

# Taloustieteilijät yritystukien rämeikössä

**Heli Koski**

Vuonna 2019 suomalaista yritystukijärjestelmää arvioimaan asetettu yritystukien tutkimusjaosto on nyt julkaissut ensimmäisen raporttinsa.<sup>1</sup> Noin sadan sivun tietopaketti tarjoaa varsin kelvollisen yhteenvedon yritystukien perusteista, aihepiirin taloustieteellisestä teoriasta ja yritystukien viimeaikaisesta kehityksestä Suomessa. En käsittele tässä kirjoituksessa raportissa esitettyjä havaintoja ja keskustelua ympäristöön ja energiaan liittyvistä tuista – sitä aihetta tarkastelee tässä samassa Kansantaloudellisen aikakauskirjan numerossa julkaistu Osmo Soininvaaran kirjoitus.

EU:n valtiontukisääntely ja taloustieteelliset perusteet yritystuille ohjaavat käyttämään julkisia varoja yritysten tukemiseen vain poik-

keustapauksissa. Kirjoittajat summeeraavat selkeästi yritystukien taloustieteellisen viitekehysten esittelevässä osiossa tukien keskeiset perusteet taloustieteen näkökulmasta: markkinamekanismin epäonnistuminen kasvavien skaalatuottojen, ulkoisvaikutusten ja epätäydellisen informaation maailmassa.

Raportissa esitetty katsaus yritystukien määrän ja muotojen kehitykseen Suomessa vuosina 2012–2019 osoittaa kristallinkirkkaasti, että yritystuet eivät ole edelläkään poikeus. Erilaisten tuki-instrumenttien lista on hengästyttävä, ja herättää kysymyksen onko Suomessa toimintaa, johon ei voisi saada valtion avustusta – mitä ihmettä ovat esimerkiksi hevosalan neuvontaan annetut suorat tuet?

Vieläkin huolestuttavampi on selvityksestä esiin nouseva huomio, että samalla kun suorien tukien kokonaismäärä on paisunut noin

---

<sup>1</sup> *Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2020. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020: 20.*

1,5 miljardiin euroon, on talouden uudistamiseen tähtäävien tukien määrä tarkasteluajanjakson aikana pienentynyt. Suomessa vähennettiin 2010-luvulla juuri niitä yritystukia, jotka ovat taloustieteellisen tutkimuksen mukaan hyödyllisimpien joukossa. Tutkimusevidenssi viittaa siihen, että yritykset lisäävät omia T&K-investointejaan jokaista saamaansa T&K-tukieuroa kohden enemmän kuin euron verran. Täten koko kansantalouden tutkimus- ja kehityspanostukset ovat todennäköisesti kutistuneet T&K-tukien leikkaamisen seurauksena enemmän kuin pienentyneen T&K-tukieurosumman verran.

Raportissa kiitellään aiheellisesti hallituksen linjauksia lisäpanostuksista T&K-tukiin ja tavoitetta kääntää Suomen T&K-investoinnit kokonaisuudessaan kasvu-uralle. Näiden poliittikalinjausten pitäminen on tärkeää pandemian kriisiyttämässä hankalassa taloudellisessa tilanteessakin – pitkän ajan kasvu ja hyvinvointi syntyvät innovaatioista. Energia- ja ilmastotukien määrän kasvu on myös potentiaalinen valopilkku yritystukien sekavassa vyyhdissä. Tosin näiden tukien vaikuttavuudesta on liian vähän tutkimustietoa, jotta niistä kannataisi riemastua.

Siitä, kuinka hyvin Suomessa on erilaisilla tukimuodoilla saavutettu asetettuja tavoitteita, on kaiken kaikkiaan – T&K-tukia lukuun ottamatta – tarjolla vain verrattain vähän ja ylimalkaista tutkimustietoa. Syynä tähän on muun muassa tietojen keruun ja Tilastokeskuksen yritystukitietokannan karkeustaso tutkimuotojen luokittelun osalta. Esimerkiksi investointitukiksi luokiteltuja tukia myönnetään hyvin erilaisiin tarkoituksiin; tukea voi saada sekä aineettomiin että aineellisiin investointeihin, ja esimerkiksi yritystoiminnan laajentamiseen. Tilasto ei kerro yrityksille myönnettyjen

investointitukien tarkempia käyttötarkoituksia. Sama koskee monia muita tukityyppejä. Tästä syystä tukien vaikuttavuutta asetettujen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta on ollut paikoin mahdotonta arvioida.

Yritystukien tutkimusjaosto esittää tavoitteeksi uudistaa yritystukitietojen keräämistä niin, että eri tiedontuottajien aineistot kootaan säännöllisesti yhteen. Kaikkia Suomessa yritystukia myöntäviä julkisia tahoja velvoittava tarkempi tukitietojen rekisteröinti ja näiden tietojen saattaminen yhteen rekisteriaineistoon on välttämätön uudistus yritystukien laajemmän systemaattisen seurannan ja vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta.

Raportin empiirisessä kirjallisuuskatsauksessa keskitytään 2010-luvulla julkaistuihin Suomessa tehtyihin yritystukien vaikuttavuustutkimuksiin. Kirjoittajien yhtenä tavoitteena on ollut löytää tutkimuksen katvealueita, joiden perusteella tehdä suosituksia yritystukien vaikuttavuuden arvioinnin ja tutkimuksen suuntaamiseksi jatkossa. Tässä kohden raportin kirjoittajien ote tuntuu hieman lipsuneen, vaikkakin kirjallisuuskatsauksen ansiona voidaan pitää sitä, että esitetty lista tutkimuksista erottelee metodologisesti luotettavan vaikuttavuusarvioinnin minimikriteerit täyttävät tutkimukset muista.

Tutkimusten jakaminen tämän lisäksi kansainvälisissä vertaisarvioituissa lehdissä julkaistuihin ja muihin olisi parantanut esiteltyjen tutkimustulosten luotettavuuden arviointia. Tähän lauseikkaan ei ole kiinnitetty huomiota. Katsaukseen eivät ole päätyneet kaikki sellaisetkaan Suomessa tehdyt yritystukien vaikuttavuutta koskevat tutkimukset, jotka on julkaistu kansainvälisissä vertaisarvioituissa lehdissä 2010-luvulla.

Kirjallisuuskatsaukseen otettujen suomalaisten tutkimusten valintaperusteet jäävät ylipäätään epäselviksi, kuten myös se, miksi yritystukien tutkimusjaosto on päättänyt keskittyä raportissaan pelkästään kotimaisiin tutkimuksiin. Joidenkin tukimuotojen osalta ei ole lainkaan tai niistä on hyvin vähän kotimaista vaikuttavuustutkimusta – erityisesti näiden osalta olisi ollut hyödyllistä hakea tutkimustietoa ja oppeja kansainvälisestä kirjallisuudesta.

Suomalaisilla aineistoilla on tehty erittäin vähän T&K-verokannusteiden vaikuttavuutta koskevaa tutkimusta. Syynä tähän on se, etteivät T&K-verotuet ole olleet Suomessa käytössä, lukuun ottamatta lyhyttä kokeilujaksoa vuosina 2013–2014. Raportissa esitetty vaikuttavuusarvio T&K-verokannustimista pohjautuu yhteen kokeiluajanjaksoa koskevaan tutkimukseen. Tämän tutkimuksen johtopäätöksenä on, että ei ollut tilastollisesti merkittävää eroa T&K-menojen lisääntymisessä verotuen saajien keskuudessa verrattuna tukea saamattomiin yrityksiin. Hyödyllinen tieto lukijalle tässä kohden kirjallisuuskatsausta olisi ollut, että kyseisen tuloksen esittävässä tutkimusraportissa todetaan, ettei suomalainen T&K-verokannustinkokeilu ollut onnistunut eikä saavuttanut sille asetettuja tavoitteita. Syynä tähän olivat muun muassa kokeilun huono suunnittelu sen vaikuttavuuden arvioinnin lyhyt kesto ja tuen saamiseen liittyvä epävarmuus.

Kansainvälisestä kirjallisuudesta selviää, että T&K-verotuki on varsin laajalti maailmalla käytetty yritystuki-instrumentti, ja että vaikuttavuustutkimus viittaa T&K-verokannustimien olevan yksi parhaista innovaatiopolitiikan työkaluista. Bloomin ym. (2019) esittämän arvion mukaan T&K-verotukien käytöstä saatavat nettohyödyt ylittävät suorien T&K-tukien nettohyödyt. Ainakin talouden uudistamiseen

tähtäävien tukien osalta on siis mahdollista, että tuen pysyvyys ei ole välttämättä aina kirous. Muista maista saatujen kokemusten ja vaikuttavuusarviointien valossa T&K-verokannustinten käyttöönottoa kannattaisi vakavasti uudelleen harkita Suomessakin.

Yritystukien tutkimusjaoston arviointityötä olisi hyvä laajentaa jatkossa sen pohdintaan, missä määrin kansainvälisestä tutkimuksesta saatavia oppeja yritystukien vaikuttavuudesta voitaisiin soveltaa Suomen oloissa.

Yleisesti ottaen raportissa esitetty huoli verotukiin liittyvistä ongelmista on aiheellinen. Kaikki yritystuet heikentävät julkisen talouden tasapainoa, mutta menokehysten asettamiin rajoitteisiin ei törmätä verotukien osalta samalla tavalla kuin suorien yritystukien suhteen. Siksi verotuet näyttäisivätkin olevan poliittisille päätöksentekijöille mieluisia ja tällä hetkellä varsin moninaisia ja suuruusluokaltaan mittavia. Verotuet jäävät helposti pysyviksi. Yritystukien tutkimusjaoston näkemykseen, että verotukien tilastointia ja seurantaa on mitausongelmista huolimatta pyrittävä vahvistamaan, on helppo yhtyä.

Yritystukien tutkimusjaosto toteaa, ettei yritystukien vaikuttavuutta ole tutkittu Suomessa satunnaistetuilla vertailukokeilla, ja suosittelee näiden soveltamista yritystukikenttään. Toivottavasti tämä suositus otetaan päätöksentekijöiden joukossa vakavasti ja satunnaistettuja kontrolloituja yritystukiin liittyviä kokeiluja lähdetään toteuttamaan. Satunnaistetut vertailuasetelmat ovat yhteiskunnallisen vaikuttavuustutkimuksen työkalupakin parhaita menetelmiä.

Satunnaistetut vertailukokeet ovat erinomainen tapa käsitellä havaitsemattomista tekijöistä johtuvaa valikoitumisharhaa. Yritystukien hakemista koskeva valikoituminen ei ole

pelkästään vaikuttavuusarvioinnin luotettavuuteen liittyvä kysymys, vaan se on myös merkittävä järjestelmätason ongelma. Kun kymmenisen vuotta sitten analysoimme yritystukijärjestelmän toimintaa Suomessa, havaitsimme, että kerran tukia saaneet yritykset oppivat niitä hakemaan. Osasta yrityksiä tuli tukijärjestelmän kanta-asiakkaita, jotka saivat samoja tukia peräkkäisinä vuosina ja hakivat useita erilaisia tukia samanaikaisesti. Samankaltaisia havaintoja on tehty myöhemminkin: T&K-kannustinkokeilun lisävähennystä käyttäneistä yrityksistä 70 prosenttia oli saanut aiemmin jotain muuta julkista tukea.

Tämä vanha yritystukijärjestelmän tukien jakamiseen liittyvä ongelma nousi esille huhtikuussa Business Finlandin koronakriisitukien jaon yhteydessä. Elinkeinoministeri Lintilä kertoi, että kriisitukia olivat saaneet muita useammin sellaiset yritykset, varsinkin konsultit, joilla oli aiempaa kokemusta tukien hakemisesta. Tukien kohdentamista olisi mahdollista ja suotavaa tehostaa – tähän tulisi yritystukien tutkimusjaoston kiinnittää tulevassa työssään huomiota.

Yritystuet korjaavat parhaimmillaan markkinapuutteita, mutta ne voivat myös aiheuttaa ongelmia markkinoiden toimivuudessa. Yritystukien tutkimusjaosto nostaakin esiin yritystukien yhtenä merkittävänä riskinä kilpailun vääristymisen, tai pahimmassa tapauksessa kilpailun eliminoitumisen, ja tätä kautta hyvinvoinnin vähenemisen. Kirjallisuuskatsauksessa yritystukien kilpailuvaikutuksista ei keskustella. Totta, niiden tutkimus onkin ollut vähäistä. Kysymys yritystukien kilpailuvaikutuksista on varsin merkityksellinen, ja aineistoanalyysiin perustavalle tutkimustiedolle aiheesta on kipeä

tarve. Olisi ollut toivottavaa, että yritystukien tutkimusjaosto olisi nostanut tämän seikan esille pohtiessaan empiirisen vaikuttavuustutkimuksen katvealueita.

EU kieltää kilpailua vääristävien tukien myöntämisen, mutta oma ymmärrykseni on, että tukia myöntävät tahot eivät systemaattisesti arvioi tukipäätöksiä tehdessään myönnetyn tuen vaikutusta kilpailuun. Yritystukien tutkimusjaosto voisikin tulevaisuudessa selvittää, miten tukia jakavissa organisaatioissa voitaisiin käytännön työssä arvioida ja varmistaa, ettei niiden myöntämällä tuilla ole haitallisia kilpailuvaikutuksia.

Yritystukien tutkimusjaosto painottaa yritystukien vaikuttavuuden arvioinnin merkityksen korostuvan tilanteessa, jossa julkisen talouden velkaantumisen takia tukipolitiikalta edellytetään aiempaa parempaa kustannustehokkuutta. Tällä hetkellä näillä sanoilla on vielä enemmän painoa kuin niiden kirjoitushetkellä. Kun koronakriisin poikkeuksellisen mittavilla yritystuilla on toivottavasti tekoahjautettu elinkelpoiset yritykset kriisiajan yli ja epidemia selätetty, ennätysvelkaantunut julkinen talous vaatii yritystukien osalta erityisen kriittistä arviointityötä. □

### **Kirjallisuus:**

Bloom, N., Van Reenen, J. and Williams, H. (2019), A toolkit of policies to promote innovation, *Journal of Economic Perspectives* 33: 163–184.