

Mika Maliranta

YRITYSTUKIEN UUDISTAMINEN: KIVUNHALLINTAA JA TÄHTÄIMEN SÄÄTÖÄ

Yritystuet taloustieteellisenä kysymyksenä

12.8.2019

Sitra muistio
© Sitra 2019

Mika Maliranta

Yritystukien uudistaminen:
kivunhallintaa ja tähtäimen säätöä.
Yritystuet taloustieteellisenä kysymyksenä

ISBN 978-952-347-137-5 (PDF)
www.sitra.fi
Julkaisua koskevat tiedustelut: julkaisut@sitra.fi

Sitran muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi
tuotettuja sisältöjä.

Julkaisua päivitetty saavutettavuuden osalta
kesällä 2020

Sitra Muistio

Yritystukien uudistaminen: kivunhallintaa ja tähtäimen säätöä

12.8.2019

Sisällys

Esipuhe	4
Johdanto	5
Taloustieteellisen näkökulman ominaispiirteitä	7
Yritystuet taloustieteellisestä näkökulmasta katsottuna	11
Johtopäätöksiä	23
Kirjallisuutta	27

Esipuhe

Ajatus yritystukifoorumin perustamisesta syntyi loppukesästä 2017. Havaitimme, että yritystukia koskeva keskustelu oli hyvin jännitteistä ja tuntui, ettei yhteistä kieltä ollut helppoa löytää. Sitralla on kokemusta dialogin ja rakentavan keskustelukulttuurin edistämistä ja näimme, että tässä olisi hyödyllistä tarjota puitteet ja tila rakentavalle keskustelulle ja yhteisymmärryksen lisäämiselle aiheesta, joka herättää voimakkaita ja usein keskenään risteäviä tulkintoja eri toimijoiden näkökulmista. Yritystukijärjestelmä on lisäksi luonteeltaan monimutkainen ja tekninen ja se vaikuttaa kansantaloutemme resurssien käyttöön ja pitkän aikavälin menestykseen. Yritystukifoorumin tavoitteena olikin tarttua näihin haasteisiin: luoda yhteinen ymmärrys yritystukijärjestelmän perusteluista, keskeisistä ominaisuuksista ja kokonaisuudesta sekä yritystukijärjestelmän kytköksistä muihin yhteiskunta- ja talouspolitiikan lohkoihin, kuten verotukseen ja sosiaalipolitiikkaan.

Kutsuimme foorumin moderaattoriksi taloustieteilijä Mika Malirannan. Maliranta on tutkinut yritystukiin liittyviä teemoja kuten tuottavuutta, innovaatiopolitiikkaa ja kilpailukykyä yli 20 vuoden ajan. Halusimme valita nimenomaan taloustieteellisen näkökulman, koska yritystuet ovat tärkeä osa talous- ja elinkeinopolitiikkaa, joiden tarkoitus on tukea kansantalouden kehitystä. Tarkoitus oli siirtää keskustelun fokus yksittäisistä tuki-instrumenteista yhteiseen hyvään eli koko kansantalouden kasvun ja tuottavuuden edistämiseen pitkällä aikavälillä.

Kun parlamentaarinen yritystukiryhmä perustettiin syyskuun lopussa 2017, päätimme siirtää yritystukifoorumin ajankohtaa, sillä halusimme antaa parlamentaariselle yritystukiin keskittyvälle työryhmälle työrauhan. Kutsuimme foorumin koolle ensimmäisen kerran marraskuussa 2018. Toisen kerran kokoonnuimme kesäkuussa 2019.

Mika Maliranta on alustanut kokoontumisia taloustieteellisillä havainnoilla yritystukien perusteluista teorian ja empirian näkökulmista sekä yritystukien vaikutuksista yrityksiin ja kansantalouteen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Hän on nyt koonnut keskeiset havainnot tähän muistioon. Muistio sisältää myös politikkasuosituksia yritystukijärjestelmän kehittämiseksi. Esimerkiksi että yritystukijärjestelmän uudistaminen olisi syytä toteuttaa osana laajempaa kokonaisuutta, joka kytkeytyy yhteen muun muassa yritysverotuksen, sosiaaliturvan ja työmarkkinoiden uudistusten kanssa.

Sitra on laatinut yritystukifoorumin aikana käytyjen keskustelujen pohjalta työpaperin ”Näkökulmia yritystukien uudistamistyöhön”, joka käsittelee yritystoiminnan hyvää toimintaympäristöä vuonna 2030.

Toivomme muistion lisäävän ymmärrystä yritystukien perusteluista ja vaikutuksista ja osaltaan kannustavan pohtimaan talouden uudistumista ja sitä tukevia politiikkatoimenpiteitä. Huomioiden yhteiskuntaamme kohtaavat viheliäiset haasteet kuten julkistalouden kestävyysvaje tai ilmastonmuutoksen torjuminen, tulee meidän saada kansantalouden voimavarat tehokkaasti palvelemaan kestävästä kehitystä. Vain siten voimme menestyä tulevaisuudessa.

Helsingissä 12.8.2019

MARI PANTSAR

johtaja, hiilineutraali kiertotalous, Sitra

JANNE PELJO

projektijohtaja, ilmastoratkaisut, Sitra

Johdanto

Yritystuet ovat osa talous- ja elinkeinopolitiikkaa, jolla pyritään edistämään kansantalouden kehitystä. Taloustieteilijät, eli ekonomistit, tutkivat kansantalouden toimintaa, joten yritystuet kuuluvat heidän tutkimusalaansa.

Kesäkuussa 2018 ekonomistikoneessa tehdyn kyselyn mukaan jopa 79 prosenttia suomalaisen ekonomistipaneelin jäsenistä katsoi, että yritystukia olisi syytä ryhtyä leikkaamaan kunnianhimoisesti. Eri mieltä oli seitsemän prosenttia ja epävarmoja tai vailla mielipidettä 14 prosenttia ekonomisteista. Asiasta oli siis vahva konsensus suomalaisten ekonomistien keskuudessa.

Kyseinen paneeli koostuu Suomessa toimivista taloustieteen professoreista, taloustieteellisten tutkimuslaitosten johtajista sekä tutkijoista, joilla on laaja julkaisuutuotanto taloustieteellisissä aikakauskirjoissa. Paneelin joukko on siis pätevyydeltään laadukas. Se on kuitenkin monissa kysymyksissä mielipiteiltään ja yhteiskunnallisilta näkemyksiltään epäyhtenäinen. Sen huomaa, kun katsoo vastausjakauksia kysymyksiin, jotka koskevat esimerkiksi tuloeroja, verotusta, sosiaaliturvaa, kilpailukykyä tai sääntelyä.

Voisi jopa sanoa, että ekonomistipaneelin jäsenet vasemmalta oikealle ovat harvassa asiassa yhtä yksimielisiä kuin siinä, että yritystuissa on leikkaustarpeita. Toisaalta on syytä myös todeta, että vain osa ekonomisteista on perehtynyt hyvin yritystukiasiaan ja tuntee yksityiskohtaisesti tätä aihetta koskevaa teoreettista sekä empiiristä tutkimusta. Jotain kiinnostavaa on kuitenkin siinä, että monissa muissa kysymyksissä usein kovin erimielinen ekonomistien joukko on ainakin yleisellä tasolla näin samanmielinen epäluuloisuudessaan yritystukia kohtaan. Eikä Suomi ole poikkeus, samanlainen konsensus ekonomistien keskuudessa havaitaan myös muualla maailmassa.

Ekonomistien epäluulo yritystukia kohtaan ei kuitenkaan aina näy eri maiden talous- ja elinkeinopolitiikassa. Suomi ei ole tässäkään poikkeuksellinen. Yritystuet ovat kaikkialla yleisiä ja puoluetustasta riippumatta hallitukset ovat joko haluttomia tai kyvyttömiä niitä purkamaan päättäväisesti siitä huolimatta, että ekonomistit neuvovat niin tekemään. On toki ajateltavissa – ja jotkut sanovat ihan ääneenkin – että ekonomistitutkijat ovat vieraantuneet käytännön realiteeteista ja tarjoavat teoreettisia sekä vahingollisia politiikkasuosituksiaan yritystuista.

Näyttää siltä, että vaikka monien poliitikkojen aikeena on alun perin ollut yritystukien leikkaukset, monen mieli on kuitenkin muuttunut niiden konkreettisten kokemusten ja neuvojen jälkeen, joita työelämään osallistuvilla on ollut tarjottavanaan politiikan valmistelutyön aikana. Joidenkin mielestä yritystukien tarpeellisuudesta kertoo jotain se, että politiikan tekijät jatkuvasti ympäri maailmaa päätyvät tukeutumaan yritystukien käyttöön talouspolitiikassaan.

Ekonomistien asema on tässä kadehdittavampi kuin poliitikkojen. Yritystukien leikkauksista joko väitetysti tai todellisesti johtuvat joukkoyritystien ylittävät helposti uutiskynnyksen. Vastuuseen joutuvat helposti päätöksiä tehneet poliitikot pahimmillaan sillä seurauksella, että mahdollisuudet kaikenlaiseen yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen vähenevät tai katoavat tyystin.

Taloustieteellisen teoreettisen ja empiirisen tutkimustiedon perusteella voidaan kuitenkin sanoa, että onnistuneen yritystukijärjestelmän uudistuksen myönteiset seuraukset muodostuvat usein lukuisista pienistä työpaikkavirroista, joita ei ole helppo tunnistaa. Ne monesti myös syntyvät ja laajenevat vasta vaalien jälkeisinä aikoina. Niistä on poliitikkojen vaikea ottaa kunniaa silloinkaan, kun siihen olisi aihetta. Yritystukien uudistamisen myönteisiä seurauksia havaitsevat usein vain ekonomistit ulospäin mystisiltä vaikuttavissa talousmalleissaan. Kielteisistä seurauksista sen sijaan raportoivat toimittajat konkreettisesti ja selkeäsanaisesti suurelle yleisölle monilla uutiskanavilla. Toisin sanoen yritystukien uudistamisen kielteisten ja myönteisten vaikutusten todentamisessa on epäsymmetriaa tavalla, joka saattaa vääristää politiikantekoa. Tämä mahdollinen vinouma on syytä tiedostaa, jotta päädyttäisiin lopulta koko kansantalouden kannalta parhaisiin ratkaisuihin.

Yritystukikeskustelussa on monia jakolinjoja. Yksi selkeä jakolinja näyttäisi kuitenkin kulkevan nimenomaan ekonomistien ja muiden välillä. Siksi pidin tarpeellisena, että keskustelun strukturoimiseksi ja taustoittamiseksi yritystukifoorumissa yritettiin melko perusteellisesti kuvata sitä ajattelua ja tutkimusnäyttöä, joka taloustieteilijöillä on silloin, kun he muodostavat kantaansa yritystukien tarpeista ja vaaroista – ja joista he ovat siis saavuttaneet keskenään sangen vahvan yksimielisyyden.

Jos haluaa ymmärtää ekonomistien kantaa yritystukiin, on esimerkiksi tarpeellista tietää, miksi ekonomistien mielestä yritysverotuksen kevennys – tai yritystukien lisäys – ei välttämättä paranna suoraan samassa suhteessa kohteena olevien yritysten kannattavuutta tai kustannuskilpailukykyä. Tai mikä ero taloustieteessä on yrityksen kannattavuuden ja tuottavuuden välillä. Tai miten on mahdollista, että kansantalouden työn tuottavuus (tuotos per työtunti) ei välttämättä kohoa, vaikka kaikkien tukea saaneiden yritysten työn tuottavuus kohoaishi, ja vieläpä kyseisen tuen ansiosta. Tällaisten kysymysten ymmärtäminen edellyttää talusteorian, taloustieteen käsitteiden ja empiirisen tutkimuksen ymmärtämistä. Nämä ovat myös kysymyksiä, joihin on syytä kiinnittää entistä enemmän huomiota, kun haetaan ratkaisuja kestävän talouspolitiikan nykyisiin polttavimpiin kysymyksiin.

Taloustieteellisen näkökulman ominaispiirteitä

Yritystukia voi lähestyä koko kansantalouden näkökulmasta tai yritysten näkökulmasta.

Taloustieteessä tutkitaan kansantalouden kokonaisjärjestelmän toimintaa. Tämä on vaativa tutkimuskysymys, koska kyse on ihmisten (ja yritysten) käyttäytymisestä monimutkaisessa systeemissä. Tilannetta toisaalta helpottaa se, että taloustiede on ehtinyt kehittyä jo ainakin 1700-luvulta lähtien ja kehitys on ollut voimakasta näihin päiviin saakka.

Koska kansantalous on systeemi, jonka eri osat vaikuttavat toisiinsa, kansantaloudellisia vaikutuksia ei useinkaan voida mitata laskemalla vaikutuksia yrityksittäin tai toimialoittain yhteen. Tässä laskennassa yrityksistä (tai toimialoista) laskettu summa voi olla paljon suurempi tai paljon pienempi kuin mitä tapahtuu koko kansantalouden tasolla.

Ekonomistien tulokulmaa voisi luonnehtia “ylhäältä alaspäin” -lähestymistavaksi. Se on vaihtoehtoinen tai ehkäpä täydentävä sille lähestymistavalle, jota käytettiin esimerkiksi parlamentaarisen yritystukityöryhmän työssä, joka jätti loppuraporttinsa vuonna 2018. Siinä työssä käytiin läpi iso määrä erilaisia yritystukimuotoja yksityiskohtaisesti. Etsittiin sellaisia yritystukia, joiden leikkaamismahdollisuuksista olisi saavutettavissa suuri yksimielisyys. Kun nämä leikattavaksi sopivat yritystukimuodot laskettiin lopuksi yhteen, yhteissumma todettiin vähäpätöiseksi.¹

Taloustieteellinen analyysi ei ole vain teoreettista – se on yhä useammin myös empiiristä

Koska tarkastelun kohteena on kansantalouden mutkikas systeemi, analyysit ja sen taustalla olevat käsitteet sekä ajattelu vaikuttavat usein väistämättä abstraktilta ja teoreettiselta.

On kuitenkin melko yleinen harhaluulo, että taloustieteellinen analyysi on tyypillisesti hyvin teoreettista. Empiirisen analyysin asema on jatkuvasti vahvistunut taloustieteellisessä tutkimuksessa. Empiirisen analyysin merkitys on hyvin keskeinen myös yritystukia koskevissa tutkimuksissa. Asiaan on myötävaikuttanut se, että taloustieteilijät ovat saaneet käyttöönsä entistä laajempia ja kattavampia yritystason aineistoja. Niihin voidaan liittää monipuolisia tietoja yritysten toiminnasta ja niiden henkilöstöstä. Tietoja on myös usein saatavilla pitkältä aikaväliltä, mikä on tuiki tarpeellista yritystoiminnan dynamiikan ymmärtämiseksi. Toisaalta empiirinen analyysi vaatii aina tuekseen johdonmukaisen teoreettisen tarkastelukehikon. Ilman

¹ Ks. esim.

vankkaa teoriapohjaa tilastollisista yhteyksistä on vaarallista tehdä tulkintoja ja talouspoliittisia suosituksia.

On tietysti järkevää kuunnella, mitä yritykset sanovat investoinneistaan, työllistämistään ja yritystukitarpeistaan. Mutta on erittäin tärkeää muistaa, että taloustieteessä tutkitaan mitä yritykset todellisuudessa tekevät, kun esimerkiksi yritystuet tai verotus muuttuvat.² Taloustieteelliset mallit ja yhä laajemmat sekä monipuolisemmat yritystason aineistot antavat tälle yhä parempia mahdollisuuksia.

Taloustieteessä korostetaan vaihtoehtoiskustannuksia

Useiden taloustieteilijöiden mielestä vaihtoehtoiskustannus on taloustieteen tärkeimpiä käsitteitä.³ Kyse on siitä, että kun niukkuuden oloissa tehdään joku valinta, niin samalla jostain joudutaan luopumaan. Tällaiset valinnoista aiheutuvat epäsuorat kustannukset eivät aina tule kovin selvästi näkyviin ja siksi ne helposti unohtuvat.

Vaihtoehtoiskustannus on näkökohta, joka on syytä pitää tarkasti mielessä myös pohdittaessa yritystukien tarpeellisuutta. Yritystuet täytyy rahoittaa veroilla tai maksuilla, jotka useimmissa tapauksissa vääristävät yritysten ja ihmisten taloudellista toimintaa koko kansantalouden hyvinvointia vahingoittavalla tavalla. Toisaalta yritystukien sijasta julkisia varoja olisi voitu käyttää joihinkin muihin yritysten kilpailukyvyyn ja ihmisten hyvinvoinnin kannalta tarpeellisiin kohteisiin kuten koulutukseen, tutkimukseen tai terveydenhoitoon.

Yritystukikeskustelussa kannetaan usein murhetta siitä, miten esimerkiksi tietyn toimialan työllisyyden käy, jos kyseisen toimialan saamia tukia leikataan. Laskelmissa saatetaan joskus esittää pelottavan suuruisia arvioita työpaikkojen menetyksistä. On totta, että joitakin toimialoja tuetaan hyvin voimakkaasti kaikkialla maailmassa ja on mahdollista, että ilman vastaavanlaisia tukia työpaikkojen säilymiselle ei ole juuri edellytyksiä. Telakkateollisuus on esimerkki tällaisesta alasta.

Pohdintaa on kuitenkin syytä jatkaa syvemmälle ja ennen kaikkea pidemmälle. On syytä kysyä, olisiko toimialan työvoimalle kysyntää sellaisilla toimialoilla, jossa työllä ja pääomalla saadaan arvonlisäystä vähintään vastaava määrä ilman julkisen vallan tukea – joko heti tai joskus tulevaisuudessa?

On kiistatonta, että yritystukien leikkaukset aiheuttavat usein merkittäviä sopeutumiskustannuksia. Sekä yritysten kilpailuedut että työntekijöiden inhimillinen pääoma ovat usein hyvin erikoistunutta. Tämän vuoksi lyhyellä aikavälillä on usein odotettavissa tuotannon menetyksiä. Mutta on vahvoja taloustieteen tutkimuksen tarjoamia perusteita uskoa, että varsinkin pitkällä aikavälillä työvoimalla on tuottavaa vaihtoehtoista käyttöä muilla toimialoilla. Luottavaisuudelle tämän suhteen on perusteita varsinkin, jos talouden dynamiikka on kunnossa.

Vaihtoehtoiskustannukset tulevat usein konkreettisemmin esiin korkeasuhdanteen kuin taantuman aikana. Korkeasuhdanteen aikana yritysten kilpailu työvoimasta kiristyy. Valitukset työvoimapulasta lisääntyvät. Jos tällaisessa tilanteessa autetaan joidenkin yritysten kykyä säilyttää työpaikkoja ylimääräisin verohelpotuksin tai avus-

2 Laukkanen ja Maliranta (2019).

3 Vaihtoehtoiskustannusten pohtiminen selittää sen, miksi niin monien taloustieteilijöiden mielestä asuntotulovero on järkevä ajatus, vaikka tällä ajatuksella ei olekaan kovin suurta kannatusta suuren yleisön keskuudessa.

tusten avulla, samalla vaikeutetaan muiden yritysten mahdollisuuksia saada uutta työvoimaa ja laajentua. Yritysten välinen kilpailu työvoimasta näkyy palkkojen kasvun kiihtymisenä aikaisempaa korkeampina sopimuskorotuksina sekä niin sanottuina liukumina. Tämän vuoksi kasvavat yritykset joutuvat maksamaan työvoimasta korkeampaa hintaa kuin mitä joutuisivat maksamaan siinä tapauksessa, että markkinoilla jo olevien yritysten työpaikkoja ei turvattaisi yritystukien avulla.⁴ Työpaikkojen tuhon vähentäminen johtaa siis vähäisempään uusien työpaikkojen luontiin.

Taloustieteilijät ovat kiinnostuneet talouden suhdannevaihteluista ja pitkän aikavälin hyvinvoinnista

Taloustieteessä erotellaan lyhyen aikavälin suhdannevaihtelu ja pitkän aikavälin talouskasvu. Nykyisin niitä kuitenkin pyritään tarkastelemaan yhtenäisessä teoriakehikossa. Talouspolitiikan lyhyen aikavälin tavoitteena on talouskasvun heilahtelujen tasoittamien suhdannepolitiikan keinoin. Kasvupolitiikalla puolestaan pyritään vahvistamaan talouskasvua pitkällä aikavälillä. Silloin huomio keskittyy erityisesti työn tuottavuuden kasvun ja teknologisen kehityksen tekijöihin. Taloustieteellisen tutkimuksen mukaan suhdannepolitiikan ja kasvupolitiikan tavoitteiden välillä ei ole yleensä ristiriitaa. Lyhyen aikavälin heilahtelujen vähentäminen kysyntää säätelemällä näyttäisi olevan hyväksi talouskasvulle myös pitkällä aikavälillä.

Talouskasvu lisää kansalaisten hyvinvointia edelleen myös vauriissa kansantalouksissa. Tästä todistaa vakuuttavasti muun muassa Jonesin ja Klenowin (2016) hyvinvoinnin objektiivisiin sekä Stevensonin ja Wolfersin (2013) subjektiivisiin indikaattoreihin perustuvat analyysit. Hyvinvoinnin kannalta erityisen arvokasta on se osa talouskasvusta, joka perustuu kokonaistuottavuuden kasvuun. Kokonaistuottavuuden paraneminen tarkoittaa sitä, että samalla työ- ja pääomapanosmäärällä saadaan aikaisempaa suurempi reaali tuotos aikaan. Kokonaistuottavuuden kasvuun perustuva talouskasvu on myös ympäristön kannalta kestävä kasvua, sillä kokonaistuottavuuden parantumisen ansiosta sama tuotostuotantomäärä pystytään tuottamaan aikaisempaa vähemmällä panoksilla eli vähemmän ympäristöä kuormittamalla.

Yritystukien näkökulmasta pitkän aikavälin talouskasvu on kiinnostavampi kuin lyhyen aikavälin suhdannevaihtelut. Parhaimmillaan yritystuilla voidaan edistää talouden uudistumista ja tällä tavalla vahvistaa tuottavuuden kasvua sekä parantaa taloudellista hyvinvointia. Suhdannepolitiikan välineiksi sopii paremmin raha- ja Suomen tapauksessa ennen kaikkea finanssipolitiikka. Suhdanneheilahtelut voivat kuitenkin pahimmillaan hidastaa talouskasvua pitkäksi aikaa. Tämä on syytä pitää mielessä esimerkiksi uudistettaessa yritystukijärjestelmää. Liian äkkinäiset ja voimakkaat leikkaukset saattavat aiheuttaa pitkän aikavälin kasvulle haitallisen taantumman. Korkeasuhdanne on turvallisempi ajankohta leikkauksille.

*Yritystukien
näkökulmasta pitkän
aikavälin talouskasvu
on kiinnostavampi
kuin lyhyen aikavälin
suhdannevaihtelut.*

4. Ks. Maliranta (2018).

Miksi innovaatioista puhutaan niin paljon?

Yritysfoorumissa esitettiin asiallinen huomio siitä, että moderaattorina toimineen tutki-
mustausta tuottavuuden ja talouskasvun tutkimuksessa on saattanut heijastua siihen,
kuinka suuren painoarvon innovaatiotoiminnan edistäminen sai keskustelussa. Voidaan
kuitenkin väittää, että pääosa taloustieteilijöistä niin Suomessa kuin ulkomailla lähtee
siitä, että yritystukien keskeinen perustelu lähtee markkinoiden epäonnistumisesta.⁵

Yritystukien näkökulmasta innovaatiot ovat kiinnostavia kahdesta syystä. Ensiksi, innovaatioihin sisältyy niin sanottuja positiivisia ulkoisvaikutuksia, minkä vuoksi yritykset mahdollisesti panostavat innovaatioihin ehkä omalta kannaltaan optimaalisen määrän, mutta kuitenkin liian vähän koko kansantalouden näkökulmasta. Toiseksi, yksityiset pääomamarkkinat saattavat toimia epätäydellisesti varsinkin innovaatiotoiminnan rahoittamisessa, koska aineeton pääoma saattaa toimia huonosti lainan vakuutena. Tästä syystä laina saattaa joskus jäädä yritykseltä saamatta, vaikka kyse olisi oikeasti tuotto-odotuksiltaan lupaavasta hankkeesta.

Toisaalta on totta, että saasteista aiheutuvat negatiiviset ulkoisvaikutukset ja yritystukien merkitys ympäristöongelmien torjunnassa olisi varmaankin ansainnut enemmän huomiota foorumin keskusteluissa.

Julkinen valta innovaatioiden ohjaajana

Mariana Mazzucato (2013) on argumentoinut, että julkisella vallalla on usein ollut merkittävä rooli menestyksellisten innovaatioiden synnyssä. Mazzucaton mukaan monet tärkeät innovaatiot olisivat jääneet syntymättä, jos markkinat olisivat jätetty toimimaan yksin ja vapaasti.

On totta, että jälkikäteen ajatellen joidenkin mittavien julkisen vallan panostusten tulokset näyttävät vaikuttavalta. Kolme seikkaa on kuitenkin syytä muistaa. Ensiksi, aina on syytä miettiä myös sitä, mitä muuta samalla panostuksella olisi saatettu saada aikaan jossakin vaihtoehtoisessa käytössä eli vaihtoehtoiskustannukset on pidettävä tässäkin kohtaan mielessä. Toiseksi, tällaisissa muisteloissa onnistumiset muistetaan usein paremmin kuin epäonnistumiset. Tästä syystä odotukset julkisten politiikkatoimenpiteiden tulevista seurauksista saattavat olla harhaisia valtio-ohjausmyönteiseen suuntaan. Kolmanneksi, kun tarkastellaan menestyneiden klustereiden muodostumista tarkemmin, se usein muistuttaa enemmänkin sattumanvaraista evolutionääristä kehitystä kuin älykkään suunnittelijan ohjausta. On turvallisempaa, että julkinen valta keskittyy yleisten edellytysten vahvistamiseen ja epäsuoran innovaatiopolitiikan keinoihin kuin alkaa ohjailta toimialarakenteiden muutosta tai teknologioiden valintaa.

Kilpailulla kilpailukykyä

Innovaatioilla aikaansaatu teknologinen kehitys on pitkällä aikavälillä kilpailukykyyn tärkein tekijä. Innovaatiota varten yritykset tarvitsevat sekä kannusteita että edellytyksiä. Kannusteina toimivat yritysten voitot ja yritysten välinen kilpailu. Kun kilpailu toimii, innovaatiot ovat yksi tärkeä tekijä, joilla yritykset parantavat selviämi-

5 Ks. esim. Tirole, J. (2017). *Economics for the Common Good*. Princeton University Press.

sensä edellytyksiä. Tavallaan innovaatiot ovat yrityksen keino ”paeta kilpailua”. Tällainen kilpailun välttely on usein ihan tervettä. Onnistunut innovaatio tarjoaa yritykselle kilpailuedun muihin nähden. Julkinen valta voi siis kannustaa yrityksiä innovoimaan kilpailupolitiikan keinoin. Toisaalta julkinen valta voi kannustaa yrityksiä innovointiin myös vahvistamalla patenttisuojaa tai keventämällä voittojen verotusta. Suurimmat innovaatiolisäykset saadaan edellä kerrottujen politiikkatoimien yhdistelmällä. Innovaatioiden edellytyksiä vahvistava politiikkavalikoima on puolestaan kaikille tuttu: sen keskeisiä tekijöitä ovat koulutus ja tutkimus.

Yritystuet taloustieteellisestä näkökulmasta katsottuna

Miten yritystuki pitäisi määritellä?

Hedelmälliselle dialogille on välttämätöntä, että keskusteluun osallistuvilla on edes jossain määrin yhteinen käsitys määritelmistä. Koska yritystuilla tavoitellaan esimerkiksi työllisyyttä, talouskasvua ja kilpailukykyä, jotka ovat taloustieteen keskeisiä tutkimuskohteita, on luontevaa katsoa, mitä yritystuilla taloustieteellisessä kirjallisuudessa tyypillisesti tarkoitetaan. Lähtökohtana on, että yritystukia on syytä tulkita niin laajasti, että niiden kansantaloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida riittävän kattavasti.

Työ- ja elinkeinoministeriön yritystukia ja niiden vaikutuksia käsittelevässä virkamiesselvityksessä käytetään osuvaa määrittelyä:

”Yritystukia ovat avustukset ja korkotuet sekä sellaiset lainat, takaukset, takuut, oman pääoman ehtoiset rahoitukset, verotuet ja muut järjestelyt, jotka sisältävät taloudellista tukea.”

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017)

Määritelmä sisältää kaksi tähdentämisen arvoista näkökohtaa. Ensiksi, yritystuet parantavat kohteena olevan yrityksen taloudellista asemaa ja toiseksi, julkisella vallalla on monia välineitä yrityksen taloudellisen aseman kohentamiseen.

Yritystukien määrittely ei ole mustavalkoista ja luokittelu on tulkinnanvaraista

Yritystukien arviointia vaikeuttaa se, että

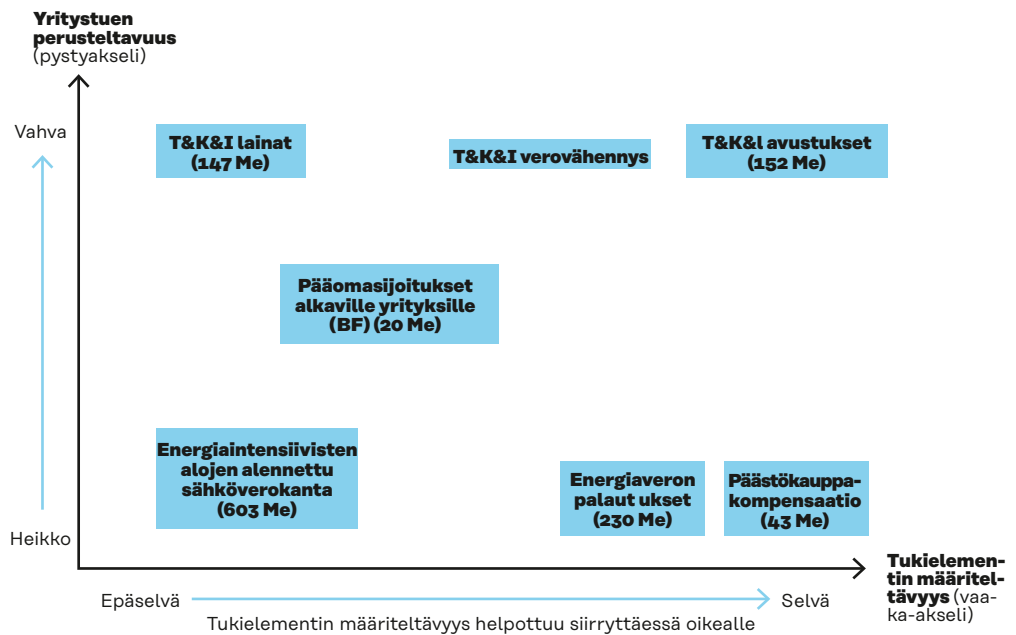
- 1)** niitä on monen tyyppisiä (avustuksia, verotukea, lainaa ja takauksia) ja että
- 2)** niitä käytetään moniin tarkoituksiin (innovaatioihin, kustannusten alentamiseen, investointien lisäämiseen, työpaikkojen säilyttämiseen jne.)

Toisissa tukimuodoissa tukielementin määriteltävyys on selkeämpi kuin toisissa. Toisaalta toisten yritystukien perusteltavuus on vahvempi kuin toisten. Pitkän aikavälin talouskasvun ja elintason näkökulmasta yritysten uudistumiseen tähtäävät tukimuodot ovat tärkeämpiä kuin niin sanotut “säilyttävät” tuet.

Yritysten uudistumisen edistämiseksi on perusteita

Yritystukien eroja on pyritty havainnollistamaan oheisella kuviolla 1. Kuvion pystyakseli kertoo, kuinka vahvat taloustieteelliset perusteet kyseiselle yritystuella on; mitä vahvemmat perustelut, sitä korkeammalle yritystuki kuviossa sijoittuu. Yleisesti ottaen sellaiset tuet, joiden tähtäimenä on talouden uudistumisen edistäminen, sijoittuvat kuviossa ylhäälle. Kuvion alaosassa on tukimuotoja, joiden keskeinen päämäärä on kustannusten alentaminen ja tällä tavalla yritysten ja niiden työpaikkojen säilymisen edistäminen.

Kuvio 1.
Yritystuen
perusteltavuus
ja määriteltävyys



Nuorten yritysten tukemiselle on teoreettisia perusteita

Kuviossa välimaastoon voisi ajatella sijoittuvan esimerkiksi alkaville yrityksille tarjotut pääomasijoitukset. Uudet yritykset ovat tärkeä osa talouden uudistumista. Uudet yritykset saattavat myös synnyttää kilpailupainetta ja tällä tavalla innovointikannustetta myös jo markkinoilla olevien yritysten joukossa, mikä voi kiihdyttää myös näiden yritysten uudistumista. Tärkeä kysymys kuuluu, onko taloudessa sellaisia piirteitä, joiden vuoksi vapaasti toimivat markkinat saattavat epäonnistua tarjoamaan riittävän hyvät edellytykset uusille yrityksille sekä mahdollisuudet laajentaa tuotantotoimintaansa ulkoisella rahoituksella?

Talouden kasvututkimuksessa on kiinnitetty paljon huomiota siihen, että rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyydet saattavat tukahduttaa innovaatioita ja yritysten kasvua.⁶ Syynä on se, että innovaatiotoiminta kytkeytyy usein aineettomaan pääomaan, joka toimii huonommin lainan vakuutena kuin aineellinen pääoma. Innovaatiotoimintaan liittyy usein myös hankalia informaatio-ongelmia, jotka myös vaikeuttavat rahoitusmarkkinoiden tehokasta toimintaa. Ongelma voi kärjistyä erityisesti nuorten innovaatioperusteisten yritysten kohdalla. Oman pääoman vähäisyyden vuoksi ne joutuvat usein tukeutumaan ulkoiseen rahoitukseen enemmän kuin vanhat yritykset. Toisaalta uusien yritysten ongelmana voi usein olla myös se, että niiden teknologiat ovat niin uusia, etteivät rahoittajat osaa vielä arvioida niiden käyttämiä tai suunnittelemissa teknologioita. Eivätkä nämä yritykset ole vielä ehtineet kerryttää mainetta, joka on usein arvokasta ulkoista rahoitusta haettaessa.

Varoituksen sanat ovat tarpeen myös innovaatioille

Rahoitusmarkkinoilla toimivat joutuvat siis kamppailemaan hankalien informaatio-ongelmien kanssa. Pitäisi osata tunnistaa, mitkä hankkeet ovat lupaavia ja mitkä eivät. Lisäksi pitäisi kyetä löytämään ratkaisuja, joilla varmistetaan, että rahoituksen saaja käyttää saamaansa rahoituksen sovitun mukaisesti.

On tärkeää muistaa, että julkisen vallan toimijat joutuvat joka tapauksessa kamppailemaan samanlaisten informaatio-ongelmien kanssa kuin yksityiset toimijat. Jos markkinat saattavat välillä tässä epäonnistua, epäonnistumisen riski on ilmeinen myös politiikassa. Rahoitusmarkkinat ovat monipuolistuneet ja kehittyneet muutenkin monella tavalla. Maailmalla on valtavia rahasummia, joille kuumeisesti etsitään tuottavia sijoituskohteita. Julkisen vallan aktiivisuus rahoitusmarkkinoilla voi pahimmillaan häiritä yksityisten markkinoiden toimintaa.

Empiirinen tutkimus tarjoaa näyttöä siitä, että on tilanteita, joissa yritykset ovat rahoitusrajoitteisia ja että nämä rajoitteet vähentävät innovaatioita ja hidastavat näin talouden uudistumista. Eli yritystuille on siis sekä teoreettisia että empiirisiä perusteita varsinkin silloin, kun kyseessä on nuorten yritysten innovaatiotoiminta. Mutta myös yritystuen riskit on syytä tunnistaa näissä tilanteissa. Kansantalouden kannalta on tärkeää, että kansakunnan niukat innovaattorikyvyt kohdentuvat tehokkaasti innovoimaan sellaisiin yrityksiin, joissa innovaatiopanostuksella saadaan paras tulos. Tähän kysymykseen palataan vielä jäljempänä.

Voiko verotuki olla yritystuki?

Yritystuen perusteltavuuden lisäksi kuviossa 1 kiinnitetään huomiota siihen, että myös yritystuen määritelmä on joissakin tilanteissa tulkinnanvarainen. Selkeä tilanne on silloin, kun kyse on avustuksesta, joka myönnetään yritykselle hakemuksesta tiettyjen kriteerien perusteella. Esimerkkejä tästä ovat T&K&I-avustukset tai päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensatio (lyhyesti päästökauppakompensatio), jotka myönnetään yritykselle, jos se täyttää etukäteen asetetut kriteerit.

6 Aghion ja Howittin (2009) *The Economics of Growth* tarjoaa hyvän oppikirjaesityksen aiheesta. Hyytinen ja Toivanen (2005) on hyvä esimerkki aihepiirin suomalaisesta empiirisestä tutkimuksesta.

Edellä esitetty yritystuen määritelmä otti kantaa siihen usein keskustelussa esitettyyn kysymykseen, että sisältyykö yritystukiin myös verotuet. Lähtökohdaksi voidaan ottaa se, että Suomi on hyvinvointivaltio, joka tarvitsee verotuloja menojensa rahoittamiseksi. Myös yritykset osallistuvat julkisen sektorin rahoitukseen. Jos joitakin yrityksiä verotetaan keveämmin kuin toisia, ne saavat muihin yrityksiin nähden kilpailuedun sekä tuote- että tuotannontekijämarkkinoilla.

Voidaan esittää esimerkkejä siitä, kuinka tietyissä tilanteissa avustus ja verotuki ovat käyttäytymis- ja talousvaikutuksiltaan keskenään täysin toisiaan vastaavia välineitä⁷. Yritys voi saada ylimääräistä taloudellista tukea joko suoraan rahallisen avustuksen muodossa tai kevennetyn verokohtelun muodossa. Verotuki voidaan ajatella yritystueksi tai yritystuki voidaan ajatella eräänlaiseksi käänteiseksi veroksi. Joissakin tilanteissa verotuen määrän mittausta ei ole kuitenkaan aivan yksinkertaista eikä kiistatonta.⁸

Verotuen määrittelyyn tarvitaan vertailukohta, joka on joskus tulkinnanvarainen

Verotuen määrittelyssä tarvitaan vertailukohta. Sitä varten täytyy päättää, mikä on verotuksen perusrakenne eli mikä on niin sanottu normiverojärjestelmä, jonka perusteella määritellään vertailussa käytettävä verotaso. Jos lähtökohdaksi otetaan se, että kaikille yrityksille sovelletaan tiettyä sähköverokantaa, niin joillekin yrityksille myönnettyä alennettu verokanta voidaan tulkita yritystueksi. Tällä tavalla ajateltuna esimerkiksi energiantensiivisten alojen alennettu sähköverokanta voidaan siis ajatella yritystueksi.

Toisaalta niin sanotun optimiveroteorian yksi tärkeä opetus on se, että lähtökohtaisesti välituotteita ei pitäisi verottaa laisinkaan, koska se vääristää tuotannontekijöiden käyttöä ja aiheuttaa talouteen tätä kautta hyvinvointia alentavaa tehottomuutta.^{9 10} Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa joidenkin panosten käyttöä halutaan vähentää esimerkiksi niiden haitallisten ympäristövaikutusten vuoksi. Sähköllä sinänsä ei ole kuitenkaan negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Sen sijaan joillakin sähkön tuotantotavoilla voi olla ympäristöhaittoja. Jos nämä haitat ovat päästökaupan tai haittaverotuksen piirissä, sähkön markkinahinta pitää jo sisällään tämän kustannuksen. Optimiveroteorian pohjalta voidaan siis sanoa, että yritysten sähkönkäyttöä ei pitäisi verottaa. Näin ajatellen alennettu sähköverokanta ei ole siis yritystukea.

Pikemminkin pitäisi ajatella, että talusteorian näkökulmasta ylempien sähköverokannan kohteena olevat yritykset ovat vääristävän ja tällä tavalla kansantalouden kannalta haitallisen verotuksen kohteena. Tästä syystä alennettu sähköverokanta on sijoitettu kuviossa vasemmalle ”epäselvien” yritystukien puolelle. Toisaalta jos vain osa toimialoista ja yrityksistä on alennetun sähköveron piirissä sen vuoksi, että tällä tavalla helpotetaan niiden edellytyksiä säilyttää henkilöstönsä työpaikat, tällaisen tuen paikka on kuvoissa melko alhaalla eli vaikeammin perusteltavien yritystukien joukossa.

7 Ks. esimerkiksi Rauhanen (2017).

8 Ks. esim. Eerola (2018).

9 Ks. Diamond ja Mirrlees (1971).

10 On syytä huomata, että kotitalouksien maksama sähkövero ei ole tässä relevantti vertailukohta. Kotitalouksien sähkönkäyttö on loppukulutusta.

Energiaverojen palautuksissa on yritystuen piirteitä

Suomessa on käytössä energiaverojen palautusjärjestelmä. Se koskee tiettyjä energiantensiivisiä toimialoja ja käytännössä ennen kaikkea suuria yrityksiä. Koska energiaverojen palautusjärjestelmää voivat hyödyntää vain tietyt yritykset, se sisältää tässä mielessä yritystuen piirteitä. Sähkön lisäksi energiavero koskee myös fossiilisten polttoaineiden käyttöä, joiden verottamiselle on hyviä perusteita niiden negatiivisten ympäristövaikutusten vuoksi. Energiaverojen palautusjärjestelmän piirissä olevat yritykset ovat siis käytännössä osittain vapautettu ympäristöhaittaveroista, joten järjestelmä sisältää ainakin tältä osin yritystuen piirteitä.

Päästökauppakompensaatio on yritystukea

Päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensaatiotuki eli lyhyemmin päästökauppakompensaatio on tukimuoto, jolla korvataan rajatuille teollisuuden toimialoille päästökaupan mahdollisesti aiheuttama epäsuora lisäkustannus. Perusteluna on, että päästökauppa on kohottanut sähkön hintaa ja on tällä tavalla epäsuorasti heikentänyt sähköä runsaasti käyttävien tuotantolaitosten kustannuskilpailukykyä. Se ei perustu yrityksen päästöihin vaan yrityksen historiallisen viitejakson sähkönkulutukseen.

Päästökauppakompensaatiojärjestelmä on selvästi tiettyihin yrityksiin kohdistuva yritystuki. Sitä ei voi perustella optimiveroteorialla. Se ei myöskään edistä talouden uudistumista. Sen tavoitteena on alentaa kohteena olevien yritysten kustannuksia ja tällä tavalla parantaa näiden yritysten säilymisen edellytyksiä.

Päästökauppakompensaatiojärjestelmällä on sama perusongelma kuin energiaverojen palautusjärjestelmällä. Molemmat kohdentuvat vain tietyille toimialoille ja yrityksille; pääasiassa suurille paperiteollisuuden, kemianteollisuuden ja metallien perusteollisuuden yrityksille. Tällä tavalla päästökauppakompensaatiojärjestelmä vääristää markkinoiden dynamiikkaa ja häiritsee talouden uudistumista. Näillä perusteilla päästökauppakompensaation paikka kuviossa on sen melko alhaalla ja melko oikealla.

Päästökauppakompensaatiojärjestelmää on perusteltu sillä, että se on käytössä myös joissakin kilpailijamaissa. Ilman tätä tukea Suomessa toimivat yritykset joutuvat maksamaan sähkönkäytöstä korkeampaa hintaa kuin kilpailijat muissa maissa ja siksi Suomessa toimivat tuotantolaitokset joutuvat muita heikompaan kilpailuasemaan. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että kustannuskilpailukyvyssä on kyse kokonaisuudesta, joka riippuu monien panosten hinnasta ja käytön tehokkuudesta. Kustannuskilpailun tila nähdään kauppataaseesta, vientiyritysten kannattavuudesta ja työllisyydestä. Tähän palataan vielä jäljempänä.

Uusia työpaikkoja syntyy ja vanhoja tuhoutuu

On muistettava, että talous on jatkuvasti dynaamisessa muutostilassa. Aina jotkut toimialat ja yritykset ovat kasvussa. Ne tarvitsevat uutta työvoimaa ja joutuvat kilpailemaan siitä muiden toimialojen ja yritysten kanssa. Taloustieteen työmarkkinatutkimuksessa on jo 1990-luvulta lähtien havaittu, kuinka hämmästyttävän dynaaminen ja sitä kautta sopeutumiskykyinen markkinatalousjärjestelmä on. Niiden mittarina on käytetty työpaikkojen syntymis- ja tuhoutumisasteita (ks. Työpaikkojen syntymis- ja tuhoutumisasteiden mittaus).

Joka vuosi syntyy uusia työpaikkoja, kun markkinoille tulee uusia yrityksiä tai olemassa olevat yritykset lisäävät henkilöstöään. Lisäysten määrä vaihtelee jonkin verran suhdannetilanteen mukaan, mutta on Suomessa tyypillisesti parinsadan tuhannen luokkaa. Uusien työpaikkojen osuus on yli 10 prosenttia työpaikoista (ks. kuvio 2). Toisaalta työpaikkoja myös tuhoutuu yrityksissä joka vuosi parisataatuhatta sen vuoksi, että jotkut yritykset vähentävät henkilöstöään tai lopettavat toimintansa. Muissa maissa työpaikkojen syntymis- ja tuhoutumisasteet ovat samaa suuruusluokkaa Suomen kanssa. Kun arvioidaan yritystukien merkitystä työpaikkojen suojelemisen näkökulmasta, vuosittain tuhoutuneiden (ja syntyneiden) työpaikkojen määrä on luonteva vertailukohta.

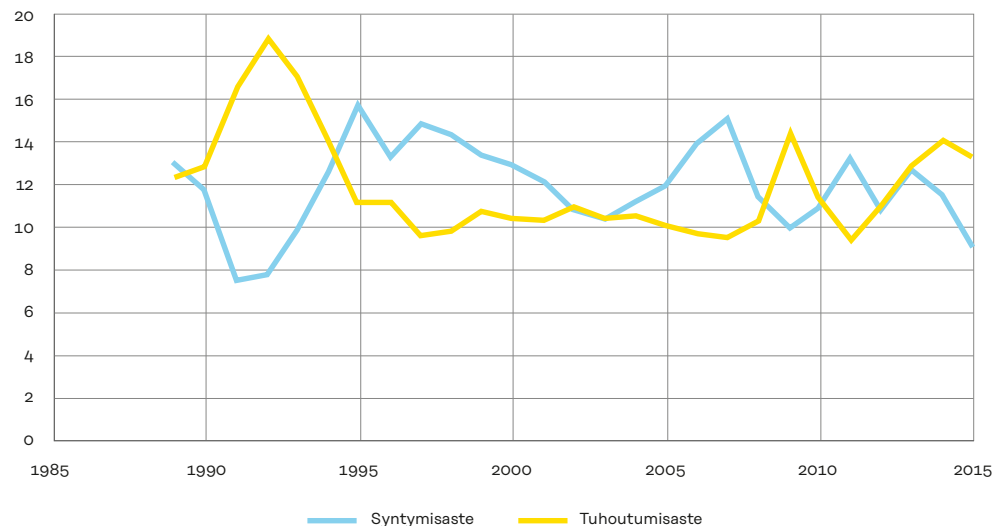
Työpaikkojen kiihtynyt tuhotohti antaa aihetta huoleen ajoittain ja paikoittain

Kuviossa 2 esitetään työpaikkojen syntymis- ja tuhoutumisasteet Suomen yritysten toimipaikoilla vuosina 1989–2015. Siitä nähdään, että suhteellisen normaalin talouskehityksen aikana vuosina 1995–2008 työpaikkojen syntymisaste vaihteli suhdanteiden mukaan. Sen sijaan työpaikkojen tuhoutumisaste pysyi suorastaan hämmästyttävän vakaana tuona ajanjaksona. Uusien työpaikkojen luonti on siis kiinnostavaa paitsi siksi, että sitä kautta talous uudistuu, myös siksi, että työpaikkojen syntymisasteen vaihtelut näyttävät pitkälti määrävän talouden työllisyyskehityksen vaihtelua. Työpaikkojen tuhoutumisaste näyttää reagoivat ennen kaikkea pahimpien taantumien aikana eli vuosina 1991–93, 2009 ja 2013–2015. Nuo ovat niitä ajankohtia, jolloin huoli työpaikkojen säilymisestä oli aivan perusteltua. Muulloin mielenkiinnon olisi syytä kohdistua enemmän työpaikkojen syntymiseen.

Työpaikkojen tuhotohti vaihtelee toki myös toimialoittain ja alueittain. Silloin kun talous on tasapainossa ja työttömyys matala, uusia työpaikkoja syntyy kiivaaseen tahtiin monilla aloilla ja alueilla. Silloin keskeinen kysymys kuuluu, mitä julkinen valta voi tehdä työvoiman uudelleen kohdentumisen edistämiseksi? Säilyttävillä yrityksillä voi olla aikansa ja paikkansa, mutta painopiste tulee olla keinoissa, joilla tuetaan uusien tuottavien työpaikkojen synnyn edellytyksiä.

Kuvio 2.
Työpaikkojen
syntymis- ja
tuhoutumis-
asteet Suomen
yrityksissä, %

Lähde: Laskelmat Tilastokeskuksen yritysaineistoista. Laskelmissa on käytetty yrityksen sijasta toimipaikkayksikköä.



TYÖPAIKKOJEN SYNTYMIS- JA TUHOUTUMISASTEIDEN MITTAUS

Työpaikkojen syntymisasteen mittaus:

- Tunnistetaan yritykset, joissa oli kyseisenä vuonna enemmän henkilökuntaa kuin edellisenä vuonna. On syytä huomata, että tähän joukkoon kuuluu tietysti myös kaikki uudet yritykset
- Lasketaan näiden kasvaneiden yritysten työllisyys kyseisenä vuonna. Merkitään se seuraavasti: $L^+(t)$.
- Lasketaan näiden kasvaneiden yritysten työllisyys edellisenä vuonna. Merkitään se seuraavasti: $L^+(t-1)$. Lasketaan uusien työpaikkojen määrä job creation, $JC=L^+(t)-L^+(t-1)$.
- Lasketaan kaikkien yritysten työllisyys tänä vuonna, $L(t)$, ja edellisenä vuonna, $L(t-1)$. Ja lasketaan niiden keskiarvo kahtena vuonna: $L=(L(t)+L(t-1))/2$.
- Lasketaan työpaikkojen syntymisaste job creation rate: $JCR=JC/L$.

Työpaikkojen tuhoutumisasteen mittaus:

- Tunnistetaan yritykset, joissa oli kyseisenä vuonna vähemmän henkilökuntaa kuin edellisenä vuonna. On syytä huomata, että tähän joukkoon kuuluu myös poistuvat yritykset eli ne, jotka olivat edellisenä vuonna, mutta eivät enää.
- Lasketaan näiden pienentyneiden yritysten työllisyys kyseisenä vuonna. Merkitään se seuraavasti: $L^-(t)$. Lasketaan näiden pienentyneiden yritysten työllisyys edellisenä vuonna. Merkitään se seuraavasti: $L^-(t-1)$.
- Lasketaan tuhoutuneiden työpaikkojen määrä job destruction $JD=L^-(t-1)+L^-(t)$
- Lasketaan työpaikkojen tuhoutumisaste job destruction rate: $JDR=JD/L$, jossa L on kuten edellä työpaikkojen keskimääräinen kokonaismäärä edellisenä ja kyseisenä vuonna.

Yritystukien suurin vaara – tuottavuuskasvun hidastuminen luovan tuhon häiriintymisen vuoksi

Julkisen talouden rasituksen lisäksi yritystuet voivat haitata markkinoiden dynamiikkaa eli vähentävät niin sanottua ”luovaa tuhoa”. Kyse on siitä, että yritystuet häiritsevät muun muassa edellä kuvattua uusien työpaikkojen luonnin ja vanhojen työpaikkojen tuhon dynamiikkaa, jossa työvoima liikkuu tuottavimpiin toimialoihin ja yrityksiin. Uudistumisen hyittyminen hidastaa kansantalouden tuottavuuden kasvua ja talouskasvua. Tästä aiheutuva rasite koko kansantalouden hyvinvoinnille voi olla suurempi kuin monet ehkä tiedostavatkaan. Asiaan on viime vuosina kiinnitetty kasvavaa huomiota talouden kasvututkimuksessa.

Tuore esimerkki tällaisesta analyysistä on Acemoglun ym. tutkimus ”Innovation, Reallocation and Growth”, joka ilmestyi vuonna 2018 American Economic Review -lehdessä, joka on taloustieteen arvostetuin aikakauskirja.¹¹ Kyseinen analyysi kertoo, että vaikka vapaasti toimivat markkinat eivät kaikissa tilanteissa näytä tuottavan kansantalouden kokonaishyvinvoinnin kannalta parasta tulosta ja vaikka yritystuille on tästä syystä joitakin perusteita, yritystuilla voi olla sellaisia kielteisiä sivuvaikutuksia, jotka voivat jopa ylittää saavutetut hyödyt. Tutkimuksessa tehty empiirinen analyysi yhdysvaltalaisilla yritysaineistoilla kertoo, että huolelle on aihetta. Yritysten innovointi ja tuottavuuden kasvu voivat lisääntyä yritystukea saaneissa yrityksissä,

11 Acemoglu, D., Akcigit, U., Bloom, N. ja Kerr, W. R. (2018). Innovation, Reallocation and Growth. American Economic Review, 108(11), 3450-3491.

mutta samalla luova tuho voi häiriintyä niin paljon, että tuottavuuden kasvu hidastuu koko kansantalouden tasolla. Sen havaitsemiseksi kansantaloutta on lähestyttävä ylhäältä alaspäin eli kansantaloutta on syytä tarkastella kokonaisuutena.

Edellä mainitun tutkimuksen mukaan talouden uudistumista eivät häiritse pelkästään markkinoilla olevien yritysten kustannuksia alentavat ”säilyttävät” yritystuet vaan myös innovaatiotukiin sisältyy riskejä. Vaikka innovaatiotuet kiihdyttäisivät kohteena olevien yritysten tuottavuuden kasvua, niiden vaikutus koko kansantalouden tuottavuuden kasvuun saattaa olla jopa kielteinen, jos ne vääristävät merkittävästi talouden tuottavuuden kasvua vahvistavaa yritys- ja työpaikkarakeiden muutosta eli luovaa tuhoa. Kyseisen tutkimuksen mukaan tämä riski on merkittävä Yhdysvalloissa, joten valppauteen on varmasti syytä myös Suomessa.

Yritystukien liioiteltu vaara: hyödyt valuvat ulkomaille

Usein muistutetaan, että Suomi on pieni maa suuressa globaalissa maailmantaloudessa ja sen omilla innovaatioilla on väistämättä vain vähäpätöinen osa globaalissa teknologisessä kehityksessä. Ajatellaan, että Suomessa tehtyjen innovaatiopanosten hyödyt valuvat ulkomaille esimerkiksi niin, että teknologinen tieto leviää ulkomailla toimiviin yrityksiin ja parantaa tällä tavalla kilpailijoiden tuottavuutta ja kilpailukykyä.

Herää tietysti kysymys, kannattaako julkisen vallan tuhлата niukkoja verovaroja innovaatiotoiminnan tukemiseen, jos hyödyt valuvat kuitenkin suurelta osin ulkomaille? Kannattaisiko Suomen pikemmin pyrkiä olemaan jonkinlainen globaalin teknologisen kehityksen ”vapaamatkustaja”? Voisiko Suomi pidättäytyä omasta innovoinnista ja keskittyä imitoimaan muualla kehitettyä teknologiaa?

Tällöin ajatuksena on usein se, että tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopanostuksissa (T&K&I-panostukset) kyse on ennen kaikkea uusien ”reseptien” keksimisestä.¹² Ajatellaan, että tällaisten reseptien avulla yritykset pystyvät helposti parantamaan omaa tuottavuuttaan tilanteiden mukaan.

Tuottavuustutkimuksen tulosten perusteella tuollainen näkemys on kuitenkin kapea. T&K&I-panostuksella ei luoda pelkästään uutta tietoa vaan samalla syntyy myös uutta teknologista osaamista, jotka molemmat ovat olennaisia yritysten tuottavuudelle.¹³ Tuota osaamista tarvitaan, että omia ja muiden kehittämisiä uusia teknologioita kyetään hyödyntämään tuottavuutta kohottavalla tavalla yritysten vaihtelevissa tilanteissa.

Teknologinen osaaminen sitoutuu tutkijoihin, mutta mahdollisesti myös johtajiin sekä muuhun henkilökuntaan. Kun tämä työvoima liikkuu yritysten välillä, T&K&I-panostusten positiiviset tuottavuusvaikutukset leviävät näitä henkilöitä palkkaaviin yrityksiin.¹⁴ Työvoiman liikkuvuus suomalaisten yritysten välillä on hyvin voimakasta, mikä vahvistaa T&K&I-panostusten tuottavuusvaikutusten leviämistä Suomen rajojen sisällä.

12 Ks. esimerkiksi Easterly (2001).

13 Ks. esimerkiksi Cohen ja Levinthal (1989), Griffith, Redding ja Van Reenen (2003) sekä Griffith, Redding ja Van Reenen (2004).

14 Empiiristä näyttöä tästä tarjoavat muun muassa Maliranta, Mohnen ja Rouvinen (2009), Parrotta ja Pozzoli (2012) sekä Stoyanov ja Zubanov (2012).

Suhdannevaihtelujen hillintä on hyvää kasvupolitiikkaa

Kysynnän heikkenemisestä johtuva tuotantokapasiteetin vajaakäyttö ja työpaikkojen tuho ei ole taloudelle hyväksi lyhyellä eikä edes pitkällä aikavälillä. Siksi on järkevää pyrkiä tasoittamaan talouden voimakkaita suhdannevaihteluja. Tämä tarkoittaa, että laskusuhdanteen aikana kotimarkkinoita elvytetään veroja keventämällä tai julkisia menoja lisäämällä. Korkeasuhdanteen aikana toimitaan puolestaan päinvastoin, jotta estettäisiin talouden ylikuumenemista.

Suomen kaltaisen pienen avotalouden taloussuhdanteisiin vaikuttaa myös se, kuinka kilpailukykyistä Suomessa tapahtuva tuotantotoiminta on kansainvälisillä vientimarkkinoilla. Suomen työllisyyden ja tuotantotoiminnan kannalta on olennaista, kuinka hyvin Suomi pärjää muiden vaihtoehtoisten sijoittumiskohteiden kanssa, kun yritykset tekevät sijoittumis- ja investointipäätöksiään. Jos liian harvat yritykset valitsevat Suomen, seurauksena on työttömyyttä ja tuotannon alhainen aktiiviteetti. Jos taas liian useat valitsevat Suomen, talous ylikuumentuu. Yritykset alkavat kilpailla työvoimasta, liiketiloista ja muista panoksista. Tämä johtaa työn ja muiden panoshintojen nousuun, mikä vähentää yritysten sijoittumis- ja investointikannustimia. Tämä korjaa tilannetta pitkän aikavälin tasapainon suuntaan.

Sen sijaan pitkän aikavälin talouskasvun ja kansantalouden elintason kannalta keskeinen kysymys on se, millaiset yritykset päättävät sijoittautua Suomeen ja investoida tuotantokapasiteettiin. Kasvun ja elintason kannalta tärkeää on, että Suomi on houkutteleva sijaintipaikka erityisesti sellaiselle tuotantotoiminnalle, jossa syntyy paljon arvonlisäystä työpanosta kohti eli työn tuottavuus on korkea.

Yrityksen sijoittumispäätös on useiden tekijöiden summa

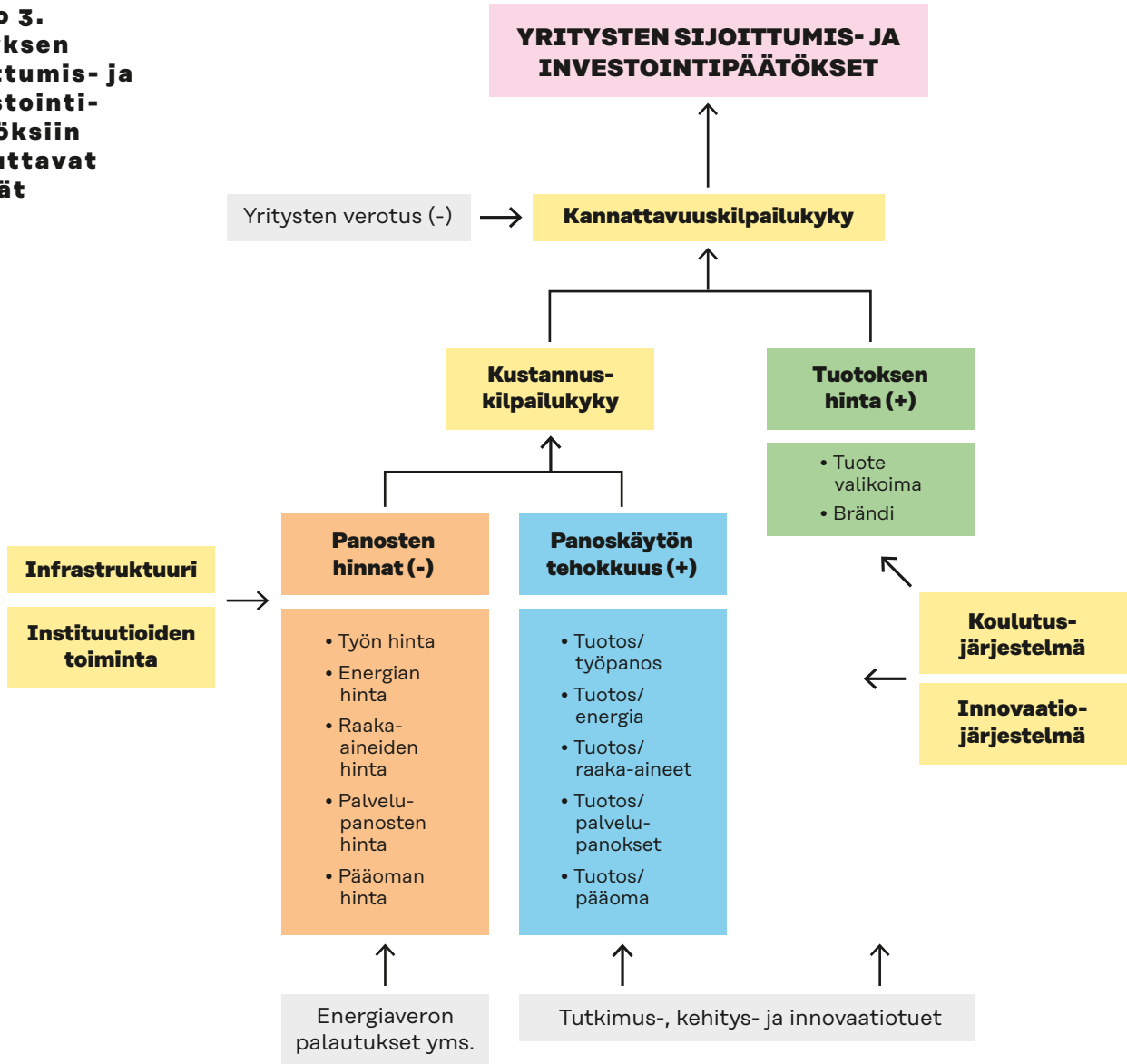
Yrityksen sijoittumis- ja investointipäätöksen keskeinen peruste on se, kuinka paljon sijoitus Suomeen tuottaa vaihtoehtoisin kohteisiin eli mikä on Suomessa tapahtuvan tuotannon kannattavuuskilpailukyky. Rationaaliset yritykset ottavat näissä laskelmissaan huomioon kaikki suorat ja epäsuorat kustannukset nyt ja tulevaisuudessa. Tuottojen puolelta olennaista ovat puolestaan verojen ja tukien jälkeiset tuotot nyt ja tulevaisuudessa.

Yrityksen sijoittumis- ja investointipäätöksiin vaikuttavia tekijöitä on luonnehdittu kuviossa 3. Yritysten kilpailukykyä on perinteisesti mitattu kustannuskilpailukykyä mittaavilla indikaattoreilla. Näillä mittareilla pyritään arvioimaan panosten hintojen ja panosten tuottavuuden suhdetta verrattuna keskeisiin kilpailijamaihin. Kustannuskilpailukykykymittareista tunnetuin on suhteelliset yksikkötyökustannukset, jotka mittaavat työn tuottavuuden kehitystä verrattuna palkkakehitykseen suhteessa kilpailijamaihin. Se ei ota kuitenkaan huomioon muiden tuotannontekijöiden, eli energian, raaka-aineiden, palvelujen ja pääoman, hintaa eikä niiden käytön tuotannollista tehokkuutta (tuottavuutta). Nämä kaikki yhdessä vaikuttavat yrityksen sijoittumis- ja investointipäätökseen. Tästä syystä panoskäyttöä laajemmin kuvaaville yksikkökustannusmittareille on käyttöä.

Kaikkien kustannuskilpailukykykymittarien ongelmana on kuitenkin se, että ne eivät ota huomioon tuotannosta saatavaa hintaa. Hinta riippuu siitä, mitä tuotteita valmistetaan ja esimerkiksi niiden brändistä. Vaihtosuhteen eli vienti- ja tuontihintojen suhteellisella kehityksellä on kuitenkin tärkeä merkitys kansantalouden kas-

vuun ja velkaantumiseen. Tuotannosta saatava hinta vaikuttaa myös yrityksen kannattavuuteen ja sillä voi siis odottaa olevan merkitystä myös yrityksen sijoittumis- ja investointipäätöksiin.

Kuvio 3.
Yrityksen sijoittumis- ja investointipäätöksiin vaikuttavat tekijät



Julkinen valta voi vaikuttaa yritysten sijoittumis- ja investointipäätöksiin monin tavoin

Kuten kuviosta 3 nähdään, julkinen valta voi vaikuttaa yritysten sijoittumis- ja investointipäätöksiin monella tavalla eri mekanismien kautta. Infrastrukturaaria parantamalla se voi alentaa esimerkiksi yritystoiminnan logistiikkakustannuksia siten, että kuljetuspalvelujen tuottavuus paranee tai hinta alenee. Myös instituutioiden, kuten oikeuslaitoksen tai rahoitusmarkkinoiden, toiminnan parantaminen

alentaa yritysten kustannuksia joko alentuneiden hintojen tai tehokkaamman resurssikäytön muodossa. Panostukset koulutusjärjestelmään lisäävät osaavan työvoiman määrää, jolla on työn tuottavuutta nostava ja työvoimakustannusten nousua hillitsevä vaikutus. Innovaatiojärjestelmän kehittäminen puolestaan tehostaa yritysten innovaatiotoimintaa. Tämä nopeuttaa teknologista kehitystä, minkä ansiosta panoksia voidaan hyödyntää aikaisempaa tuottavammin tai panoksilla saadaan aikaan uudenlaisia tuotteita.

Panostukset koulutukseen ja innovaatiojärjestelmään vahvistavat toistensa vaikutuksia. Voidaan siis väittää, että panostukset koulutukseen ovat parasta yritystukea. Ne vaikuttavat monen kanavan kautta ja niiden niin sanotut yhteiskunnalliset tuotot voivat olla hyvin korkeat.

Kuviosta 3 nähdään, että myös suorilla yritystuilla on omat roolinsa yritystoiminnan kannattavuuskilpailukyvyyn kohottamisessa, ja tällä tavalla ne kannustavat yrityksiä tekemään Suomeen suuntautuvia sijoittumis- ja investointipäätöksiä. Niin sanotut säilyttävät tuet tyypillisesti alentavat tuotantopanosten hintaa. Niin sanotut uudistavat tuet puolestaan tähtäävät teknologioiden parantamiseen, jonka ansiota tuotantopanoksia voidaan käyttää aikaisempaa tuottavammin tai tuotantopanoksilla voidaan tuottaa uusia tuotteita, joista saadaan korkea hinta.

Toisaalta kuviosta nähdään myös se, että yritystuet ovat osa paljon laajempaa talouspoliittisesti tärkeää kysymystä siitä, millaisista tekijöistä Suomen lyhyenaikavälin taloudellinen tasapaino ja pitkän aikavälin kasvukyky riippuu. Tästä näkökulmasta arvioituna yritystuet ovat saattaneet saada välillä ehkä suhteettomankin suuren painoarvon suomalaisessa talouspoliittisessa keskustelussa.

Jopa sosiaaliturva voi olla yritystukea

Suomi ja muut Pohjoismaat pärjäävät yleensä mainiosti erilaisissa kansainvälisten järjestöjen kilpailukykyvertailussa. Yksi selitys tälle on se, että sen lisäksi että hyvinvointivaltiot tarjoavat sosiaalivakuutusta ja harjoittavat tulontasausta, ne tekevät panostuksia, jotka parantavat mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumista. Tuore taloustieteellinen tutkimus tukee käsitystä, että mahdollisuuksien tasa-arvon lisääminen ja sosiaalisen liikkuvuuden edistäminen lisää taloudessa innovaatioita, koska muuten kansakunta kadottaa ”Einsteineja”.¹⁵

Ansiosidonnainen työttömyyskorvausjärjestelmä voi myös lisätä yritysten T&K-panostuksia. Mekanismi voi olla seuraava. Uusien, aikaisempaa tuottavampien työpaikkojen luonti T&K-panostuksilla on etukäteen ajatellen epävarmaa. Suuri osa näistä uusista työpaikoista nimittäin tuhoutuu nopeasti. Työntekijät tietävät tämän riskin. Mutta jos työntekijöillä on riittävän hyvä työttömyysvakuutus, monet työntekijät uskaltavat ottaa tämän riskin. Työnantajat tietävät, että jos työntekijöillä on työttömyysvakuutus, työnantajilla on saatavilla osaavaa työvoimaa heidän uusiin mahdollisesti tuottaviin, mutta kuitenkin epävarmoihin työpaikkoihin. Tämä puolestaan toimii yhtenä kannustimena investoida uusien tuottavien työpaikkojen luontiin.¹⁶

15 Ks. Bell ym. (2019) ja http://cep.lse.ac.uk/_new/publications/abstract.asp?index=6118.

16 Ks. Acemoglu ja Shimer (2000).

Edellinen liittyy laajempaan kysymykseen siitä, mikä on verotuksen vaikutus talouskasvuun. Taloustieteellinen tutkimuskirjallisuus ei anna selvää näyttöä siitä, että verotus vaikuttaisi talouskasvua hidastavasti. Talouskasvun kannalta olennainen kysymys on varmasti se, käytetäänkö verotuloja tulonsiirtoihin tai säilyttäviin yritystukiin. Vai käytetäänkö verotuloja työn tarjontaa ja mahdollisuuksien tasa-arvoa lisääviin julkisiin palveluihin tai talouden uudistumista vauhdittaviin yritystukiin. Verokirjallisuus sanoo, että myös verotuksen rakenne on olennainen; toiset verot ovat talouskasvulle haitallisempia kuin toiset.¹⁷

Yritystuet suhdannepolitiikan osana?

Kuten edellä todettiin, taloustieteessä on siis tapana erotella toisistaan toisaalta lyhyen aikavälin suhdannevaihtelut ja toisaalta pitkän aikavälin talouskasvu. Lisäksi todettiin, että yritystukien taloustieteelliset perustelut koskevat enemmän pitkän aikavälin talouskasvun vahvistamista kuin suhdannevaihtelujen tasaamista. Toisaalta muistutettiin, että suhdanteiden tasaaminen voi olla perusteltua myös pitkän aikavälin talouskasvun kannalta ja on järkevää välttää suhdannevaihtelujen tarpeentonta lisäämistä, mikä on syytä pitää mielessä esimerkiksi yritystukijärjestelmää uudistettaessa. Edellä on myös kerrottu, että on sekä teoreettista että empiiristä näyttöä siitä, että julkisen vallan kannattaa tukea yritysten innovaatiotoimintaa esimerkiksi yritystukien avulla.

Periaatteessa yritysten kannattaisi lisätä omia innovaatiopanostuksiaan laskusuhdanteen aikana, koska silloin tuotannon tekijöiden vaihtoehtoiskustannukset alenevat. Empiirisissä tutkimuksissa on kuitenkin havaittu, että yritysten T&K&I-panostukset vaihtelevat myötäsyklisesti eli yritykset vähentävät näitä panostuksia taantumien aikana. Havainto viittaa siihen, että markkinat toimivat epätäydellisesti varsinkin laskusuhdanteiden aikaan. On ainakin talousteoreettisia perusteita sille, että julkisen vallan lisäpanostukset yritysten innovaatiotoimintaan laskusuhdanteiden aikaan ovat sekä hyvää suhdanne- että kasvupolitiikkaa.¹⁸

Yritystuet ovat osa ympäristöongelmien ratkaisua

Edellä on keskitytty aika paljon tarkastelemaan yritystukia talouden uudistumisen ja talouden pitkän aikavälin näkökulmasta. Taloustieteellinen perustelu tulee paljolti siitä, että teknologiseen kehitykseen liittyy niin sanottuja positiivisia ulkoisvaikutuksia, minkä vuoksi vapaasti toimivilla markkinoilla tapahtuu T&K&I-toimintaa kansantalouden kansalaisten hyvinvoinnin kannalta liian vähän ja julkisen vallan kannattaisi yrittää korjata tätä markkinoiden epäonnistumista lisäämällä kansantalouden T&K&I-toimintaa yritystukien avulla.

Markkinat voivat epäonnistua myös toisella tavalla: negatiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi vapaasti toimivilla markkinoilla joitakin asioita voidaan tuottaa liian paljon. Hiilidioksidipäästöt ovat hyvä esimerkki haitallisesta saasteesta. Tilannetta voidaan korjata asettamalla saastuttamiselle hinta käyttämällä joko päästökauppaa

17 Eerola (2010) tarjoaa aiheesta hyvän ja tiiviin katsauksen.

18 Ks. Barlevy (2007).

tai päästövero. Tällä tavalla synnytetään kuluttajille kannustin siirtää kulutusta ympäristölle vähemmän haitalliseen suuntaan sekä yrityksille kannustin kehittää entistä ympäristöystävällisempiä teknologioita. Viimeaikaisessa ympäristötaloustieteellisessä kirjallisuudessa on korostettu, että keinovalikoimaan on syytä sisällyttää päästökaupan tai päästöveron lisäksi sellaisia yritystukia, jotka suuntaavat yritysten T&K-toimintaa ympäristöystävällisten teknologioiden kehittämiseen. Asialla voi olla merkitystä yritysten tulevan kilpailukyvyinkin kannalta. Kun päästöjen hinta nousee, ympäristöystävällisemmän teknologian kilpailukyky paranee ja näiden yritysten työllistämisen edellytykset paranevat.

Johtopäätöksiä

Yritystukijärjestelmän uudistaminen kompastelee yksityiskohtiin

Yritystukifoorumissa käyty keskustelu vahvisti etukäteisnäkemyksiä siitä, että yritystukijärjestelmän uudistamisen kannatus on laajaa. Sen sijaan uudistamisen suunnasta, painopisteistä ja yksityiskohdista näyttää esiintyvän erimielisyyttä.

Keskustelussa on käynyt hyvin ilmi se, että yritystukijärjestelmä kuuluu niihin asioihin, joissa niin sanotusti ”piru on yksityiskohdissa”. Ja näitä yksityiskohtia todella näyttää riittävän. Kun niitä aletaan käydä läpi yksitellen, lähes jokainen niistä näyttää olevan jollekin niin sanotusti elintärkeä. Näin edeten uudistamisen työ jumittuu ja ehkäpä jopa keskeytyy.

Yritystuet ovat osa laajempaa kokonaisuutta

Tarkemmin katsottuna yritystuki on kullekin lopulta vain osa laajempaa kokonaisuutta, jossa yrityksen tai toimialan toiminnan riittävät taloudelliset edellytykset lopulta määräytyvät. Yritystukien lisäksi kokonaisuuteen kuuluu sellaisia asioita kuten yritysten verotus, työn hinta ja työn tuottavuus sekä työvoiman tarjonta ja infrastruktuurin toiminta. Jos yksityiskohtia aletaan korjata osana laajempaa kokonaisuutta, on kuitenkin mahdollista ottaa eri tahojen edut huomioon riittävässä määrin. Yritystuet ovat siis vain osa lukuisia erilaisia tekijöitä sisältävästä kokonaisuudesta, josta Suomen talouden lyhyen aikavälin tasapaino ja pitkän aikavälin kasvukilpailukyky riippuu. Tästä näkökulmasta arvioituna yritystuet saattavat joskus saada merkitystään suuremman painoarvon suomalaisessa talouspoliittisessa keskustelussa.

Johtopäätös 1: Yritystukijärjestelmän uudistaminen olisi syytä toteuttaa osana laajempaa kokonaisuutta, johon kytketään muun muassa yritysverotuksen, sosiaaliturvan ja työmarkkinoiden uudistuksia.

Kansantaloudellisia vaikutuksia ei voida arvioida yhteenlaskulla

Uudistuksia suunniteltaessa on tärkeää tarkastella kansantalouden kokonaisuutta. Kansantalous on systeemi, joka on enemmän kuin toimialojensa saatikka yritystensä summa. Sen vuoksi erilaisia taloudellisia vaikutuksia ei voi laskea suoraan yhteen. Se näkyy monilla tavoilla:

- 1)** Kun yritystukea lisätään, lisäys ei paranna yritysten kannattavuutta ja kilpailukykyä suoraan samassa suhteessa. Osa lisäyksen vaikutuksista menee palkkoihin ja muiden panosten hintoihin, mikä heikentää yritystukien kilpailukykyvaikutusta.
- 2)** Silloinkin kun yritystuet lisäävät tuen kohteena olevissa yrityksissä niiden innovaatioita ja tuottavuutta, yritystuet eivät kuitenkaan välttämättä kohota kansantalouden tuottavuutta. Tällainen tilanne on silloin, kun tukijärjestelmä vääristää tuotannontekijöiden kohdentumista yritysten välillä eli heikentää kansantalouden tuottavuutta parantavaa yritys- ja työpaikkarakenteiden muutosta (ns. ”luovaa tuhoa”).
- 3)** Toisaalta yritystuki voi parantaa kansantalouden tuottavuutta enemmän kuin kohteena olevien yritysten tuottavuutta, jos tuen aikaansaama teknologinen tieto leviää yritysten välillä eli jos innovaatioihin sisältyy ns. positiivisia ulkoisvaikutuksia.

Johtopäätös 2: Yritystukijärjestelmän uudistuksen seurauksia arvioitaessa on otettava huomioon se, että kansantalouden systeemissä vaikutukset voivat joko lieventyä tai vahvistua tilanteesta riippuen.

Kansantalouden yritys- ja työpaikkarakenteet sopeutuvat

Markkinatalouden sopeutumiskyky on suurempi kuin monet markkinatalouden kannattajaksi julistautuvat näyttävät välillä uskovankaan. Talouden tuotantorakenteet uudistuvat jatkuvasti kiivaaseen tahtiin työpaikkatasolla: tyypillisesti joka vuosi yritysten työpaikoista reilu kymmenesosa katoaa, mutta yleensä saman verran syntyy uusia tilalle. Kun markkinatalouden uudistumiskyky on kunnossa, uudet työpaikat ovat ainakin lopulta tuottavampia kuin ne, jotka ovat tuhoutuneet. Tässä on kyse niin sanotusta luovasta tuhosta. Se on tärkeä osa kansantalouden tuottavuuden ja sitä kautta talouden kasvua.

Johtopäätös 3: Kansantalouden työpaikkarakenteet sopeutuvat yritystukijärjestelmän uudistuksiin, ja jos uudistukset ovat oikeanlaiset, talouskasvu lopulta vahvistuu sopeutumisen kautta.

Työvoima liikkuu ja tarvitsee välillä tukea

Kun työpaikka tuhoutuu ja työntekijä menettää työnsä, hänen on löydettävä uusi työpaikka. Siihen voi mennä aikaa, koska uutta sopivaa työpaikkaa ei ole välttämättä tarjolla juuri siihen aikaan siinä paikassa. Myös työntekijän osaaminen saattaa vaatia täydennystä ja päivittämistä. Toisaalta kasvussa olevat yritykset tarvitsevat

luomiinsa uusiin työpaikkoihin sopivia osajia. Niitä ei löydy aina hetkessä. Taloudesta onkin meneillään jatkuva työntekijöiden ja työpaikkojen yhteensovittaminen. Työttömyysjaksot ja täyttämättömänä olevat vakanssit ovat osa tätä jatkuvaa sopeutumista. Tähän tarvitaan työvoiman liikkuvuutta.¹⁹

Johtopäätös 4: Työvoiman liikkuvuus tehtävien, yritysten, toimialojen ja alueiden välillä on osa talouden pitkän aikavälin kasvua, ja siksi työvoiman liikkuvuuden edellytyksistä on syytä pitää huolta.

Työvoiman dynamiikka tukee kasvuyrittäjyyttä

Uuden tuottavan työpaikan synty edellyttää sekä uuden vakanssin ja siihen rekrytoitavan uuden työntekijän. Uuden tuottavan työpaikan luonti edellyttää siis usein riskinottoa sekä työnantajalta että työntekijältä. Oppimiskykyinen ja dynaaminen työvoima on innovatiivisten kasvuhaluisten yritysten yksi elinehto. Kun tällaista työvoimaa on tarjolla, yrityksille on kannusteita luoda innovoimalla uusia tuottavia, mutta usein etukäteen riskialttiita työpaikkoja.

Johtopäätös 5: Työntekijöiden tukeminen voi olla joissain tapauksissa myös tehokasta epäsuoraa kasvuhaluisten innovatiivisten yritysten tukemista.

Innovaatiotuet sisältävät mahdollisuuksia

Markkinoilla olevat yritykset tietävät yleensä itse parhaiten, mitkä ovat niille itselleen kulloinkin parhaita ratkaisuja. Ne esimerkiksi tietävät paremmin kuin muut, kuinka paljon ja millaisia innovaatioita juuri niiden kannattaisi tehdä, jotta niiden toiminta olisi pitkällä aikavälillä taloudellisesti kannattavaa.

Koko kansantalouden kannalta on kuitenkin ongelmallista, että yritykset saattavat tehdä jatkuvasti vähemmän innovaatioita kuin olisi kansantalouden hyvinvoinnin kannalta toivottavaa. Jopa silloin, kun pääomamarkkinat toimivat niin hyvin, että hyvät hankkeet saavat aina riittävän rahoituksen. Innovaatiot saattavat jäädä kansantalouden kannalta liian vähäisiksi siksi, että voittojaan maksimoidessaan yksittäiset yritykset eivät ota huomioon innovaatioistaan mahdollisesti muulle kansantaloudelle koituvia positiivisia ulkoisvaikutuksia. Esimerkiksi sitä, että uusi teknologinen tieto voi levitä myös muihin yrityksiin.

Johtopäätös 6: Yritystukijärjestelmän painopiste tulisi olla talouden uudistumiskyvyn parantamiseen tähtäävissä innovaatiotuissa.

¹⁹ Tyypillisesti 20–25 prosenttia yritysten henkilökunnasta on uusia työntekijöitä (eli eivät työskennelleet kyseisessä yrityksellä edellisenä vuonna). Toisaalta vastaava määrä nykyisistä työntekijöistä ei työskentele enää seuraavana vuonna nykyisen työnantajan palveluksessa.

Innovaatiotukiin sisältyy myös riskejä

Kaikki yritykset voivat joskus tehdä omaltakin kannaltaan huonoja ratkaisuja. Se on väistämätöntä todellisuutta aina epävarmassa ja jatkuvasti muuttuvassa taloudessa, jossa asioita opitaan usein yrityksen ja erehdyksen kautta. Jotkut yritykset tekevät kuitenkin jatkuvasti huonoja ratkaisuja. Niitä on vaikea julkisen sektorinkaan auttaa.

Toimivassa markkinataloudessa jatkuvasti huonoja ratkaisuja tekevät yritykset katoavat. Julkinen valta voi kuitenkin sotkea tätä talouden evolutionääristä uudistumista. Se voi pitkittää huonojen yritysten elinkaaria yli sen, mikä on kansantaloudelle pitkällä aikavälillä parasta. Kansantalouden kasvu kärsii, jos talouden parhaat innovaattorit ja muut niukat tuotannontekijät ovat sitoutuneena heikkoihin yrityksiin. Tämä riski vaanii varsinkin silloin, kun julkinen valta päättää, mille yritykselle tai hankkeelle myönnetään yritystukea. Julkisen vallan päätöksissä sekoittuu helposti useita keskenään ristiriitaisia toiveita ja tavoitteita, joiden tavoitteluun voisi paremmin sopia joku muu politiikkatoimi kuin innovaatiopolitiikka.

Johtopäätös 7: Yritysten tukemisen painopiste tulisi olla ennen kaikkea epäsuoran innovaatiotuen keinoissa, joihin kuuluvat panostukset korkeakoulutukseen ja perustutkimukseen sekä tuote-, rahoitus- ja työmarkkinainstituutioiden kehittäminen.

Yritystukia uudistaessa on syytä ottaa huomioon suhdannetilanne

Talouden sopeutumiskyky on parempi korkea- kuin laskusuhdanteen aikana. Korkeasuhdanteen aikana yritykset kilpailevat pätevästä työvoimasta. Jos tällaisessa tilanteessa vähennetään työpaikkojen säilyttämiseen tähtäviä yritystukia, työpaikkansa menettäneet löytävät uuden työpaikan kasvavissa yrityksissä nopeammin kuin mitä tapahtuisi laskusuhdanteen aikana.

Johtopäätös 8: Yritystukijärjestelmän uudistaminen on parempi ajoittaa korkea- kuin laskusuhdanteen aikaan.

On laajan yritystukijärjestelmäreformin aika

Yhteenvetona voidaan todeta, että yritystukijärjestelmän painopistettä kannattaisi siirtää enemmän uudistumista tukevan innovaatiopolitiikan ja varsinkin epäsuoran innovaatiopolitiikan suuntaan, ja että tämä kannattaisi toteuttaa osana laajempaa, asteittain etenevää reformia. Nykyinen suhdannetilanne olisi uudistukselle otollinen.

KIRJOITAJASTA

Mika Maliranta on taloustieteen tohtori ja hän on tutkinut yritystukiin liittyviä teemoja kuten tuottavuutta, innovaatiopolitiikkaa ja kilpailukykyä yli 20 vuoden ajan.

Kirjallisuutta


- Acemoglu, D. ja Shimer, R.** (2000), "Productivity Gains from Unemployment Insurance", *European Economic Review*, 44(7), 1195-1224.
- Aghion, P. ja Howitt, P.** (2009), *The Economics of Growth*, The MIT Press.
- Barlevy, G.** (2007), "On the Cyclicity of Research and Development", *American Economic Review*, 97(4), 1131-1164.
- Bell, A., Chetty, R., Jaravel, X., Petkova, N. ja Van Reenen, J.** (2019), "Who Becomes an Inventor in America? The Importance of Exposure to Innovation", *The Quarterly Journal of Economics*, 134(2), 647-713.
- Cohen, W. M. ja Levinthal, D. A.** (1989), "Innovation and learning: the two faces of R&D", *Economic Journal*, 99(397), 569-596.
- Diamond, P. A. ja Mirrlees, J. A.** (1971), "Optimal taxation and public production I: Production efficiency", *The American Economic Review*, 61(1), 8-27.
- Easterly, W.** (2001), *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Massachusetts Institute of Technology.
- Eerola, E.** (2010), "Verotus ja talouskasvu", *Talous & Yhteiskunta*(2), 66-71.
- Eerola, E.** (2018), "Verotuet – ongelma vai ei?", *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 114(3), 331-334.
- Griffith, R., Redding, S. ja Van Reenen, J.** (2003), "R&D and Absorptive Capacity: Theory and Empirical Evidence.", *Scandinavian Journal of Economics*, 105(1), 99-118.
- Griffith, R., Redding, S. ja Van Reenen, J.** (2004), "Mapping the faces of R&D: Productivity growth in a panel of OECD industries", *The Review of Economics and Statistics*, 86(4), 883-895.
- Hyytinen, A. ja Toivanen, O.** (2005), "Do financial constraints hold back innovation and growth?: Evidence on the role of public policy", *Research Policy*, 34(9), 1385-1403.
- Jones, C. I. ja Klenow, P. J.** (2016), "Beyond GDP? Welfare across countries and time", *The American Economic Review*, 106(9), 2426-2457.
- Laaser, C.-F. ja Rosenschon, A.** (2018), "Kieler Subventionsbericht und die Kieler Subventionsampel: Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen bis 2017-eine Aktualisierung", *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, No. 3894562862.
- Laukkanen, M. ja Maliranta, M.** (2019), "Yritystuet ja kilpailukyky", *Valtioneuvosto, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* No. 2019:33.
- Maliranta, M.** (2014), *Kustannuskilpailukyky kasvumenestyksen ehtona*, Helsinki, Taloustieto (ETLA B264).
- Maliranta, M.** (2018), *Sopimuskorotukset ja liukummat ansiokohityksen tekijöinä (Vol. 2018:2)*, Suhdanne, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.
- Maliranta, M., Mohnen, P. ja Rouvinen, P.** (2009), "Is Inter-Firm Labor Mobility a Channel of Knowledge Spillovers? Evidence from a Linked Employer-Employee Panel", *Industrial and Corporate Change*, 18(6), 1161-1191.
- Mazzucato, M.** (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press.
- Parrotta, P. ja Pozzoli, D.** (2012), "The Effect of Learning by Hiring on Productivity", *RAND Journal of Economics*, 43(1), 167-185.
- Rauhanen, T.** (2017), "Verotuet valtion politiikkavälineenä ja ohjauksena", *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT julkaisut* No. 71.
- Stevenson, B. ja Wolfers, J.** (2013), "Subjective well-being and income: Is there any evidence of satiation?", *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 103(3), 598-604.
- Stoyanov, A. ja Zubanov, N.** (2012), "Productivity Spillovers Across Firms through Worker Mobility", *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(2), 168-198.

SITRA

SITRA MUISTIO 12.8.2019

Sitran muistiot ovat tulevaisuustyömme
taustaksi tuotettuja sisältöjä.
ISBN 978-952-347-105-4 (PDF)
www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11-13,
PL 160, 00181 Helsinki
Puhelin 0294 619 991
 @SitraFund