiä tehtäessä. Lisäksi julkisen sektorin virkakunnalla ei katsottu olevan riittävää tietopohjaa teknologisesta kehityksestä, kilpailuasetelmista ja kysynnän muutoksista. Valtiot myös laittoivat liikaa resursseja arvovalta-projekteihin, kuten avaruus- ja ilmailuhankkeisiin (kylmän sodan aikainen Iso-Britannia toimii tästä varoittavana esimerkkinä).

1990- ja 2000-luvulla vallinnutta talouspolitiikan linjaa on kuvattu myös horisontaaliseksi tai valintoja välttteleväksi politiikaksi. Horisontaalinen viittaa siihen, että valtio pyrkii luomaan investoinneilla infrastruktuuriin, koulutukseen ja tutkimus- ja kehittämistoimintaan edellytyksiä yritysten liiketoiminnalle, mutta välttelemään tarkempia valintoja.

Reaalimaailmassa valtio joutuu aina tekemään valintoja eri rahoituskohteiden välillä, mutta ainakin pyrkimyksenä oli valintojen minimointi. Tutkimusrahoittajat ja virkakunta eivät voi välttyä valinnoilta tutkimusrahoituksessa ja infrastruktuurin kehittämisessä. Jaottelu valikoivaan ja edellytyksiä luovaan politiikkaan on käytännön politiikkaa arvioitaessa veteen piirretty viiva.

Globaali finanssikriisi ja OECD:n maiden rakenteellisen kehityksen ongelmat (kuten talouden liiallinen nojautuminen rahoitussektoriin ja valmistavan teollisuuden supistuminen) horjuttivat uskoa horisontaaliseen politiikkalinjaan 2010-luvulla, mutta uutta vahvaa teollisuuspolitiikan paradigmaa ei ilmestynyt tilalle.

Valikoiva taloudellisen kehityksen politiikka on kuitenkin tehnyt paluun länsimaihin 2020-luvun kriisien keskellä. Kansainvälisen valuuttarahaston tutkijoiden mukaan teollisuuspoliittisia toimenpiteitä ovat motivoineet kilpailukyky, ilmastopolitiikan tavoitteet, geopoliittinen kilpailu, strateginen autonomia ja puolustuksen kehittäminen (Evenett ym. 2024).

Teollisuuspolitiikan paluu on näkynyt vahvasti EU-politiikassa. Von der Leyenin komission I kaudella (2019–2024) EU:n taloudellisen kehityksen politiikassa edistettiin vihreää ja digitaalista kehitystä. Viime vuosina teollisuuspolitiikkaa ovat ohjanneet EU:n geotaloudelliset pyrkimykset. Puolustusteollisuudesta on tullut EU:n teollisuuspolitiikan keskeinen painotus Venäjän EU-maille muodostaman sotilaallisen uhan myötä.

Keskeiseksi esimerkiksi EU:n uudesta politiikasta nousee vuonna 2021 hyväksytty yhteisellä velalla rahoitettava elpymissuunnitelma (2021–2027), joka oli myös EU:n vastaus koronakriisiin. Sen

keskeisin politiikkainstrumentti eli palautumis- ja elpymistukiväline ohjasi avustuksia ja lainoja erityisesti vihreisiin ja digitaalisiin investointeihin. EU-komission vuonna 2025 julkaiseman arvion mukaan välineen kautta oli saatu maksuun 367 miljardia euroa (European Commission 2025b).

Teollisuuspolitiikka on näkynyt myös EU:n tavoitteistossa eurooppalaisesta tuotannosta. EU:n asetukset kriittisten raaka-aineiden, vihreiden teknologioiden ja mikrosirujen tuotannosta asettavat tavoitteita eurooppalaisen tuotannon kasvattamisesta. Koska EU:n normaaliaikojen budjetti on pienehkö (elpymisrahasto muodosti tähän poikkeuksen), päärahoitusvastuu EU:n tavoitteiden toteutumisesta jää käytännössä EU-jäsenmaille ja niiden yrityksille.

Lisäksi Euroopan investointipankilla (2026) on ollut keskeinen mutta vähän tunnettu rooli yritysten lainoittajana ja pääomasijoittajana. Vuonna 2025 Euroopan investointipankki ja -investointirahasto myönsivät yhteensä 100 miljardia euroa rahoitusta ja suomalaisille toimijoille 1,6 miljardia euroa. Sen rahoituksen painopiste on ollut 2020-luvulla vahvasti vihreissä investointihankkeissa.

Seuraavissa osioissa luodaan tarkempi katsaus kahteen teollisuuspolitiikan politiikkainstrumenttiin EU:ssa, jotka ovat keskeisiä ehdollisuuksien näkökulmasta: yritystuet ja julkiset hankinnat. Yritystukien kohdalla keskeinen huomio koskee valtiontukisääntelyn höllentymistä ja valtiontukikilpailun kiihtymistä EU:ssa. Julkisissa hankinnoissa erityisesti puolustushankinnat, vihreät teknologiat, metallit ja autot ovat nousseet keskeisiksi teollisuuspoliittisiksi kysymyksiksi EU:ssa.

2.2. Valtiontukien kasvu EU:ssa

EU:n perussopimuksen artikla 107 koskee valtiontukia EU-maissa. Sen perusteella kilpailua vääristävät tuet katsotaan sisämarkkinoiden kehittämisen vastaisiksi. Valtiontuet katsotaan kuitenkin perustelluiksi tietyissä tapauksissa. Nykytilanteessa tukia voidaan myöntää EU-maissa erityisesti yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen, puhtaan teollisuuden valtiontukiohjelman ja Euroopan yhteistä etua koskevia tärkeitä hankkeita koskevan sääntelyn pohjalta.

Valtiontukien/yritystukien määritelmä kattaa erilaisia rahoitusinstrumentteja. Valtiontueksi voidaan laskea avustukset, verovähennykset ja -hyvitykset, korkotuet, lainat ja takaukset, jos ne eivät ole markkinaehtoisia. Myös osa julkisista pääomasijoituksista määritellään valtiontueksi. Valtiontukien erilaisista muodoista ja instrumenteista johtuen EU:ssa ja Suomessa yritystukien määrästä esitetään julkisuudessa hyvin vaihtelevia arvioita.

Vuodesta 2008 EU-politiikkaa ohjannut yleinen ryhmäpoikkeusasetus mahdollistaa EU-jäsenmaille tukien myöntämisen ilman ennakkonotifikaatiota EU-komissiolle. Ryhmäpoikkeusasetuksen kautta sallittuja tukia ovat olleet erityisesti riskipääoma kasvuyrityksille, ympäristöön liittyvät tuet ja tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä alueelliset tuet, mutta sen alaan lisättiin vuoden 2014 uudistuksessa muun muassa tuet laajakaistojen kehittämiseen ja uusiutuvaan energiaan liittyviä tukia (Di Carlo ym. 2024). Mahdollisuuksia antaa tukea digitaalisiin ja vihreisiin hankkeisiin laajennettiin entisestään vuonna 2023.

EU:ssa syntyi 2010-luvulla uusi ymmärrys siitä, että kilpailukyvyn kehittäminen edellyttää koordinoituja toimenpiteitä strategisilla alueilla. Tämän perusajatuksen pohjalta syntyi Euroopan yhteistä etua koskevia tärkeitä hankkeita koskeva sääntely. Hankkeet ovat kohdistuneet muun muassa vetyyn, mikroelektroniikkaan, akkuihin sekä terveyteen ja lääkkeisiin. Vähintään neljän EU-jäsenmaan

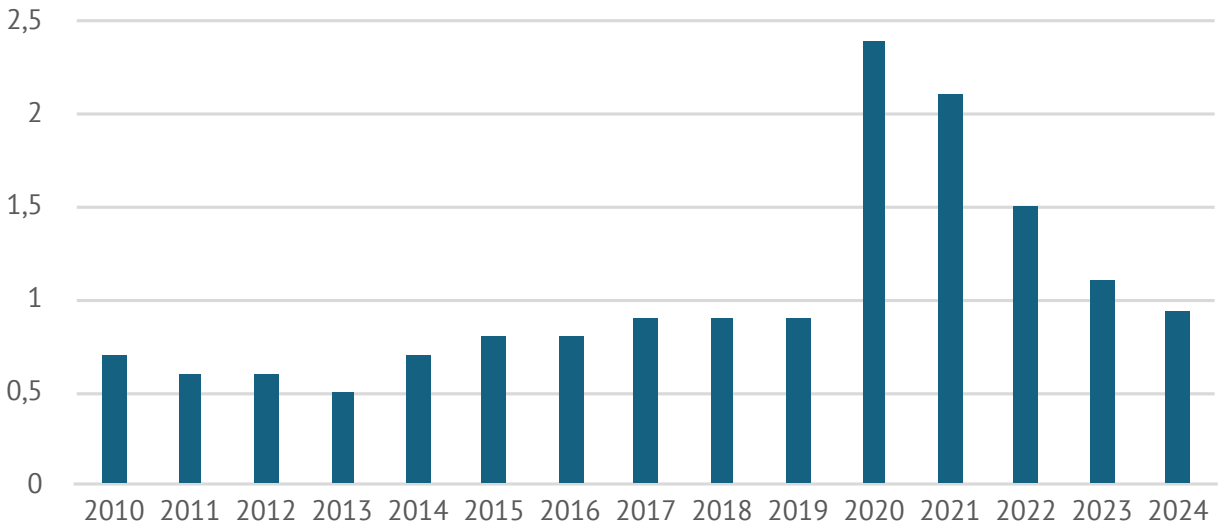
ja niiden yritysten tulee pääsääntöisesti olla mukana, jotta hanke voi saada tärkeän hankkeen statuksen EU-komissiolta.

Valtiontuet on sallittu myös vastauksena kriiseihin. Koronakriisin aikana hyväksyttiin valtiontukien tilapäiset puitteet koronatukien mahdollistamiseksi. Venäjän hyökättyä Ukrainaan EU:ssa sovittiin tilapäisistä kriisipuitteista energiatukien laajentamiseksi. Vuoden 2023 tilapäisten kriisi- ja siirtymäpuitteiden kautta kriisipolitiikka laajeni vihreäksi teollisuuspolitiikaksi, kun mahdollisuuksia myöntää tukia vihreisiin teknologioihin laajennettiin vastauksena Bidenin hallinnon vihreän teollisuuden tukitoimiin.

Uusin EU-komission sääntely on nimeltään puhtaan teollisen kehityksen valtiontukikehys (englanniksi Clean Industrial Deal State Aid Framework) (European Commission 2025a). Puitteet mahdollistavat entistä laaja-alaisemmin EU-maiden tuet vihreään siirtymään, mutta myös tietyin ehdoin energiaintensiivisen teollisuuden sähkön hinnan subventoimisen. Jälkimmäinen on keskeinen kysymys Saksassa, jossa teollisuuden energian hinta on noussut kriittiseksi taloudellisen kehityksen ongelmaksi.

Edellä oleva tarkastelu osoittaa, että suuressa kuvassa EU-komissio on höllännyt valtiontukisääntelyä suhteessa 2010-luvun alkuun. Lisäksi EU-maat ovat kokeneet käyvänsä taloudellista kilpailua Yhdysvaltojen ja Kiinan kanssa strategisilla toimialoilla, mikä on näkynyt valtiontukien kasvuna. Näin ollen ei ole yllättävää, että valtiontuet ovat kasvaneet EU:ssa selkeästi bruttokansantuotteeseen suhteutettuna sitten 2010-luvun alun (Kuvio 1).

Kuvio 1. Valtiotuet, prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta 2010–2024



Lähde: Eurostat

Tässä osiossa ei sukelleta sen syvemmälle valtiontukipolitiikan eroihin EU-maiden välillä. Yleisesti on kuitenkin syytä todeta, että sisämarkkinoilla vallitsee merkittäviä eroja valtiontukien anteliaisuuden ja kohdennuksen suhteen (Di Carlo ym. 2024). Erityisesti isojen EU-maiden tukien on katsottu haastavan EU:n sisämarkkinoiden eheyttä.

2.3. Strategiset eli taloudellisen kehityksen edistämiseen ja geopolitiikkaan kytkeytyvät julkiset hankinnat

OECD:n (2025) määritelmän mukaan ”julkiset hankinnat viittaavat valtion ja valtionyhtiöiden tavara-, palvelu- ja rakennusurakoiden ostoihin. Se on keskeinen pilari valtioiden palveluiden tuottamisessa.” Julkiset hankinnat pitävät sisällään sosiaali- ja terveyspalveluiden, lääkkeiden, aseiden ja asejärjestelmien, vihreiden teknologioiden, it-palveluiden, rakennusurakoiden ja ajoneuvojen kaltaisia luokkia.

Näin ollen ei ole yllättävää, että julkisten hankintojen kokonaisarvo Suomessa ja EU-maissa on päätähuimaava. Valtiokonttorin ylläpitämän tutkihallintoa.fi -sivuston (2025) mukaan Suomen valtio, kunnat, kuntayhtymät ja hyvinvointialueet tekivät vuonna 2024 julkisia hankintoja 38,3 miljardin euron edestä.

Hankintoja tehdään EU:ssa ja Suomessa eri julkisen hallinnon tasoilla. Hyvinvointialueet vastasivat Suomessa 41,67 prosentista, valtio 26,79 prosentista ja kunnat 24,17 prosentista hankintoja. Hyvinvointialueiden keskeiset hankinnat liittyvät sote-palveluihin. Valtion hankintojen keskeiset kategoriat ovat maanpuolustus, väylät ja it-palvelut. Kunnissa tilat muodostavat suuren osan hankinnoista. EU-komission mukaan EU:ssa tehdään vuosittain julkisia hankintoja 2600 miljardin euron edestä.

Julkisia hankintoja ei yleensä tarkastella ensisijaisesti talouden rakenteellisen kehityksen tai teollisuuspolitiikan näkökulmasta vaan laadukkaiden ja hinnaltaan kilpailukykyisten palveluiden ja tavaroiden tarjoamiseksi. Hankintoihin kytketään odotuksia erityyppisistä yhteiskunnallisista tavoitteista, kuten tehokkuudesta, kilpailusta, työntekijöiden oikeuksien vahvistamisesta ja innovatiivisuudesta.

Julkiset hankinnat ovat itsessään tärkeä aihepiiri, mutta tässä julkaisussa ollaan kiinnostuneita etenkin teollisuuspoliittisesti eli taloudellisen kehityksen näkökulmasta merkittävistä julkisista hankinnoista. Julkisten hankintojen kokonaisuudesta olisi pystyttävä tunnistamaan teollisuus- ja elinkeinopoliittisesti eli `strategisesti` merkittävät kategoriat.

Brysselissä tiedostetaan laajasti, että Yhdysvallat ja Kiina ovat onnistuneet EU:ta ja EU-maita paremmin julkisten hankintojen strategisessa ohjaamisessa tiettyjen toimialojen edelläkävijämarkkinoiden kasvattamiseksi (esim. Cernat 2025).

Yhdysvalloissa on viimeisen kymmenen vuoden aikana entisestään vahvistettu hankintojen osta amerikkalaista -säädöksiä. Osta amerikkalaista -säädös viittaa siihen, että liittovaltion organisaatioiden on asetettava etusijalle yhdysvaltalaisyrityksiä ja yhdysvaltalaista arvonlisäystä hankinnoissaan (Carpenter ja Murrill 2025). Puolustushankintoihin liittyy omaa erityissääntelyään. Lisäksi osa osta amerikkalaista -säätelystä kohdistuu liittovaltion avustuksiin. Lainsäädäntö pitää sisällään tiettyjä täsmennyksiä ja poikkeuksia.

Kommunistisen puolueen hallitseman mutta usein valtiokapitalistiseksi kutsutun Kiinan hankinnat ovat vähemmän läpinäkyviä kuin EU-maiden ja Yhdysvaltojen hankinnat johtuen sananvapauden rajoituksista ja autoritaarisesta järjestelmästä.

On kuitenkin selvää, että valtiovetoisen talouden ja määrätietoisen teollisuuspolitiikan Kiinassa julkisia hankintoja käytetään määrätietoisesti strategisten toimialojen tukemiseen. Tästä käy esimerkkinä vuoden 2002 laki julkisista hankinnoista, joka antaa viranomaisille mahdollisuuden ulkomaisiin hankintoihin vain poikkeustapauksissa (Guadagno ym. 2026).

Paikallistason virkahenkilöt tietävät, että edetäkseen uralla heidän tulee edistää keskushallinnon taloudellisia tavoitteita myös julkisten hankintojen piirissä. Viime vuosina EU:ssa on kiinnitetty huomiota esimerkiksi Kiinan julkisten hankintojen politiikkaan sähköautoilun suhteen.

Julkiset hankinnat ovat kasvattamassa painoarvoaan osana EU:n taloudellisen kehityksen politiikkaa (Guadagno ym. 2026). EU:n asetukset nettonollateollisuudesta ja kriittisistä raaka-aineista kytkeytyivät myös julkisiin hankintoihin. Ne tekivät selväksi, että jatkossa EU haluaa vahvistaa omavaraisuuttaan vihreissä teknologioissa ja kriittisissä raaka-aineissa.

Konkreettisemmin nettonollateollisuusasetuksen kautta EU asetti tietyille vihreille hankinnoille laatuun ja resilienssiin liittyviä vaatimuksia. Kriittisten raaka-aineiden tapauksessa EU edellyttää, että kierrätetty materiaali pitäisi huomioida julkisten hankintojen kriteereissä.

Kasvussa olevat puolustushankinnat ovat strategisia paitsi EU:n ja sen jäsenmaiden puolustuksen niin myös taloudellisen kehityksen ja eurooppalaisen puolustusteollisuuden kehittämisen näkökulmasta.

EU:ssa on pyrkimyksiä puolustushankintojen koordinoimiseksi, eurooppalaisen teollisuuden kehittämiseksi sekä päällekkäisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan hillitsemiseksi ja mittakaavaetujen saavuttamiseksi (Nicoli ja Beetsma 2024). Euroopalla on kiire kehittää omaa puolustusteollisuutta ja omia kyvykkyyksiä, sillä Yhdysvalloista on tullut epäluotettava liittolainen. Yhdysvaltalaisyritysten osuutta puolustushankinnoista halutaan supistaa.

Puolustusteollisesta politiikasta käy esimerkkinä vuonna 2025 voimaan tullut *The Security Action for Europe* (SAFE) -rahoitusinstrumentti. Sen kautta EU tarjoaa yhteisvelalla rahoitettuja lainoja EU-maiden puolustushankintoihin.

SAFE-instrumentti pyrkii vahvistamaan myös hankintojen koordinaatiota. Lainaa voi saada, jos vähintään kaksi EU-maata on tekemässä instrumentin piiriin kuuluvan hankinnan. Lisäksi SAFE-instrumentti asettaa vaatimuksia siitä, että EU:n, ETA:aan kuuluvien EFTA-maiden sekä Ukrainan ulkopuolisten komponenttien osuus ei saisi olla yli 35 prosenttia (Sabatino ja Lawrenson 2025). EU tarjoaa kuitenkin osalle liittolaismaista mahdollisuuden osallistua paremmilla ehdoilla.

EU:ssa myös energiaintensiiviseen teollisuuteen ja vihreisiin teknologioihin liittyvät hankinnat nähdään teollisuuspoliittisesti keskeisinä. Nämä painopisteet nostettiin keskeiseen rooliin Mario Draghin (2024) raportissa EU:n kilpailukyvystä, joka on ohjannut von der Leyenin II komission uudistusehdotuksia.

Euroopan komissio ehdotti maaliskuun alussa 2026 *Industrial Accelerator Act (IAA)* -asetusta. Komission esityksen kautta pyritään luomaan edelläkävijämarkkinoita eurooppalaiselle ja vähähiiliselle tuotannolle. Sen tarkoitus on luoda alkuperä- ja vähähiilisyysvaatimuksia tietyille toimialoille.

Toisin sanoen jatkossa tiettyihin julkisiin hankintoihin kytkettäisiin tuotettu Euroopassa -ehdollisuuksia eli tietyn osan komponenteista ja tuotteista pitäisi olla eurooppalaista alkuperää tai peräisin tietyistä liittolaismaista.

EU:n IAA-politiikka on kohdistumassa erityisesti energiaintensiiviseen teollisuuteen, vihreisiin teknologioihin ja sähköautoiluun. Suomen tapauksessa lainsäädäntö on keskeistä esimerkiksi akku- ja terästeollisuuden näkökulmasta.

IAA-esityksen kautta pyritään luomaan myös uusia teknologiasiirtoon kytkeytyviä ehtoja EU:n ulkopuolelta tuleville suurille strategisten alojen investoinneille sekä helpottamaan teollisten hankkeiden luvittamista.

EU-komissio esitteli hiljattain myös asetusehdotuksen julkisten hankintojen uudistamisesta, joka kokoaisi julkisten hankintojen lainsäädäntöä yhden asetuksen alle (European Commission 2026a). Komissio esittää, että julkisissa hankinnoissa painotettaisiin hinnan ohella entistä voimakkaammin laatua. Hankkijoille halutaan antaa myös mahdollisuudet sisällyttää ympäristöön, työehtoihin,ja toimitusvarmuuteen kytkeytyviä näkökohtia.

Komission asetusta on pidetty myös ehdotuksena osta eurooppalaista -lainsäädännöksi. Toisin kuin IAA-asetuksessa, eurooppalaiselle alkuperälle ei kuitenkaan esitetä sitovia ehtoja. Se kuitenkin tarjoaa jäsenmaille uusia mahdollisuuksia luoda ehtoja hankintoihin.

3. TUKIIN JA JULKISIIN HANKINTOIHIN KYTKEYTYVÄT EHDOLLISUUDET

3.1. Yritystuet ja hankinnat vastavuoroisina sopimuksina

Julkisten varojen käyttöön liitetyt ehdot eivät ole uusi aihe kansalaisille ja päättäjille (Mazzucato ja Rodrik 2026). Sosiaalipolitiikan puolella keskustelu ehdollisuuksista tai velvoitteista koskee esimerkiksi velvoitetta hakea töitä tai oppia kieltä vastineeksi sosiaalituista. Rahallisen avun velvoittavuus on myös makrotalouspoliittinen kysymys. 2010-luvun euroalueen suvereenin velkakriisin aikana Etelä-Euroopan mailta edellytettiin leikkauksia ja rakenteellisia uudistuksia vastineeksi saamistaan EU-lainoista.

Yritysten rahoituksen ehdollisuudet eivät ole saaneet julkisessa keskustelussa yhtä laajaa huomiota kuin valtioiden ja kansalaisten rahoituksen ehdot, mutta yritystukiin tietysti liittyy jo nykyisellään ehtoja. Yritystukia pidetään suomalaisessa poliittisessa keskustelussa tyypillisesti epätoivottavina, vallitsevaa yritystukijärjestelmää osin tehottomana eivätkä tuet ole suosittuja kansalaisten keskuudessa. Keskustelu on kuitenkin keskittynyt enemmän yritystukien rakenteeseen tai vähentämiseen eikä tukiin liittyviin ehdollisuuksiin.

Bulfone ym. (2024) määrittelevät aiempaan kirjallisuuteen pohjaten vastavuoroisuuden yritysten, julkisen vallan ja kansalaisten välillä avainkysymykseksi ehdollisuuksien kannalta. He korostavat myös, että ”porkkanan”, kuten avustuksen, vastapainoksi valtio voi myös käyttää ”keppiä” eli kytkeä rahoitukseen ehdollisuuksia.

Daniela Gabor (2023) on korostanut, että yritystuet muuttuvat pelkäksi yritysten tukemiseksi ilman laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia, jos työkalupakissa ei ole myös vaateita ja ehdollisuuksia yrityksille. Mazzucaton ja Rodrikin (2026, 6) mukaan ehdollisuudet viittaavat julkisten toimijoiden ja yritysten vuorovaikutukseen. Vastineeksi rahoituksesta tai muusta edusta valtio voi määritellä yrityksille vastuita ja sitoumuksia.

Perusideana tukien tai hankintojen ehdollisuudessa on se, että niiden kautta voidaan ohjata paitsi yritysten toimintaa niin tätä kautta myös taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä haluttuun suuntaan. Yhteiskunnallinen tavoite voi olla esimerkiksi määriteltyjen talouden alueiden kasvu, vihreä siirtymä tai hyvien työpaikkojen synty.

Jos julkisen vallan tuki yrityssektorille johtaa heikkoihin taloudellisiin tuloksiin tai ehdollisuudet eivät ole riittäviä, kyse on kapeasti yritysten tukemisesta eikä taloudellisen kehityksen politiikasta. Tarkastelussa tulee siis ottaa tarkempi analyyttinen ote eikä pelkästään keskittyä yritystukien määrään vaan yritystukien laatuun ja ehtoihin.

3.2. Ehdollisuuksien määritelmiä

Bulfone ja hänen kollegansa (2024) jaottelevat teollisuuspolitiikan ehdollisuudet kahteen pääryhmään. Ensinnäkin yrityksille voidaan asettaa suoriutumisvaatimuksia. Tavoitteet voivat liittyä esimerkiksi vientiin, yritysten kasvuun, ilmastopäästöihin tai työntekijöiden koulutukseen. Japanin kaltaisia Itä-Aasian maita on pidetty esimerkillisinä suoriutumisvaatimusten suhteen, sillä näissä maissa julkinen tuki strategisille aloille yhdistyi viennin vahvaan kasvuun.

Toiseksi ehdollisuuksien kautta voidaan pyrkiä laajemmin vaikuttamaan yritysten hallinto- ja toimintatapoihin (englanniksi: corporate governance). Vastineeksi julkisesta tuesta yritykset voidaan esimerkiksi velvoittaa solmimaan työehtosopimuksia, tekemään yhteistyötä muiden yritysten tai julkisten toimijoiden kanssa, muuttamaan immateriaalioikeuksien linjauksiaan tai julkistamaan tiettyjä tietoja toiminnastaan.

Mazzucato ja Rodrik (2026) ovat tarjonneet toisen mielenkiintoisen jäsennyksen teollisuuspolitiikan ehdollisuuksista. Ensinnäkin ehdollisuuksien kautta voi pyrkiä sääntelemään immateriaalioikeuksia ja tuotteiden hinnoittelua. Tässä kontekstissa ehdollisuudet liittyvät esimerkiksi lääkkeiden hintoihin ja patentteihin. Yhdysvalloissa liittovaltion *National Institutes of Health* -lääketieteelliset instituutit ovat tarjonneet laajasti tukea lääkkeiden tutkimukseen ja kehitykseen, mutta kriitikoiden mukaan tämä ei ole näkynyt lääkkeiden kohtuullisessa hinnoittelussa.

Toiseksi ehdollisuudet liittyvät edellä mainittujen tutkijoiden mukaan kehityksen suuntaan, kuten vihreään siirtymään, yhteiskunnan eri tulodesiilejä hyödyttävään talouskasvuun tai työllisyyteen. Ehdollisuuksien teollisuuspolitiikan pitäisi olla laajasti ymmärrettynä yhteensopivaa kestävän kehityksen tavoitteiden kanssa. Mikäli tuet vauhdittavat uusiutuvan energian kasvua, eurooppalaista sähköautoklusteria tai luovat hyvien tai säällisten työehtojen työpaikkoja, teollisuuspolitiikka voi edesauttaa myös kestävää kehitystä.

Kolmanneksi ehdollisuuksien kautta julkinen valta voi päästä osalliseksi voitonjaosta tai säädellä voitonjakoa. Mazzucato ja Rodrik nostavat tällaisista ehdollisuuksista esimerkiksi Britannian valtion tuen Oxfordin yliopiston ja AstraZenecan rokotekehitykseen ja tuotantoon koronakriisin aikana. Vastineeksi tuesta ja ostositoumuksista AstraZeneca sitoutui rajatuksi ajaksi tuottamaan lääkkeitä ilman voittoa. Oxfordin yliopisto sitoutui sijoittamaan tuottojaan alan tutkimukseen.

Neljänneksi investoimiseen kytkeytyvät ehdollisuudet korostavat, että yritysten tulisi investoida voittojaan henkilöstöön ja yrityksen kehittämiseen. Englanninkielisissä maissa taloudellisen kehityksen keskeisenä ongelmana on pidetty yritysten voitonmaksimointia – eli osinkojen jakoa ja osakkeiden takaisinostoja – pitkäjänteisemmän investointitoiminnan kustannuksella, mutta viimeaikaisen tutkimuksen perusteella ongelma luonnehtii laajemmin länsimaisia ja eurooppalaisia talouksia (Mang ym. 2026).

3.3. Ehdollisuuksien poliittinen talous ja kustannukset

Onnistuneen teollisuuspolitiikan ja ehdollisuuksien toteuttamisen on katsottu edellyttävän haastavaa yhdistelmää eli valtion itsenäisyyttä ja upottuneisuutta (Evans 1995; Mazzucato ja Rodrik 2026). Toisin sanoen valtion on oltava riittävän itsenäinen suhteessa yrityksiin mutta samalla valtion on oltava kiinteässä vuorovaikutuksessa yrityssektorin ja yhteiskunnan kanssa.

Bulfone ym. (2024) korostavat, että ehdollisuuksien asettaminen näyttäisi historiallisesti onnistuneen parhaiten keskitetyn vallan valtioissa, joissa julkinen valta on priorisoinut vientivetoista taloudellista kehitystä, ja joissa valtionhallinto on saanut toimia riittävän itsenäisesti suhteessa poliittiseen järjestelmään ja etujärjestöihin. Tällaisiin maihin he laskevat Kiinan, Etelä-Korean ja Japanin.

Lisäksi ehdollisuudet ovat vaatineet suhteellisen laajaa poliittista yhteisymmärrystä taloudellisen kehityksen edistämisestä (Ibid.). Jos poliittisia voimia, intressiryhmiä ja virkakuntaa yhdistää tilannekuva taloudellisen kehityksen suunnasta, on helpompi tehdä kompromisseja.

Tukiin ja julkisiin hankintoihin liitetyt ehdollisuudet tarjoavat yhteiskunnalle mahdollisuuden ohjata kehitystä kestävämpään suuntaan. On kuitenkin myös selvää, että ehdollisuuksiin liittyy kustannuksia. Pahimmillaan ehdollisuudet johtavat mikromanagerointiin, jolloin ehdollisuuksien kustannukset ylittävät ehdollisuuksien hyödyt (Mazzucato ja Rodrik 2026).

Seuraavassa osiossa käsiteltävä Joe Bidenin hallinnon teollisuuspolitiikka osoittautui monessa suhteessa menestykseksi. Toistuva kritiikki tuettuja hankkeita kohtaan liittyi kuitenkin siihen, että ne saatiin liian hitaasti liikkeelle ja että kustannuksia ei saatu hillittyä (Klein ja Thompson 2025). Saman hitaan toteutuksen ongelman on uutisoitu varjostaneen EU:n koronakriisin aikana päättämän elpymissuunnitelman hankkeiden etenemistä.

4. BIDENIN PRESIDENTTIKAUDEN EHDOLLISUUKSIEN TEOLLISUUSPOLITIIKKA

4.1. Bidenin hallinto onnistui investoinneissa ja työllisyydessä, mutta inflaatio koitui sen kohtaloksi

Joe Bidenin presidenttikaudella tammikuusta 2021 tammikuuhun 2025 Yhdysvaltojen finanssipolitiikka oli pääsääntöisesti kokonaisviritykseltään ekspansiivista. Yhdysvaltojen koronaelvytyslainsäädännön mittakaavaksi on arvioitu 1900 miljardia dollaria. Bidenin hallinto ei saanut läpi esittämiään laajoja sosiaalipoliittisia uudistuksia Yhdysvaltojen kongressissa, joten elvytyksen ohella teollisuus- ja investointipolitiikasta tuli hallinnon talouspolitiikan keskeinen piirre.

Yhdysvaltojen talous kasvoi vauhdilla koronakriisin jälkeen – eurooppalaisesta näkökulmasta kadehdittavan nopeasti. Maailmanpankin tilaston perusteella Yhdysvaltojen bruttokansantuote kasvoi reaalisesti 6,2 prosenttia vuonna 2021 ja seuraavina vuosina talouskasvu asettui vuositasolla 2,5–3 prosentin haarukkaan. Yhdysvaltojen työttömyysaste painui alle 4 prosentin vuosina 2022 ja 2023 ja oli noin 4 prosenttia vuonna 2024. Toisin sanoen Yhdysvaltojen talous saatiin elvytyksellä nopeasti täystyöllisyyteen koronakriisin jälkeen.

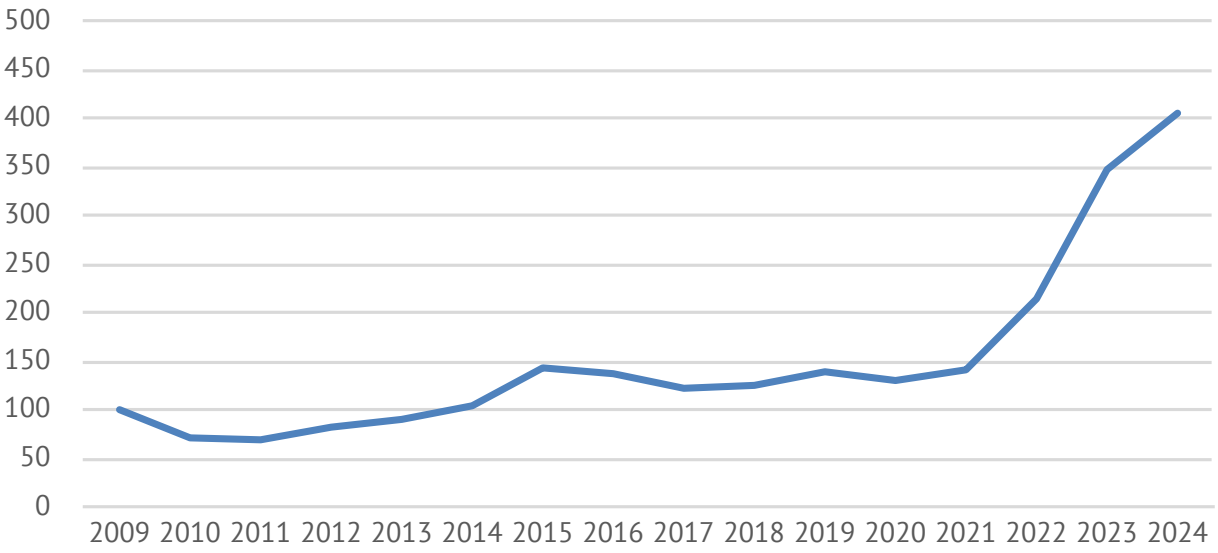
2020-luvun alku oli suotuisaa aikaa Yhdysvaltojen pienipalkkaisille. Tätä havainnollistaa se, että pienituloisimman tulokymmenyksen reaalipalkat kasvoivat 13,2 prosenttia vuosina 2019–2023 (Gould ja DeCourcy 2024). Työmarkkinakehityksen on myös arvioitu tasanneen palkkaeroja korkeakoulututkinnon suorittaneiden ja muiden välillä (Autor ym. 2023). Yhdysvaltojen mustan ja espanjankielisen väestön palkat kasvoivat voimakkaasti (Cid-Martinez ym. 2025). Kyse oli pitkälti hyvästä kehityksestä palvelusektorilla.

Talouden rakenteellisen kehityksen politiikassa hallinnon pyrkimyksenä oli saada julkiset ja yksityiset investoinnit liikkeelle (Maggor 2026). Pyrkimyksenä oli uudistaa infrastruktuuria, panostaa tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä lisätä investointeja kahteen keskeiseen strategiseen toimialaan eli vihreisiin teknologioihin ja mikrosiruihin. Pyrkimyksenä oli myös palauttaa Yhdysvaltoihin valmistavan teollisuuden työpaikkoja. Aluepoliittiset näkökohdat tuotannollisista investoinneista vähemmän vauraisiin Yhdysvaltojen osavaltioihin ohjasivat samoin tuki- ja investointipolitiikkaa.

Tavoitteeseen pyrittiin erityisesti julkisten investointien sekä yrityksille suunnattujen verokannusteiden, avustusten ja lainojen kautta. Bidenin hallinnon kolme lainsäädäntöpakettia eli vuoden 2022 *Inflation Reduction Act),* vuoden 2022 *Chips and Science Act ja* vuoden 2021 *Infrastructure Investment and Jobs Act* olivat keskeisiä ilmentymiä tästä politiikasta.

Maailmanpankin tilastojen perusteella investointiaste oli Yhdysvalloissa Bidenin presidenttikaudella selkeästi 2010-lukua korkeammalla tasolla, vaikka tuolloin ei päästykään 1990-luvun lopun ja 2000-luvun teknologiavetoisen noususuhdanteen huippulukemiin. Kuvio 2 osoittaa, että etenkin valmistavan teollisuuden rakennusinvestoinnit lähtivät kovaan kasvuun 2020-luvun alkupuolella Yhdysvalloissa.

Kuvio 2. Valmistavan teollisuuden rakennusinvestoinnit Yhdysvalloissa. Tammikuu 2009=100.



Lähde: St Louis Fed.

Investoinnit kasvoivat nopeasti myös painopistealueilla eli puhtaissa investoinneissa ja puolijohteissa. Rhodium Groupin ja MIT:n Clean Investment Monitor -tietokanta tarjoaa tietoa puhtaiden investointien kehityksestä Yhdysvalloissa valmistavassa teollisuudessa, energiasektorilla ja vähittäiskaupassa 2020-luvulla. Tietokannan perusteella vihreät investoinnit lähes kaksinkertaistuivat kolmessa vuodessa. Vuonna 2021 vihreitä investointeja tehtiin 139 miljardin dollarin arvosta, mutta vuonna 2024 investointien arvo oli noussut 264 miljardiin dollariin[1]. Investointibuumi levisi myös puolijohteisiin. Yhdysvaltojen puolijohdeteollisuuden etujärjestö arvioi vuonna 2024 uusien ilmoitettujen yksityisten investointien mittakaavaksi 450 miljardia dollaria (Semiconductor Industry Association 2024).

Edellä mainitut numerot viittaavat siihen, että Bidenin talouspolitiikka – yhdistelmä koronaelvytystä ja investointeja – oli onnistunutta, talouskasvun, strategisten investointien lisäämisen, työllisyyden ja pienten palkkojen kasvun näkökulmasta. Koronakriisin aiheuttamien tarjontashokkien mutta myös pienemmässä määrin elvyttävän finanssipolitiikan ja puuttuvien inflaatiohallintamekanismien vaikutuksesta inflaatio koitui kuitenkin Bidenin kohtaloksi vuoden 2024 presidentinvaaleissa.

1 Ks. *https://www.cleaninvestmentmonitor.org/* (katsottu 11.10.2026).

4.2. Työntekijöiden oikeuksien edistäminen ehdollisuuksien kautta

Inflation Reduction Act (IRA)

Inflation Reduction Act oli vuonna 2022 Yhdysvaltojen kongressissa hyväksytty lainsäädäntö, joka sisälsi julkisia tukia ja investointeja vihreään siirtymään mutta myös veronkiristyksiä ja muita uudistuksia. Euroopassa IRA sai aikaan kriisitunnelmaa, sillä Yhdysvaltojen vihreiden tukien katsottiin haastavan EU-maiden kilpailukyvyn vihreissä teknologioissa. Sittemmin Trumpin hallinto on lopettanut merkittävän osan IRA-tuista.

Vihreiden investointien verohyvitykset (tax credits) olivat keskeinen politiikkainstrumentti IRA-lainsäädännössä. Bidenin hallinto päätti liittää verohyvityksiin palkkatasoon, oppisopimuksiin ja ammattiyhdistysliikkeen kanssa neuvotteluun liittyviä ehdollisuuksia. Peruslähtökohtana oli se, että saadun hyvityksen osuus olisi suurempi, mikäli yritykset ja niiden alihankkijat noudattaisivat ehdollisuuksia.

Ehdollisuus liittyi rakennus- ja korjaushankkeiden (mukaan lukien aliurakoitsijoiden) palkkatasoon ja etuuksiin. Alan vallitsevaa palkkatasoa vastaavia palkkoja maksavat hankkeet (alemman markkinapalkan sijaan) saivat jopa viisinkertaisen kertoimen verohyvitykseen. Tietyissä tuissa hyvitys oli 30 prosenttia vallitsevan palkkatason hankkeissa. Vallitseva palkkataso määriteltiin Yhdysvaltain työministeriön alaisen tahon toimesta.

Tietty prosenttiosuus verohyvityksellä tehdyistä työtunneista oli suoritettava oppisopimustyöntekijöiden toimesta. IRA kannusti myös ammattiyhdistysten kanssa neuvotteluun. Tämä toteutettiin käytännössä siten, että projektityösopimukset riittivät Yhdysvaltojen verohallinnolle osoitukseksi palkkasääntöjen noudattamisesta. Projektityösopimukset ovat Yhdysvalloissa hankekohtaisia työehtosopimuksia.

IRA:n verohyvitysten ehdollisuuksia sovellettiin pääsääntöisesti vain tuettuihin rakennushankkeisiin eikä rakennushankkeiden kautta syntyneisiin valmistavan teollisuuden työpaikkoihin. Valmistava teollisuus sai siis tukea ilman palkkoihin tai oppisopimuksiin liittyviä ehtoja. Toisin sanoen IRA loi kaksitasoisen järjestelmän ehdollisuuksissa.

IRA-lainsäädäntö piti sisällään myös avustuksia ja lainoja yrityksille, joihin sisältyi myös työntekijöihin liittyviä ehdollisuuksia. Joidenkin rahoitusinstrumenttien kohdalla yritysten piti esittää suunnitelma työntekijöiden ja paikallisen yhteisön oikeuksista. Työntekijöiden oikeuksiin liittyvät ehdollisuudet olivat kuitenkin laajimmin ja johdonmukaisimmin käytössä verohyvitysten tapauksessa.

Infrastructure Investment and Jobs Act (IIJA)

IIJA on Yhdysvaltojen historian suurimpia infrastruktuurin päivittämiseen kytkeytyviä lainsäädäntöja rahoituspaketteja, jonka tarjoaman uuden rahoituksen mittakaavaksi arvioitiin sen hyväksymisen yhteydessä 550 miljardia dollaria vuosille 2021–2026. Liittovaltio toimi hankkeiden rahoittajana, mutta osavaltiot ja kaupungit nousivat keskeiseen rooliin hankkeiden valikoinnissa ja toteutuksessa. Yhden arvion mukaan vuosina 2022–2025 rahoituksesta oli sidottu tiettyihin hankkeisiin 76 prosenttia (U.S. Government Accountability Office 2026).

Yhdysvaltalaisen kotimarkkina- ja työmarkkinakehityksen kannalta IIJA-lainsäädännössä on ollut keskeistä niin sanottu rakenna Amerikassa, osta Amerikassa -sääntely. Sen kautta asetettiin vaatimuksia siitä, että raudan, teräksen, komponenttien ja rakennusmateriaalien tuli pääsääntöisesti tulla Yhdysvalloista.

Ehdollisuudet liittyivät myös rakennushankkeiden palkka- ja etuustasoon, kuten myös IRA:n tapauksessa. IIJA:n kautta vallitsevaa palkka- ja etuustasoa koskevaa sääntelyä laajennettiin uusiin infrahankkeisiin. Presidentti Biden allekirjoitti vuonna 2022 myös toimeenpanomääräyksen projektityösopimusten noudattamisessa yli 35 miljoonaan dollarin arvoisissa liittovaltion rahoittamissa rakennusurakoissa.

Joissakin tapauksissa IIJA-avustusten saajien edellytettiin pysyvän neutraaleina ammattiyhdistysliikkeen järjestäytymiskampanjoiden aikana. Neutraliteettiehdon on uutisoitu edesauttaneen esimerkiksi sähköisiä ja vähäpäästöisiä Blue Bird Bus -koulubusseja rakentavan tehtaan järjestäytymistä Fort Valleyn kaupungissa Georgian osavaltiossa. Sen seurauksena syntyi 1400 hengen paikallinen ammattiliitto (Minchin 2025).

Chips and Science Act (CSA)

Vuoden 2022 CSA-lainsäädäntö on tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä mikrosirujen tukia koskeva lainsäädäntö. Liittovaltion mikrosirutukien taustalla vaikutti laajasti jaettu huoli siitä, että Yhdysvallat oli riippuvainen Taiwanin ja Aasian mikrosirutuotannosta. Lainsäädännöllä haluttiin kotiuttaa mikrosirujen teollista tuotantoa Yhdysvaltoihin ja vahvistaa teknologista kehitystä.

CSA-rahoituksen ehdot edellyttivät, että yli 150 miljoonaa dollaria avustusta saavien yritysten tulee esittää lastenhoitosuunnitelmat sekä uusien tehtaiden että rakennustyömaiden työntekijöille (Pamilih 2024).

Lainsäädännön ehdollisuudet liittyivät myös alan vallitsevan palkkatason kunnioittamiseen puolijohdetehtaiden rakennustöissä. Palkkatasoa koskevat ehdollisuudet eivät kuitenkaan ulottuneet itse puolijohdetehtaisiin.

Yhdysvaltojen kauppaministeriön rahoitushakuilmoituksessa hakijoita pyydettiin esittämään ”hyvien työpaikkojen periaatteensa” ja työvoiman kehittämissuunnitelmansa. Oppisopimusten käytön katsottiin parantavan hakemusten pisteytystä.

Lakiin liittyi myös takaisinostoihin kytkeytyvää sääntelyä, sillä rahoitusta ei saanut käyttää osakkeiden takaisinostoihin, mutta rahoitusta saaneita yrityksiä ei kielletty osakkeiden takaisinostoja muilla varoilla. Hankepäätöksissä katsottiin yrityksen eduksi, jos se sitoutui pidättäytymään osakkeiden takaisinostosta viideksi vuodeksi (Anderson ja Renta 2024).

CSA-lakiin liittyi myös ehto siihen, että yli 150 miljoonaa dollaria avustusta saaneiden yritysten oli sovittava siitä, miten valtio voisi saada osuuden ennakoitua merkittävästi korkeammista tuotoista.

4.3. Bidenin hallinto onnistui strategisten investointien lisäämisessä, mutta ehdollisuuksien riittävyys on muodostunut kiistakysymykseksi

Bidenin hallinnon teollisuuspoliittisten pakettien suuri poliittinen lupaus oli saada liikkeelle investointeja mutta myös luoda hyviä keskiluokkaisia työpaikkoja. Kuten osiossa 4.1. osoitettiin, valmistavan teollisuuden rakennusinvestoinnit, vihreät investoinnit ja mikrosiruinvestoinnit lähtivät kasvuun anteliaiden tukien ja julkisten investointien vauhdittamana. Strategisille toimialoille syntyi työpaikkoja, vaikka epärealistiset odotukset valmistavan teollisuuden työllisyyden kasvusta eivät toteutuneet.

Tuet, julkinen infrastruktuurirahoitus ja tutkimus- ja kehittämisrahoitus osoittautuivat onnistuneeksi keinoksi lisätä myös yksityisiä investointeja strategisilla toimialoilla ja teknologioissa. Bidenin talouspolitiikan arvioinnista käydyssä keskustelussa keskeinen erimielisyys koskee kuitenkin sitä, onnistuiko liittovaltio asettamaan riittäviä ja merkityksellisiä ehdollisuuksia yrityksille.

Gabor ja Braun (2025) esimerkiksi katsovat, että liittovaltion kyky asettaa sitovia työehtoihin liittyviä ehdollisuuksia oli suhteellisen heikko Yhdysvaltojen tapauksessa. Näin ollen ehdollisuuksien näkökulmasta Yhdysvallat ei vertaudu Itä-Aasian kehityshenkisiin valtioihin, joissa valtioilla oli enemmän valtaa suhteessa yrityksiin.

Gabor ja Braun lienevät oikeilla jäljillä sen suhteen, että yrityksille asetetut työehtoihin kytkeytyvät ehdollisuudet näyttävät jääneen kohtuullisen heikoiksi. Edellisen osion tarkastelun perusteella ehdollisuuksien kautta päästiin vaikuttamaan tehtaiden rakennusprojektien aikaisiin työehtoihin, mutta ei itse tuotantolaitosten työehtoihin. Myös esimerkiksi osakkeiden takaisinostojen rajoitukset olivat liian rajattuja estämään tukia saaneita yrityksiä tekemästä takaisinostoja. Samoin on selvää, että Bidenin hallinnolla ei riittänyt poliittista pääomaa esimerkiksi saastuttavien yritysten verottamiseen vihreän siirtymän edistämiseksi.

On kuitenkin helppo olla samaa mieltä Maggorin (2026) kanssa, jonka mukaan Bidenin hallinto onnistui kuitenkin ohjaamaan yksityistä investointitoimintaa julkisen vallan näkökulmasta perusteltuihin suuntiin ja että merkittävä osa investoinneista suuntautui Yhdysvaltojen vähemmän vauraisiin osavaltioihin etelässä ja keskilännessä. Myös kotimaisen tuotannon ehdollisuudet ohjasivat tuotantoa Yhdysvaltoihin. Suopeammin tulkittuna sosiaaliset ehdollisuudet olivat hyvä alku, joiden perusteella voidaan jatkossa rakentaa entistä paremmin mitoitettuja sosiaalisia ehdollisuuksia vastineeksi tukiohjelmien rahoituksesta.

Oma kysymyksensä on myös, missä määrin teollisuuspoliittiset paketit synnyttivät hyväpalkkaisia työpaikkoja. Mikrosirutehtaiden suorittavan työn tekijät eivät ole Yhdysvaltojen yleiseen palkkatasoon nähden hyväpalkkaisissa tehtävissä. Erään arvion mukaan suorittavan työn tekijöiden mediaanipalkat sirutehtaissa olivat noin 40 000 dollaria (Mills Rodrigo 2024). Vertailun vuoksi kokopäiväisten palkansaajien mediaanipalkka Yhdysvalloissa oli vuonna 2022 noin 55 000 dollaria. Brookings-instituutti kuitenkin esitti positiivisen arvion CSA-lainsäädännön vaikutuksista työllisyyteen ja palkkoihin. Sen mukaan lain kautta onnistuttiin luomaan noin 50 000 työpaikkaa ja mikrosiruteollisuuden palkat kasvoivat 25–28 prosenttia (Erten ym. 2025).

5. TEOLLISUUSPOLITIIKAN EHDOLLISUUDET EUROOPPALAISESSA KESKUSTELUSSA

5.1. Työehtoihin ja ilmastopolitiikkaan kytkeytyvät ehdollisuudet

Eurooppalainen palkansaajaliike on nostanut sosiaaliset ehdollisuudet keskeiseksi näkökulmaksi useissa viime vuosien ulostuloissaan. Ehdollisuuksia ovat pitäneet esillä esimerkiksi Euroopan ammatillinen keskusjärjestö ETUC ja monia eurooppalaisia teollisuudenaloja edustava ammattiliitto IndustriAll. Niiden tehtävä on edustaa palkansaajien etua Brysselin päätöksentekokoneistossa.

Yrityksen saamaan rahoitukseen liitetään eurooppalaisen ay-liikkeen toimesta vaatimuksia hyvien työpaikkojen luomisesta ja eurooppalaisen sosiaalisen mallin kehittämisestä. Ehdollisuudet eivät ole toistaiseksi olleet samalla painoarvolla EU-politiikan asialistalla kuin Yhdysvalloissa, mutta erityisesti palkansaajajärjestöt vaativat ehdollisuuksia EU-rahoitukseen, kansallisiin yritystukiin sekä julkisiin hankintoihin.

Ehdollisuudet ovat nousseet myös eurooppalaisten ympäristöjärjestöjen asialistalle. Eurooppalaisten ympäristöjärjestöjen verkosto CAN Europe on korostanut, että yritystukien saamisen pitäisi olla kytköksissä sosiaalisiin, ilmastopoliittisiin ja voitonjakoa koskeviin ehdollisuuksiin (Savolainen 2023). Ympäristöjärjestöjen näkökulmasta yritystukia ei pitäisi maksaa yrityksille, jotka eivät ole sitoutuneet EU:n ilmastotavoitteisiin.

Ehdollisuudet nähdään myös keinona vahvistaa yritysten tukemisen oikeutusta. Järjestöt viittaavat toistuvasti Enrico Lettan raporttiin EU:n sisämarkkinoiden kehittämisestä. Lettan (2024, 39, käännös kirjoittajien) raportissa painotetaan, että ”valtiontuki-instrumenttien tehokkuus ja hyväksyttävyys riippuu keskeisesti julkisten varojen strategisesta käytöstä yhteisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuhlaavaista ja haitallista kulutusta ei tule sallia.”

ETUCin (2024) mukaan ehdollisuudet olisi sovitettava tapauskohtaisesti eri toimialoille ja kansallisiin konteksteihin. Työmarkkinaosapuolet olisi saatava mukaan määrittelemään ehdollisuuksia. Käytännössä ehtoja voidaan soveltaa 1) ennakolta hakukriteereihin kirjattuna, 2) tavoitteisiin kirjaamalla 3) myöntämisperusteissa 4) kirjattuina ehtoina tukien saajille.

ETUC (2024, 2–3) on esittänyt kattavan luettelon tavoiteltavista sosiaalisista ehdollisuuksista:

- ***Työntekijöiden oikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen;***
- ***Työehtosopimusneuvottelujen edistäminen ja sopimusten noudattaminen;***
- ***Ammattiliittojen osallistumisen ja tiedonsaannin takaaminen;***
- ***Laadukkaat työpaikat (oikeudenmukainen palkkaus, hyvät työolot, työterveyden ja -turvallisuuden, työsuhdeturvan, sosiaaliturvan sekä työn ja muun elämän tasapainon edistäminen);***
- ***Osaamisen kehittäminen, uudelleenkouluttautuminen ja oppisopimukset;***
- ***Oikeudenmukainen siirtymä irtisanomisia tai työolojen heikentämistä välttämällä;***
- ***Alihankkijoiden työehtojen varmistaminen;***

- *Ylisuurien osinkojen maksamisen kieltäminen sekä yritykseen uudelleensijoitettavan ja työntekijöiden kanssa oikeudenmukaisesti jaettavan voiton osuuden kasvattaminen;*
- *Sukupuolten välisen palkkatasa-arvon edistäminen;*
- *Julkinen raha ei saa mennä ay-vastaisille työnantajille.*

5.2. Sitovat ehdollisuudet valtiontukikehyksiin ja julkisten hankintojen uudistuksiin

Kuten osioissa 2.1. ja 2.2. todettiin, valtiontukisääntelyä ja julkisten hankintojen sääntelyä on uudistettu toistuvasti EU:ssa. Työntekijäjärjestöt ovat vaatineet tukien ja hankintojen ehdollisuuksien sitovuuden vahvistamista. Keskeisiä uudistuksia tai uudistusehdotuksia ovat esimerkiksi vuoden 2025 puhtaan teollisen kehityksen valtiontukikehys ja EU-komission alkuvuodesta 2026 ehdottama Industrial Accelerator Act, joka uudistaisi myös tiettyjen sektorien julkisia hankintoja.

Tällä hetkellä komissio kannustaa EU-jäsenmaita liittämään ehdollisuuksia valtiontukiin. EU-komission (European Commission 2025a, kirjoittajien käännös) kommunikaatiossa puhtaan teollisen kehityksen valtiontukikehyksistä linjattiin, että "jäsenvaltioita voimakkaasti kannustetaan lisäämään ehdollisuuksia sosiaali- ja ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin vastaamiseksi. Komissio on valmis auttamaan jäsenvaltioita siinä, miten suunnitella sosiaalisiin tavoitteisiin kytkeytyviä ehtoja. Jäsenmaita kannustetaan kehittämään ehdollisuuksia yhdessä sosiaalisten partnerien kanssa."

IndustriAll (2025a; 2025b) on kritisoinut puhtaan teollisen kehityksen valtiontukikehystä siitä, että EU-komission hyväksymässä kehyksessä ei ole sitovia sosiaalisia ehtoja. Se katsoo, että sosiaalisilta ehdollisuuksilta puuttuu sitovuus ja ehdollisuuksien rakentaminen jää liikaa yksittäisten jäsenmaiden tehtäväksi. Näin ollen järjestö ehdottaa sosiaalisten ehtojen muuttamista sitoviksi ennakkokelpoisuuskriteereiksi. Ehdot liittyisivät muun muassa työntekijöiden oikeuksien kunnioittamiseen, työehtosopimusneuvottelun aktiiviseen edistämiseen ja työehtosopimusten noudattamiseen.

Jäsenmaiden kannustaminen sosiaalisten ehdollisuuksien käyttöön valtiontukipolitiikassa oli näkyvillä myös tiedonannossa puhtaan teollisen kehityksen ohjelmasta. EU-komissio (European Commission 2025c) toteaa ryhmäpoikkeusasetuksen tulevan uudistamisen suhteen, että uudistustyössä tullaan myös arvioimaan mahdollisuudet sitoa valtiontukipolitiikkaan työntekijöiden koulutusta ja muita sosiaalisia ehdollisuuksia. IndustriAll (2025a) kuitenkin kritisoi sitä, että ehdollisuuksista on koko ohjelmassa vain pari mainintaa oikeudenmukaista siirtymää koskevassa osiossa. Pääosin sosiaaliset ehdollisuudet sivuutetaan.

Kuten todettua, Komissio, EU-jäsenmaat ja Euroopan parlamentti neuvottelevat tällä hetkellä asetusehdotuksesta teollisen kehityksen vauhdittamiseksi. Kyse on historiallisesta aloitteesta, sillä sen kautta tiettyihin osiin strategisista julkisista hankinnoista ja yritystuista kytkettäisiin tuotettu Euroopassa -ehdollisuuksia. Lisäksi, kuten todettua, se asettaisi teknologiasiirtoehtoja ulkomaisille yrityksille, jotka investoivat tietyille strategisille toimialoille.

ETUC (2026) korostaa, että lakiesityksen eurooppalaista alkuperää ja vihreää tuotantoa koskevia ehdollisuuksia tulee vahvistaa ja laajentaa. Se katsoo Kiinan harjoittavan voimakkaampaa paikallista tuotantoa tukevaa politiikkaa. Lisäksi olisi varmistettava, että IAA:n kautta tuetut yritykset sijoittavat voittonsa yritysten kehittämiseen eikä voitonjakoon. IAA-esitys asettaa ulkomaisille

strategisille investoinneille ehtoja työntekijöiden koulutuksesta. ETUC katsoo, että sosiaaliset ehdollisuudet tulisi ulottaa laajemmin julkisiin hankintoihin ja yritystukiin.

5.3. EU-tason rahoitus, kilpailukykyrahasto ja ehdollisuudet

Eurooppalaisessa keskustelussa kansallisten valtiontukien on katsottu hajauttavan sisämarkkinoita ja luovan epäreilua kilpailua (esim. Di Carlo ym. 2024). Eri toimijat ovat tarjonneet valtiontukipolitiikan vaihtoehdoksi EU-tason rahastoa, joka keskittyisi taloudelliseen kehitykseen strategisille alueille. Lisäksi kansalliset valtiontuet tulisi kytkeä yhteen EU:n taloudellisen kehityksen tavoitteiden kanssa (Eisl 2024). Esimerkiksi kriisiaikaisia tukia on vaikea oikeuttaa taloudellisen uudistumisen kautta.

EU-komission papereissa EU-tason rahasto kulki ensin suvereniteettirahaston nimellä, mutta tällä hetkellä Brysselissä neuvotellaan kilpailukykyrahaston sisällyttämisestä EU:n seuraavaan rahoituskehykseen 2028–2034, joka määrittää EU:n budjetin kokoa ja painopisteitä. Näillä näkymin kilpailukykyrahastosta ei tule yhtä suurta kokonaisuutta kuin EU:n vuonna 2021 hyväksytty elpymispaketti, mutta siitä on kuitenkin tulossa merkittävä. EU-puheenjohtajamaa Irlannin tuoreessa kompromissiesityksessä kilpailukykyrahastolle (mukaan lukien Horisontti-ohjelmat) ollaan budjetoimassa yli 400 miljardia euroa seitsemälle vuodelle (Department of Foreign Affairs and Trade, Ireland 2026).

IndustriAll korostaa, että kilpailukykyrahaston rahoitusinstrumentit tulee yhdistää vahvoihin ehdollisuuksiin (Fleischman 2026). Ehdollisuudet viittaavat järjestön mukaan muun muassa rahoitustietojen avoimuuteen, sosiaalista ja ympäristökehitystä koskeviin rahoituskriteereihin, taloudellisen kehityksen tavoitteisiin, investointisitoumuksiin sekä takaisinperintäehtoihin. Loppuvuodesta 2025 julkaistussa ulostulossaan useat eurooppalaiset ajatuspajat sekä palkansaaja- ja ympäristöjärjestöt vaativat ehdollisuuksien vahvistamista seuraavassa EU-rahoituskehyksessä, erityisesti EU:n kilpailukykyrahaston osalta (AK Europa ym. 2025).

6. EHDOLLISUUKSISTA SUOMESSA

6.1. Suomessa yritystukiin ja hankintoihin liittyy jo nykyisellään ehdollisuuksia, mutta niiden arviointi vaatisi tutkimus- ja selvitystyötä

Raportin osiossa 3.2. jaoteltiin teollisuuspolitiikan tai yritysten saaman julkisen rahoituksen ehdollisuudet yritysten suoriutumisvaatimuksiin ja laajempiin uudistuksiin yritysten hallinto- ja toimintatavoissa (muun muassa työehdot ja ja tutkimusyhteistyön vahvistaminen) (Bulfone ym. 2024). Vaihtoehtoisesti ehdollisuudet kytkeytyvät immateriaalisiin oikeuksiin, kestävään kehitykseen, voittojen sääntelyyn sekä voittojen uudelleeninvestoimiseen esimerkiksi tutkimus- ja kehittämistoimintaan tai henkilöstöön (Mazzucato ja Rodrik 2026).

Mutta miten edellä esitellyt ehdollisuuksien jäsennykset näyttäytyvät Suomen yritystukipolitiikassa? Ensimmäiseksi on syytä todeta, että Suomessa on tehty niukasti tutkimusta aihepiirin ympäriltä. Yritystukiin ja ehdollisuuksiin sekä teollisuuspolitiikkaan ja ehdollisuuksiin liittyvät suomenkieliset haut eivät tuottaneet relevantteja tuloksia Google Scholar-palvelussa (haku tehtiin 9.9.2026). Lisäksi vastaus kysymykseen riippuu siitä, miten laaja-alainen ehdollisuuksien käsite operationalisoidaan käytännössä.

Vähäistä keskustelua ehdollisuuksista selittää se, että Suomessa on ylipäätään vähänlaisesti teollisuus- ja elinkeinopolitiikkaan liittyvää tutkimusta. Yritystukien tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin ympärille on kuitenkin muodostunut taloustieteellistä tutkimuskirjallisuutta. Voi myös olla, että teollisuuspolitiikan ehdollisuuksien kannalta keskeisistä kysymyksistä keskustellaan muissa konteksteissa, kuten historian tutkimuksen piirissä.

Näin ollen Suomen yritystukien ja yritysten saaman julkisen rahoituksen ehdollisuuksien tarkastelu edellyttäisi laajempaa empiiristä tutkimusta ja vallitsevan tutkimuskirjallisuuden läpikäymistä ehdollisuuksien näkökulmasta. Empiirisessä tutkimuksessa tulisi tarkastella muun muassa keskeistä lainsäädäntöä, yritystukipäätöksiä tekeviä tahoja ja ehdollisuuksien toteutusta, julkisia hankintoja sekä valtion vähemmistö- ja enemmistöomisteisia yhtiöitä ja niiden omistajaohjauspolitiikkaa.

Keskustelu yritysten saaman julkisen rahoituksen ehdollisuuksista kytkeytyy myös keskeisesti poliittiseen talouteen. Valtion mahdollisuus asettaa ehtoja vastineeksi julkisesta rahoituksesta on kysymys, joka kytkeytyy poliittiseen tahtotilaan, yritysten ja muiden eturyhmien valtaresursseihin, sekä julkisten instituutioiden kyvykkyyksiin ja itsenäisyyteen.

Tässä raportissa ei ole edellytyksiä tarkastella laajemmin yritystukien ja julkisten hankintojen ehdollisuuksia Suomessa. Edellä sanotusta huolimatta on selvää, että yritystukiin ja julkisiin hankintoihin liittyy erilaisia ehdollisuuksia. Seuraavassa nostetaan esiin muutamia esimerkkejä.

Jos tarkasteluun otetaan erityisesti yritystuet, niin yritystuen hyödyllisyyden arvioimiseksi sille on määriteltävä Suomessa yhteiskunnallinen tavoite. Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016, 3 §) määrittelee, että ”tuella on oltava selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Jos tuella on taloudellinen tavoite, tuen on lisäksi kohdistuttava sellaisiin tarkoituksiin, joilla korjataan markkinoiden toimintapuutetta.” Vastaavasti

ministeriöt – kuten Työ- ja elinkeinoministeriö (2024) – asettavat Business Finlandin kaltaisille yritystukia myöntäville tahoille tarkempia taloudelliseen kehitykseen liittyviä tavoitteita, kuten yritysten t&k-rahoituksen kasvun.

Yritystukiin liittyy Suomessa rahoittajatahojen ennalta määrittelemiä (ex ante) ehtoja. Jos tarkastellaan esimerkiksi rahoitusorganisaatio Business Finlandin yritysten tutkimus- ja kehittämisrahoituksen ehtoja, niin ne sisältävät useita hallinnollisia ehtoja, kuten rahoitustietojen julkisuuden, projektijohtajan vastuut, kustannusten seurannan, projektisuunnitelman toteutumisesta raportoinnin tai rahoituksen takaisinperinnän ehdot. Tässä merkityksessä tukien ehdollisuudet määrittyvät hankkeiden hyvän hallinnon periaatteiksi.

Valtionavustuslaki (688/2001) puolestaan sääntelee avustusten käyttöä ja valvontaa. Lain mukaan ”valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.” Laki asettaa siis yrityksille avustuksia myöntäville tahoille velvollisuuden valvoa avustusten käyttöä.

Hankintalakiin (1397/2016) liittyy ehtoja, joiden perusteella yritykset on pakko sulkea tarjouskilpailusta. Ne liittyvät esimerkiksi ihmiskauppaan, työaikasuojelurikoksiin, työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkauksiin, luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöön ja törkeään luonnonsuojelurikokseen. Vastaavasti laki mahdollistaa harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita, kuten vero- ja sosiaaliturvavelvoitteiden laiminlyömisen ja lakiin tai työehtosopimuksiin liittyvien ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisten velvoitteiden rikkomisen.

6.2. Investoivatko yritykset reaalitalouteen ja riittävän osan voitoistaan?

Ehdollisuuksia koskevassa tutkimuksessa yrityssektorin finanssoituminen on nostettu yhdeksi avainkysymykseksi (Mazzucato ja Rodrik 2026). Finanssoituminen viittaa tässä yhteydessä siihen, että myös rahoitussektorin ulkopuolisten yritysten toiminta suuntautuu liikaa rahoitusmarkkinoiden suuntaan. Finanssoituminen muodostaa paitsi taloudellisen kehityksen niin myös teollisuuspolitiikan ongelman, jos julkisen vallan tukemat yritykset eivät investoi riittävää osaa voitoistaan vaan keskittyvät voitonmaksimointiin osinkojen jaon ja osakkeiden takaisinostojen kautta sekä portfolio- eli rahoitussijoituksiin reaali-investointien sijaan.

Keskustelua yritysten finanssoitumisesta käytiin pitkään korostetusti Yhdysvaltojen ja Britannian tapausten kautta, mutta ilmiö varjostaa myös EU:n ja Suomen yrityssektorin kehitystä. Tuoreessa tutkimuksessa tarkasteltiin Euroopan kolmensadan suurimman rahoitussektorin ulkopuolisen pörssiyrityksen finanssoitumista (Mazzucato ym. 2026). Yritysjoukossa oli myös mukana seitsemän yritystä Suomesta. Tutkimuksen keskeinen havainto oli se, että yritysten portfolioinvestointien (esimerkiksi sijoitukset velkakirjoihin ja muiden yritysten osakkeisiin) merkitys yritysten tulovirroille oli kasvanut suhteessa reaali-investointeihin: ”noin joka kuudes yritys saa yli 10 prosenttia tuloistaan rahoitusmarkkinatoiminnasta tuotannollisen toiminnan sijaan.” (Ibid., 6, kirjoittajien käännös).

Tutkimuksessa (Ibid., 7) havaittiin myös, että ”osinkojen ja osakkeiden takaisinostojen osuus nettotuloksesta yli tuplaantui, 27 prosentista 68 prosenttiin.” Nettotulos viittaa yrityksen voittoon rahoituskulujen, poistojen, ja verojen jälkeen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että yritysten voitoista jäi merkittävästi pienempi suhteellinen osuus investointeihin voitonjaon jälkeen. Voitonjako

osakkeenomistajille toteutetaan Euroopassa pääsääntöisesti osingonjaon kautta, mutta tutkimuksen perusteella yhdysvaltalaisyritysten tapa vahvistaa osakekurssejaan osakkeiden takaisinostojen kautta on myös levinnyt laaja-alaisesti eurooppalaiselle yrityssektorille. Ongelmaksi on myös muodostunut voittojen pitäminen taseessa investointien sijaan.

Yrityssektorin finanssoitumisella on ollut Mazzucato ym. (2026) tutkimuksen mukaan negatiivinen vaikutus tuotannolliseen toimintaan. Tämä on näkynyt muun muassa riittämättöminä tutkimus- ja kehittämisinvestointeina ja pääomakannan kasvun heikkoutena. Tutkimus tarjoaa ylipäätään uudenlaisen diagnoosin Euroopan kilpailukykyongelmiin. Sääntelyn ja yritysten rahoituksen saatavuuden sijaan taloudellisen kehityksen keskeiseksi ongelmaksi muodostuu yrityssektorin suuntautuminen rahoitusmarkkinoille tuotannollisen toiminnan sijaan. Talouspolitiikan avainkysymykseksi muodostuu yritysten orientoiminen kohti tuotannollisia investointeja.

Kuten tämän raportin johdannossa todettiin, Suomessakin valtio on vahvistanut pääomasijoittajan rooliaan ja se pyrkii vähentämään yrityssektorin investointiriskiä valituilla toimialoilla. Mikäli toimien kautta onnistutaan ohjaamaan taloudellista kehitystä kompleksisempaan ja vihreämpään suuntaan ja ne eivät rasita julkista taloutta liikaa, tukitoimet ovat perusteltuja.

On kuitenkin tiedostettava, että yrityssektorin finanssoituminen varjostaa yritysten investointeja myös Suomessa. Tarkastellessaan Suomen suurimpia yrityksiä McKinseyn konsultit havaitsivat, että Suomen suurimmat yritykset ovat investoineet kansainvälisiä verrokkejaan vähemmän: ”pääoma on usein suunnattu osinkojen, osakkeiden takaisinostoihin ja velan takaisinmaksuun”. (Maksimainen ym. 2025, kirjoittajien käännös). Helsingin Sanomat uutisoi lokakuussa 2026, että Suomessa useat suuret pörssiyritykset ovat sekä merkittäviä yritystukien saajia että suuria osingon jakajia (Saarinen 2026).

Finanssoituminen on kriittinen näkökulma pidettäväksi mielessä, kun Suomessa keskustellaan uusista yritysten tukitoimista, kuten puhtaiden investointien verohyvityksen jatkosta. Vastineeksi tuista yrityksiltä tulisi edellyttää sitoutumista pitkäjänteiseen investointitoimintaan. Vero- ja yritystukipolitiikkaa sekä yrityksiä koskevaa lainsäädäntöä tulee jatkossa tarkastella systemaattisemmin tästä näkökulmasta. Investointivetoisen kasvun aikaansaamiseksi talouspolitiikassa olisi onnistuttava paitsi kohdentamaan investoinnit ja tuet lupaavimmille kasvualueille niin myös ohjaamaan yrityssektoria kohti tuotannollisia investointeja.

6.3. Muita jatkokeskustelun suuntia

Edellä esitettiin, että Suomen tapauksessa jatkoselvitystyössä tulisi keskittyä julkisten hankintojen ja yritystukien vallitsevien ehdollisuuksien analyysiin sekä suomalaisten suuryritysten finanssoitumiseen. Lopuksi käsittelemme lyhyesti myös muutamia muita tärkeitä keskustelun suuntia ehdollisuuksien osalta. Ehdollisuudet kytkeytyvät myös Suomen EU-vaikuttamiseen, työntekijöiden oikeuksiin valtion tukemissa hankkeissa ja valtion omistamissa yrityksissä sekä kasvavien puolustushankintojen kotimaisiin talousvaikutuksiin.

Osiossa 5. osoitettiin, että keskustelu ehdollisuuksista on kasvattanut merkitystään EU:ssa. EU-komissio on ilmaissut tukeaan yritystukiin liittyvien ehdollisuuksien asettamiselle, mutta työntekijä- ja ympäristöjärjestöjen näkökulmasta ehdollisuudet ovat pohjautuneet liikaa vapaaehtoisuuteen. Valtiontukien ehdollisuudet tarjoavat uuden kentän keskustella työntekijöiden oikeuksista,

ilmastopolitiikasta ja yritysten investoinneista. Suomessa tulisi käydä keskustelua siitä, minkälaisia ehdollisuuksia tulisi rakentaa EU-rahoitukseen ja EU:n valtiontukisääntelyyn.

Suomessa työehtosopimusten kattavuus on pysynyt korkealla tasolla näihin päiviin saakka (Ahtiainen 2024). Suomessakin on kuitenkin syytä tarkastella työehtoja valtion tukemissa hankkeissa sekä valtion vähemmistö- tai enemmistöomisteisissa yhtiöissä. Ulkomaalaisten työntekijöiden työehdot ovat yksi keskeinen kysymys. Yle uutisoi loppukesästä kiinalaisten työntekijöiden lainvastaisesta kohtelusta Easpring Finland New Materials -yhtiön työmaalla Kotkassa (Krautsuk ja Valo 2026). Kyseessä on kiinalais-suomalainen yritys, josta Suomen valtio omistaa osan.

Raportissa osoitettiin myös, että kysyntäpuolen teollisuuspolitiikka ja julkisten hankintojen käyttö taloudellisen kehityksen ja geopolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi on lyöneet läpi EU:ssa. Vaikka esimerkiksi Industrial Accelerator Act -lainsäädäntö vaikuttaisi merkittävästi myös suomalaiseen teollisuuteen (Guadagno ym. 2026), uudistuksesta on käyty Suomessa vain rajatusti keskustelua. Julkisten hankintojen uudistusten yksityiskohdista on syytä käydä keskustelua myös Suomessa. Suuressa kuvassa on ansiokasta, että myös EU:ssa julkiset hankinnat valjastetaan eurooppalaisten edelläkävijämarkkinoiden kasvattamiseen.

Suomen tapauksessa puolustushankinnat ovat poikkeuksellisen tärkeä aihepiiri, sillä puolustuksen vahvistamiseksi ja Nato-tavoitteisiin pääsemiseksi Suomi on sitoutunut kasvattamaan puolustusmenojaan suhteessa bruttokansantuotteeseen. Puolustusvälinehankintojen taloudelliset vaikutukset kotimaassa uhkaavat kuitenkin jäädä odotettua pienemmiksi. Teollisuusliiton tuore selvitys viittaa siihen, että puolustusvälinehankintojen kohdalla kotimaisuusaste jäisi noin neljännekseen (Roitto ja Eklund 2026).

Kirjoittajat

Antti Alaja työskentelee johtavana asiantuntijana Uuden talousajattelun keskuksessa. Alajan kiinnostuksen kohteisiin kuuluvat tutkimus- ja innovaatiopolitiikka, teollisuuspolitiikka sekä hyvinvointivaltiokehitys.

Julia Jousilahti toimi raporttia kirjoitettaessa ajatushautomo Demos Helsingin vanhempana asiantuntijana, jossa hänen työnsä keskittyi työntekijöiden oikeuksiin ja osaamiseen vihreässä ja digitaalisessa siirtymässä.

Theo Cox työskentelee vanhempana strategina Strategic Climate Risks Initiative –ajatuspajassa. Työssään Cox tarkastelee ilmastoriskejä taloustieteen ja turvallisuuden näkökulmasta. Cox kirjoitti raporttiin työskennellessään Demos Helsingin vanhempana asiantuntijana.

KIRJALLISUUS

Ahtiainen, Lasse (2024) Työehtosopimusten kattavuus vuonna 2021/2022. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:7. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-838-7.

AK Europa ym. (2025) Social conditionalities in public funding to companies under the next EU budget: Call to the European Parliament and EU Member States. https://caneurope.org/app/uploads/2026/02/socialconditionalitiesnexteubudget.pdf (katsottu 12.10.2026).

Alaja, Antti (2024) Mainettaan parempi teollisuuspolitiikka. Miten erikoistua kompleksisempaan ja vihreämpään tuotantoon? Uuden talousajattelun keskus raportteja 2/2024. Helsinki: Uuden talousajattelun keskus.

Alaja, Antti, Guadagno, Francesca, Holappa, Lauri, Flórez Mendoza, Javier ja Hanzl-Weissl, Doris (2026) Paluu huipulle vaatii tarkkuutta: Kompleksisuustaloustieteellinen tarkastelu Suomen tavaraviennistä ja valtion strategisista valinnoista. Sitra-muistio 16.4.2026. Helsinki: Sitra.

Anderson, Sarah ja Renta, Natalia (2024) Maximizing CHIPS Subsidy Benefits for Workers — Not CEOs. https://inequality.org/article/chips-subsidies-buybacks/ (katsottu 29.4.2026).

Autor, David, Dube, Arindrajit ja McGrew, Annie (2023) The Unexpected Compression: Competition at Work in the Low-Wage Labor Market. National Bureau of Economic Research. Working Paper 31010. DOI 10.3386/w31010

Bulfone, Fabio, Erger, Timur ja Maggor, Erez (2024) The Political Economy of Conditionality and the New Industrial Policy. MPIfG Discussion Paper 24/6. Max Planck Institute for the Study of Societies.

Business Finland (2025) Suurten puhtaan siirtymän investointien verohyvitykset myönnetty 40 yritykselle. Uutista on täydennetty ja muokattu 25.2.2026. https://www.businessfinland.fi/ajankohtaista/uutiset/2025/suurten-puhtaan-siirtyman-investointien-verohyvitykset-myonnetty-40-yritykselle/ (katsottu 28.3.2026).

Carpenter, David ja Murrill, Brandon (2025) The Buy American Act and Other Federal Procurement Domestic Content Restrictions. https://www.congress.gov/crs-product/R46748 (katsottu 21.5.2026).

Cernat, Lucian (2025) The participation of foreign bidders in EU public procurement: Too much or too little?, ECIPE Policy Brief, No. 05/2025, European Centre for International Political Economy.

Cid-Martinez, Ismael, Maye, Adewale ja Marvin, Stevie (2025) Workers of color made historic gains over the last five years, but Trump's anti-worker and anti-equity agenda threatens to reverse this progress. https://www.epi.org/blog/workers-of-color-made-historic-gains-over-the-last-five-years-but-trumps-anti-worker-and-anti-equity-agenda-threatens-to-reverse-this-progress/ (katsottu 21.5.2026).

Department of Foreign Affairs and Trade, Ireland (2026) Irish Presidency publishes its Proposal for the EU's Long-term Budget. https://www.gov.ie/en/department-of-foreign-affairs/press-releases/irish-presidency-publishes-its-proposal-for-the-eus-long-term-budget/ (katsottu 12.10.2026).

Di Carlo, Donato, Eisl, Andreas ja Zurstrassen, Dimitri (2024) Together we trade, divided we aid EU industrial policy, state aid, and the loosening of the EU competition regime. Teoksessa EU Industrial Policy Report 2024. Luiss Hub for New Industrial Policy and Economic Governance (LUHNIP), 54–80. https://leap.luiss.it/luhnip-eu-industrial-policy-report-2024/ (katsottu 25.8.2026).

Draghi, Mario (2024) The Future of European Competitiveness, Part A: A Competitiveness Strategy for Europe. Publications Office of the European Union.

Eisl, Andreas (2024) For a competitive European industrial policy: Common financing, governance and conditionalities in the EU Single Market. Policy Paper No. 304. October 2024. https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/04/PP304_European_industry_policy_Eils_EN-1.pdf (katsottu 8.10.2026).

European Commission (2025a) Clean Industrial Deal State Aid Framework (CISAF). Directorate-General for Competition. https://competition-policy.ec.europa.eu/about/contribution-clean-just-and-competitive-transition/clean-industrial-deal-state-aid-framework-cisaf_en (katsottu 15.5.2026).

European Commission (2025b) Recovery and Resilience Facility Annual Report 2025. https://reforms-investments.ec.europa.eu/publications-0/recovery-and-resilience-facility-annual-report-2025_en (katsottu 9.9.2026).

European Commission (2025c) The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonization. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0085 (katsotttu 11.10.2026).

European Commission (2026a) Commission proposes simpler and more strategic Public Procurement rules. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_1817 (katsottu 10.9.2026).

European Commission (2026b) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework of measures for the acceleration of industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors and amending Regulations (EU) 2018/1724, (EU) 2024/1735 and (EU) 2024/3110. https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/industrial-accelerator-act_en (katsottu 6.10.2026).

European Trade Union Confederation, ETUC (2024). *Industrial policy and social conditionalities*. https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2024-10/Industrial%20policy%20and%20social%20conditionalities.pdf (katsottu 20.4.2026).

European Trade Union Confederation, ETUC (2026) ETUC Key Proposals needed to strengthen the Industrial Accelerator Act. https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2026-07/ETUC%20key%20proposals%20on%20the%20IAA.pdf (katsottu 5.9.2026).

Euroopan investointipankki (2026) EIP-ryhmän toiminta Suomessa vuonna 2025. https://www.eib.org/en/publications/20260002-eib-group-activity-in-finland-in-2025?lang=fi (katsottu 12.10.2026).

Erten, Bilge, Stiglitz, Joseph, ja Verhoogen, Eric (2025) Employment impacts of the CHIPS Act. National Bureau of Economic Research. Working Paper 34625. DOI 10.3386/w34625.

Evans, Peter (1995) Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press.

Evenett, Simon, Jakubik, Adam, Martín, Fernando, Ruta, Michele (2024) The Return of Industrial Policy in Data. IMF Working Paper. WP/24/1. https://doi.org/10.5089/9798400260964.001.

Fleischman, Samuel (2026) The European Competitiveness Fund and MFF 2028-34. IndustriAll Policy Brief 1/2026. https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2026/3/639088192700416520_The_European_Competitiveness_Fund_and_MFF_2028-34_-_EN.pdf (katsottu 12.10.2026).

Gabor, Daniela (2023) The (European) derisking state', Stato e mercato, 1, 53–84. doi: 10.1425/107674.

Gabor, Daniela ja Braun, Benjamin (2025) Green macrofinancial regimes. Review of International Political Economy, 32(3), 542–568. https://doi.org/10.1080/09692290.2025.2453504.

Gould, Elise ja DeCourcy, Katherine (2024) Fastest wage growth over the last four years among historically disadvantaged groups. https://www.epi.org/publication/swa-wages-2023/ (katsottu 9.2.2026).

Guadagno, Francesca, Giffoni, Francesco, Reiter, Oliver, ja Schito, Marco (2026) Developing lead markets through "Made in Europe". Evaluating mandatory procurement instruments and their economic impact. Study requested by the European Parliament`s ITRE Committee. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2026/795719/ECTI_STU(2026)795719_EN.pdf (katsottu 7.10.2026).

Hartikainen, Jarno (2024) Suomi lähtee kisaan vihreistä investoinneista – Hallitus valmistelee 400 miljoonan euron tukiohjelmaa. Helsingin Sanomat 26.1.2024. https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010146953.html (katsottu 5.5.2026).

IndustriAll (2025a) Adopted—Clean Industrial Deal: Nice words but workers expect a game changer now. https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2025/12/639002827417132421_Adopted_-_Clean_Industrial_Deal_–_nice_words_but_workers_expect_a_game_changer_now_-_EN.pdf (katsottu 11.9.2026).

IndustriAll (2025b). Clean Industrial Deal – New State Aid Framework accompanying the Clean Industrial Deal (CISAF): IndustriAll Europe's position (Policy brief 2025/04). IndustriAll Europe. https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2025/12/639016555626569233_Clean_Industrial_Deal_-_New_State_Aid_Framework_accompanying_the_Clean_Industrial_Deal_(CISAF)_-_EN.pdf (katsottu 11.9.2026).

Klein, Ezra ja Thompson, Derek (2025) *Abundance*. New York: Avid Reader Press.

Krautsuk, Satu ja Valo, Antro (2026) Kiinalaisasentajia on vaadittu allekirjoittamaan järkyttävä sopimus valtio-omisteisen yhtiön työmaalla Kotkassa – tällainen se on. https://yle.fi/a/74-20240659 (katsottu 11.10.2026).

Lehmus, Markku (2026) Melkein sama sävel. https://www.sitra.fi/kasvuatlas-artikkeli/melkein-sama-savel/ (katsottu 10.9.2026).

Letta, Enrico (2024) Much more than a Market. Speed, Security, Solidarity Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens. https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf (katsottu 12.10.2026).

Maggor, Erez (2026) The Return of Industrial Policy and the No-Longer Hidden Developmental State in the United States. Politics & Society, 54(3), 279-322. https://doi.org/10.1177/00323292261450269.

Maksimainen, Jukka, Vetvik, Ole Jørgen ja Melgin, Tapio (2025) Seizing Finland's growth opportunity. https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/seizing-finlands-growth-opportunity#/ (katsottu 11.9.2026).

Mang, Sebastian, Schmidt, Maike ja Fernandez, Rodrigo (2026) Profits without Investment. https://neweconomics.org/2026/08/profits-without-investment (katsottu 27.8.2026).

Mazzucato, Mariana ja Rodrik, Dani (2026) Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases. Industrial and Corporate Change, 2026;, dtaf063, https://doi.org/10.1093/icc/dtaf063.

Mazzucato, Mariana, Fleischman, Samuel, Emerson, Anna-Hope ja Merling, Lara (2026) Labour Squeezed, Investment Stalled: The Hidden Cost of Financialisation in Europe's Corporate Sector. Policy Brief No 35 June 2026. UCL Institute for Innovation and Public Purpose and Syndicate European Trade Union.

Mills Rodrigo, Chris (2024) Leveraging the CHIPS Program to Create Good Jobs for All Semiconductor Workers. https://inequality.org/article/good-jobs-for-all-semiconductor-workers/ (katsottu 21.5.2026).

Minchin, Timothy (2025) Inside the upsurge: historical continuity and the Blue Bird Bus and Daimler Truck victories in the U.S. South. Labor History, 66(3), 318–338. https://doi.org/10.1080/0023656X.2025.2467949.

Nicoli, Francesco ja Beetsma, Roel (2024) Joint public procurement as a tool for
European Union industrial policy, Bruegel Policy Brief, No. 18/2024, Bruegel, Brüssel.

OECD (2025) Public procurement. https://www.oecd.org/en/topics/public-procurement.html (katsottu 5.6.2026).

Pamilih, Julia (2024) Industrial Policy with Conditionalities: U.S. CHIPS & Science Act. https://www.hks.harvard.edu/centers/wiener/programs/economy/our-work/reimagining-economy-blog/industrial-policy (katsottu 29.4.2026).

Pohjola, Matti (2025) Miksi Suomen talous ei kasva? Elintaso ja tuottavuus verrokkimaihin verrattuna. Muistio. Sitra.

Roitto, Matti ja Eklund, Timo (2026) Puolustusmenot, hankinnat ja työpaikat – Mitä jää Suomeen?

Saarinen, Merja (2026) Miljoonatukia sisään, mahtiosinkoja ulos. Helsingin Sanomat 7.10.2026.

Sabatino, Ester ja Lawrenson, Tim (2025) The SAFE Regulation and Its Implications for Non-EU Defence Suppliers. IISS Working Papers. https://www.iiss.org/research-paper/2025/12/the-safe-regulation-and-its-implications-for-non-eu-defence-suppliers/ (katsottu 12.10.2026).

Savolainen, Jani (2023) Joint statement on the Commission's proposal for a Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age. https://caneurope.org/publications/joint-statement-on-the-commissions-proposal-for-a-green-deal-industrial-plan-for-the-net-zero-age/ (katsottu 8.10.2026).

Semiconductor Industry Association (2024) The CHIPS Act Has Already Sparked $450 Billion in Private Investments for U.S. Semiconductor Production. https://www.semiconductors.org/the-chips-Act-has-already-sparked-200-billion-in-private-investments-for-u-s-semiconductor-production/ (katsottu 11.9.2026).

Tutkihallintoa.fi (2025) Hankintojen kokonaisarvo nousi hieman vuonna 2024. https://www.tutkihallintoa.fi/uutiset/hankintojen-kokonaisarvo-nousi-hieman-vuonna-2024/ (katsottu 12.10.2026).

Työ- ja elinkeinoministeriö (2024) Työ- ja elinkeinoministeriön ja Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin välinen tulossopimus vuosille 2025 – 2028.

U.S. Government Accountability Office (2026) Funding Status: Infrastructure Investment and Jobs Act and Inflation Reduction Act. https://www.gao.gov/products/gao-26-108434 (katsottu 3.9.2026).

JHL

TEOLLISUUDEN PALKANSAAJAT

Maailmantalouden toimintaympäristö on hiljattain muuttunut sellaiseksi, jossa valtiot aktiivisesti tukevat, suojaavat ja ohjaavat strategisiksi katsomiaan toimialoja. Keskeisiä instrumentteja tässä ovat mm. yritystuet ja julkiset hankinnat. Tässä julkaisussa keskustellaan siitä, mitä ehdollisuuksia julkiselle tuelle voidaan asettaa. Kansainvälisten esimerkkien kautta raportti pohtii, miten julkinen raha voidaan kytkeä investointeihin, hyvään työelämään ja kestävään taloudelliseen kehitykseen.

POSITIO ON JHL:N YHTEISKUNNALLINEN JULKAISUSARJA, JOSSA JULKAISTAAN JHL:N TUTKIMUSTOIMINNAN TULOKSIA JA PERUSTELTUJA TOIMENPIDE-EHDOTUKSIA.

JULKISTEN JA HYVINVOINTIALOJEN AMMATTILIITTO • JHL.FI

POSITIO # 7

2026