Eduskunnan työ- ja elinkeinojaosto

Asiantuntijapyyntö HE 134/2016 vp

Vastauksena asiantuntijapyyntöönne koskien yritystukijärjestelmän keskeisiä ongelmia sekä vireillä tai suunnitteilla olevia kehittämistoimia totean seuraavaa. Arvioni mukaan Suomen yritystukijärjestelmässä on seuraavat keskeiset neljä ongelmaa, jotka kytkeytyvät toisiinsa:

1. painopiste ei ole riittävän vahvasti ja selkeästi innovaatiotoiminnan tukemisessa
2. innovaatiotukien painopiste ei ole riittävän selvästi ulkoisvaikutuksissa
3. muiden päämäärien tavoittelu syö innovaatioiden tukemisen tehoa
4. yritystukijärjestelmän hajanaisuus aiheuttaa tehottomuutta.

Seuraavassa perustelen näitä väittämiä.

1. Painopiste ei ole riittävän vahvasti ja selkeästi innovaatiotoiminnan tukemisessa

Taloustieteen piirissä vallitsee sangen suuri yksimielisyys siitä, että yritystuilla voidaan tietyissä tilanteissa ja tietyin ehdoin saada aikaan myönteisiä hyvinvointivaikutuksia kansantaloudessa. Tällainen tilanne on silloin, kun yritystukien avulla onnistutaan korjaamaan markkinapuutteita. Pääperusteita on kaksi:

- pääomamarkkinoiden epätäydellisyydestä johtuvat luottorajoitteet ja
- ulkoisvaikutukset.

Näistä ensimmäinen koskee erityisesti nuoria yrityksiä sekä sellaisia yrityksiä, joiden tuotantotoiminnassa aineettomalla pääomalla on merkittävä osa. Näillä yrityksillä saattaa olla vakuuksien puutteen vuoksi vaikeuksia saada lainaa markkinoilta. Mikä olennaista, osalla näistä yrityksistä voi olla merkittävää tuottavuuspotentiaalia, mikä jää kansantalouden näkökulmasta vajavaisesti hyödynnettyä, jos luottorajoitteet hidastavat näiden yritysten kasvua.

On kuitenkin syytä muistaa, että näiden tapausten määrä on luultavasti rajallinen muun muassa siitä syystä, että rahoitusmarkkinat ovat kehittyneet merkittävästi viimeisten vuosikymmenien aikana. Luottorajoitteiden taustalla joskus oleva ns. *haitallisen valikoitumisen ongelma* tai *moraalikato-*

ongelma (Hyytinen ja Maliranta 2015, s. 132) ovat ongelmia, joiden lievittämiseen on markkinoilla olemassa ratkaisukeinoja (Einiö ym. 2013). Kyse on siitä, että luotonantajan on vaikea varmistua luotonsaajan kyvykkyydestä tai halusta toimia niin, että hän pystyy hoitamaan luottonsa, mutta rahoitusmarkkinoilla on kehittynyt menetelmiä näiden ongelmien lievittämiseen.

Ehdottomasti tärkeämpi perustelu yritystuille pohjautuu ns. negatiivisiin tai positiivisiin *ulkoisvaikutuksiin*. Esimerkki negatiivisesta ulkoisvaikutuksesta on yritystoiminnasta aiheutuvat ympäristöhaitat. Voittoaan maksimoivat yritykset eivät ota huomioon toiminnastaan aiheutuvia haittoja, jos ne eivät joudu maksamaan siitä. Ne saastuttavat koko kansantalouden (ja maapallon) hyvinvoinnin kannalta liikaa. Julkinen valta voi korjata tilannetta haittaveroilla. Haittaverot kannustavat valitsemaan vähemmän saastuttavia tuotantotapoja. Haittaverojen ansiosta yrityksille syntyy myös kannustimet panostaa ympäristöystävällisempien teknologioiden kehittämiseen. Toisaalta julkinen valta voi tarjota innovaatiotukea yrityksille tällaisten teknologioiden kehittämiseen. On mutkikas ja laaja kysymys, millainen on optimaalinen politiikkayhdistelmä (Acemoglu ym. 2013). Joskus haittaverojen ja ympäristöystävällisten teknologioiden tukeminen samaan aikaan voi johtaa pulmallisiin tilanteisiin (Ollikka 2013).

Seuraavassa keskitytään tilanteisiin, joissa yrityksille annetaan tukea innovaatiotoimintaan liittyvien positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi. Kyse on siitä, että kun joku yritys parantaa tuottavuuttaan panostamalla innovaatioihin, niin myös muut yritykset voivat hyötyä tästä parantuneen tuottavuutensa kautta. Vaikutus voi syntyä siitä, että tuottavuutta parantava tieto leviää yritysten välillä. Tällaisessa tilanteessa oman voiton maksimointiin keskittyvät yritykset panostavat innovaatioihin vähemmän kuin mitä olisi koko kansantalouden näkökulmasta optimaalista. Julkinen valta voi korjata tilannetta kannustamalla yrityksiä panostamaan innovaatioihin enemmän mitä niiden yksityinen voitonmaksimointi edellyttäisi. Yritystuet ovat yksi tärkeä väline keinovalikoimassa (Takalo 2014).

2. Innovaatiotuen kohdentamisessa ulkoisvaikutuksia olisi painotettava voimakkaammin

On tärkeää kiinnittää huomiota siihen, millaisiin yrityksiin innovaatiotukea kohdennetaan. Olennaista olisi siis lisätä kansantaloudessa ennen kaikkea sellaista teknologista kehitystyötä, jonka tulokset hyödyttävät tuetun yrityksen lisäksi myös muita yrityksiä. Julkisen vallan tulisi panostaa erityisesti sellaisiin projekteihin, joista syntyy positiivisia ulkoisvaikutuksia tuottavuutta vahvistavan uuden tiedon leviämisen välityksellä. Painopiste tulisi olla ennen kaikkea sellaisissa yleiskäyttöisissä eturintamanteknologioissa, jotka tarjoavat tuottavia soveltamismahdollisuuksia useilla aloilla. Tällaista kehitystyötä tehdään kansantalouden innovatiivisimmissa yrityksissä.

Innovaatiopolitiikan yksi haaste syntyy siitä, että innovatiivisimpien yritysten tuottavuus on usein jo valmiiksi sangen korkea, mikä vaikeuttaa tuottavuuden parantamista edelleen. Ne myös panostavat itse innovaatiotoimintaansa enemmän kuin muut, mikä voi vaikeuttaa innovaatiopanostuksen aitoa lisäämistä. Vähemmän innovatiivisissa ja heikommin tuottavissa yrityksissä sekä innovaatiopanostuksen lisääminen että tuottavuuden parantaminen on sen sijaan helpompaa. Voidaan ajatella, että heikoimpiin yrityksiin panostamalla saadaan helpoimmin kansantaloudellisia tuottavuusvaikutuksia. Tässä on kuitenkin kolme ongelmaa:

- Heikosti tuottaviin yrityksiin panostamalla harvemmin saadaan aikaan merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia, jotka ovat siis innovaatiotoiminnan tukemisen keskeinen perustelu. Yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa on saatu näyttöä, että (tuottavien) suurten yritysten innovaatioista syntyy enemmän ulkoisvaikutuksia kuin (heikommin tuottavissa) pienistä yrityksistä (Bloom ym. 2013).
- Korkean tason innovaatioihin kykenevien innovaattorien määrä on aina rajallinen. Tästä syystä on tärkeää, että kansantalouden parhaat innovaattorit työskentelevät sellaisissa yrityksissä, joissa korkeantasoisen innovaatiotoiminnan edellytykset ovat kunnossa. Hajanainen ja huonosti harkittu innovaatiotukijärjestelmä saattaa vääristää innovaattorien kohdentumista koko kansantalouden kannalta optimaalisella tavalla. Tästä voi seurata merkittäviä kansantaloudellisia hyvinvointitappioita tehottoman innovaatiotoiminnan muodossa (Acemoglu ym. 2013).
- Vaikka innovaatiotuilla kyettäisiinkin kiihdyttämään tuottavuuden kasvua heikosti tuottavissa yrityksissä, ei ole selvää, että kokonaisvaikutus kansantalouden tuottavuuden kasvuun olisi lopulta positiivinen. Kansantalouden kokonaisvaikutus syntyy nimittäin kahden erilaisen yritystason mekanismin välityksellä. Ensimmäinen niistä on yrityksissä tapahtuva tuottavuuden kasvu, josta edellä on ollut puhe. Toinen on ns. ”luova tuho”, eli kansantalouden tuottavuutta vahvistava yritys- ja työpaikkarakenteiden muutos. On ilmeinen riski, että heikosti tuottaviin ja vähemmän innovatiivisiin yrityksiin suuntautuvat tuet vähentävät luovaa tuhoa. Vaikka innovaatiotuki nostaisikin (kausaalimielessä) heikon tuottavuuden yrityksen tuottavuutta, kyseisen yrityksen työntekijöiden tuottavuus olisi saattanut kuitenkin kasvaa enemmän (ja vähemmin kustannuksin), jos he olisivat siirtyneet tuottavaan yritykseen. Asiaa ei ole kovin helppo tutkia mutta se on tärkeää pitää mielessä innovaatiopolitiikkaa suunniteltaessa.

Pk-yrityksiin painottuvan innovaatiotuen ilmeinen riski on siinä, että ulkoisvaikutuksia ei lisätä parhaalla mahdollisella tavalla. Sen sijaan uusien ja nuorten yritysten (jotka tyypillisesti ovat myös

pk-yrityksiä) tilanne voi olla jossain määrin toisenlainen. On mahdollista, että näissä yrityksissä syntyy tavallista enemmän sellaisia radikaaleja uusia innovaatioita, joihin sisältyy tavoiteltavia ulkoisvaikutuksia (Coad ym. 2016). Lisäksi uudet yritykset saattavat olla useammin rahoitusrajoitteisia kuin vanhemmat yritykset, joten myös edellä todettu toinen yritystukien perustelu voi olla niiden osalta todennäköisemmin voimassa kuin vanhemmissa pienissä ja suurissa yrityksissä.

3. Muihin päämääriin tähtäävät tuet syövät innovaatiotuen tehoa

Suomessa yritystukia myönnetään moniin muihinkin tarkoituksiin kuin innovaatioiden lisäämiseen (tai ympäristöhaittojen vähentämiseen). Tuen päämääränä voi olla uusien työpaikkojen synnyttäminen tai olemassa olevien työpaikkojen säilyttäminen. Tuottavuus- ja työpaikkavirtakirjallisuus on kuitenkin osoittanut, että työpaikkoja tuhoutuu tyypillisesti eniten kunkin toimialan heikoimmin tuottavissa yrityksissä ja niitä syntyy toimialan tuottavimmissa yrityksissä. Innovaatiopolitiikka on siis onnistuessaan samalla hyvää työllisyyspolitiikkaa. Tukia myönnetään myös kansainvälistymiseen. Tällaista tukea on kasvavassa määrin kytketty innovaatioiden tukemiseen. Kansainvälisen kaupan kirjallisuus kuitenkin kertoo, että vientiin ryhtyy ja siinä menestyy yleensä toimialojen kaikkein tuottavimmat yritykset (Helpman 2006). Suhteellisen harvalukuinen joukko (tuottavia) yrityksiä kattaa yleensä erittäin suuren osan maan viennistä -- varsinkin pienen maan viennistä. Onnistunut innovaatiopolitiikka on samalla myös onnistunutta ”vientipolitiikkaa”.

On myös syytä muistaa, että vienninedistämiseen ei luultavasti liity merkittäviä ulkoisvaikutuksia. Sen sijaan rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyys (eli luottorajoitteet) saattavat joissakin tilanteissa aiheuttaa sellaisia kansantaloudellisia hyvinvointitappioita, joita julkinen valta voi onnistuneesti korjata. Muiden maiden yritystuet voivat vaikuttaa kilpailuasetelmaan siten, että kotimainen tuotanto voi olla lähes mahdotonta ilman jonkinlaista tukea. Laivatilausten vientitakuu on esimerkki tällaisesta tuesta.

Muihin tavoitteisiin kuin innovaatioihin tähtäävien yritystukien ongelma on siinä, että ne saattavat jähmettää yritys- ja toimialarakenteita ja vähentää luovaa tuhoa, josta edellä oli jo puhe. Koska ”innovatiiviset” yritykset käyttävät osin samoja resursseja kuin ”ei-innovatiiviset” yritykset, ei-innovatiivisten yritysten tukeminen haittaa innovatiivisia yrityksiä. Tästä syystä muuhun kuin innovaatioiden lisäämiseen tähtäävät yritystuet helposti syövät innovaatioiden lisäämiseen tähtäävien yritystukien tehoa.

4. Yritystukijärjestelmän hajanaisuus aiheuttaa tehottomuutta

Suomen yritystukijärjestelmä on kokonaisuudessaan sekava ja hajanainen. Osin tämä johtuu siitä, että yritystuilla on monenlaisia tavoitteita, joita varten on luotu monia politiikkavälineitä. Sekavuutta lisää myös se, että yritystukia jakavia toimijoita on useita. Näihin ongelmiin kiinnitettiin huomiota Suomen innovaatiojärjestelmä kansainvälisessä arvioinnissa vuonna 2009 (Veugelers ym. 2009). Järjestelmän sekavuus on synnyttänyt suorastaan oman toimialan, jonka liiketoimintamalli perustuu tukijärjestelmän tuntemiseen ja tehokkaaseen hyödyntämiseen. Tämä aiheuttaa kansantaloudellisia hyvinvointitappioita, koska tähän sitoutuvilla resursseilla olisi kansantaloudessa hyödyllisempiä käyttötarkoituksia. Aidosti innovatiivisimmat yritykset eivät ole useinkaan kaikkein taitavimpia sukkuloimaan monimutkaisessa yritystukijärjestelmässä, ja hyvä niin, koska sukkuloinnin opettelu vie resursseja innovatiivisuuden kehittämiseltä.

Mika Maliranta
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
11.10.2016

Kirjallisuutta

Acemoglu, D., Akcigit, U., Bloom, N. ja Kerr, W. R. (2013). Innovation, reallocation and growth. Bank of Finland, Discussion Papers No. 22/2013.

Bloom, N., Schankerman, M. ja Van Reenen, J. (2013). *Identifying technology spillovers and product market rivalry*. *Econometrica, 81*(4), 1347-1393.

Coad, A., Segarra, A. ja Teruel, M. (2016). *Innovation and firm growth: Does firm age play a role? Research Policy, 45*(2), 387-400.

Einiö, E., Maliranta, M. ja Toivanen, O. (2013). *Yritystuet ja yritystoiminta*. *Talous ja yhteiskunta*(4), 34-39.

Helpman, E. (2006). *Trade, fdi, and the organization of firms*. *Journal of Economic Literature, 44*(3), 589-630.

Hyytinen, A. ja Maliranta, M. (2015). *Yritysjohdon taloustiede: Yritykset taloudessa ja taloustieteessä*. Helsinki: Spillover Economics Oy.

Ollikka, K. (2013). *Uusiutuvien energiamuotojen tukeminen*. *Kansantaloudellinen aikakauskirja, 109*(3), 289-310.

Takalo, T. (2014). *Innovaatiopolitiikan haasteet*. *Kansantaloudellinen aikakausikirja, 110*(3), 381-390.

Veugelers, R., Aiginger, K., Breznitz, D., Edquist, C., Murray, G., Ottaviano, G., et al. (2009). *Evaluation of the finnish national innovation system. Full report*. Taloustieto Oy.