Yritystukien vaikuttavuus - elinkeinojen edistäminen

Leena Juvonen
21.02.2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Esityksen sisältö

- Vuosikertomus: elinkeinojen edistäminen
- Yritystukien vaikuttavuus, ongelmakohdat sekä vireillä olevat kehittämishankkeet

Vuosikertomus - elinkeinojen edistäminen

Keskeiset havainnot

- Valtio vaikuttaa elinkeinoihin monin eri tavoin: rahalliset tuet ja yleisiä toimintaedellytyksiä luovat keinot
- Elinkeinoja edistetään, jotta saavutettaisiin yleisempiä yhteiskunnallisia tavoitteita - siksi vaikuttavuutta pitäisi tarkastella yhteiskunnallisten kustannusten ja hyötyjen kannalta eikä vain muutoksina tuetuissa yrityksissä
- Edistämiseen liittyy merkittäviä yksityistaloudellisia intressejä ja siihen liittyvää vaikuttamista valmistelijoihin
  - valmistelijoilla oltava hyvä asianhallinta

Vuosikertomus - elinkeinojen edistäminen

Keskeiset havainnot

- Yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta on oikeasti vaikea saada luotettavaa kuvaa, vaikka tietoa on sinänsä paljon
- Nyt vaikuttavuusarviot ja jopa tuen tarve ovat jääneet usein liian uskonvaraisiksi
- Vaikuttavuustiedossa ollut monenlaisia ongelmia:
  - perustuneet pinnallisiin selvityksiin, usein myös menetelmällisiä ongelmia: tukien puhdasta vaikutusta on vaikea erottaa teollisuustuotannon tai toimialan yleisestä kehityksestä (etenkään kasvutoimialalla). Kyselyihin ja haastatteluihin perustuvat arvioinnit korostavat positiivisia vaikutuksia (vastaajien subjektiivinen näkemys tukien vaikuttavuudesta). Etukäteisarvioinnit perustuvat puolestaan hakijoiden ilmoitukseen/arvioon tuen vaikutuksista.
- Ratkaisua mahdollista etsiä seuraavista suunnista:
  - vaikuttavuusarviointeja suurempina kertasatsauksina - ”vähemmän ja parempaa”-> tieteelliset vaikuttavuusarvioinnit
  - virkamiehille valmennusta hyvän vaikuttavuustiedon laatuvaatimuksista (perustettu lainsäädännön arviointineuvosto)

Vuosikertomus - elinkeinojen edistäminen

Keskeiset havainnot

Yritysten investointien edistäminen:

- Lupakäytännöt koettu raskaiksi - toisaalta lupamenettelyt palvelevat muita yhteiskunnallisia etuja ja sääntelyn ja lupamenettelyn keventämis- ja purkuhankkeita on vireillä
- Valtion toimiin kaivataan lisää ennakoitavuutta - toisaalta poliittiselle harkinnalle jäätävä tilaa, mikä rajaa mahdollisuutta sitoutua pitkiksi ajoiksi valintoihin
- Kustannustehokkaita tapoja investointien edistämiseen: markkinointiosaamiseen panostaminen sekä julkishallinnon palveluhenkisyyden ja innovaatiokyvyn parantaminen

Yritystukien vaikuttavuus, ongelmakohdat ja kehittämistarpeet

Yritystukien määrä

Yritystukien määrä riippuu siitä, miten yritystuet määritellään.

- Yritystuet vuonna 2016 noin 5 mrd. euroa (sis. yleisen elinkeinopolitiikan ja liikenteen verotukia).
- EU-valtiontukikriteerit (107 ja 42 artikla) täyttävät yritystuet olivat 2014 yhteensä n. 2,5 mrd. euroa. Mukana noin 40 tukiohjelmaa.
  Lähde TEM (2016).

Yritystukien myönteisiä vaikutuksia

- Positiiviset *ulkoisvaikutukset*:
  - innovaatiotoiminnan tukemisella on voitu parantaa *tuottavuutta*;
  - myös muut yritykset voivat hyötyä innovaatioista, ns. läikkymisvaikutukset (tiedon leviäminen). Osaamista myös alihankintaketjuun (suurten yritysten rooli merkittävä).
  - pääomamarkkinoiden epätäydellisyydestä johtuvat luottorajoitteet -> tuki yrityksille, joilla on paljon aineetonta pääomaa ja merkittävä tuottavuuspotentiaali.

Innovaatiotuilla on osoitettu olevan myönteisiä vaikutuksia T&K-investointeihin, patentointiin ja tuottavuuteen (esim. Einiö 2014, VATT ja eräät kansainväliset tutkimukset).

Yritystukijärjestelmän ongelmakohtia

- Yritystukijärjestelmän hajanaisuus (tavoitteiden moninaisuus, useita tukea myöntäviä toimijoita; TEM, VM, Tekes, Finnvera jne.) aiheuttaa *tehottomuutta*. Yritystukijärjestelmä syö resursseja sekä julkisella että yksityisellä puolella.
- Tukien *negatiiviset ulkoisvaikutukset* (mm. ympäristöhaitat, kilpailun vääristyminen).
- Taloustieteilijät: Yritystuet eivät ole oikea väline työpaikkojen luomiseen tai suojelemiseen. Riski, että tuet jähmettävät yritys- ja toimialarakenteita ja estävät yrityskentän uudistumista.
- Yritystukijärjestelmän yhdensuuntaistamisen tarve; tulee välttää yritystukijärjestelmän ja muiden yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ristikkäisyyttä. Esim. muiden päämäärien tavoittelu voi syödä innovaatioiden tukemisen tehoa.

Yritystukien vaikuttavuuden arviointi

Tarvitaan luotettavaa tutkimustietoa vaikutuksista

- Tutkimustulosten luotettavuus vaihtelee - laadulliset minimikriteerit täyttäville tutkimuksille suurempi painoarvo. Luotettavan tutkimustiedon puuttuminen on tärkeää tunnistaa.
  - Satunnaistaminen, luonnollinen koe tai (”vähintään”) verrataan muutosta tuettujen ja ilman jääneiden kesken ennen ja jälkeen ohjelman. Kontrolloidaan havaitut erot.
- Haaste: Tilaajan tulee ymmärtää vaatia riittävän laadukasta tutkimusta hankkiessaan arviointia.
- ”Olemme käännöspisteessä, koska metodologia ja data ovat kehittyneet.”

Yritystukijärjestelmän kehittäminen

Taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä tuli voimaan uusi laki 1.7.2016, jolla uudistettiin yritystuen yleisistä ehdoista annettu laki (786/1997).

- Uuden yritystukilain tavoitteena on varmistaa, että yrityksille taloudellisin tavoittein myönnetyt tuet tukevat kilpailukykyä, kasvua, rakenteellista uudistumista ja yritystoiminnan tehokkuutta. Nyt mukana ovat myös verotuet.
- Tukien tulee ensisijaisesti kohdistua taloudellisen toiminnan edellytysten vahvistumiseen, mutta tukia voidaan kohdistaa tukemaan myös yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista.
- Uudistuksella pyritään myös tehostamaan Euroopan unionin valtiontukisääntelyn kansallista ennakkoarviointia.

Yritystukijärjestelmän kehittäminen

- Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivan yritystukineuvottelukunnan uutena tehtävänä on kehittää yritystukijärjestelmää kokonaisuutena ja edistää hallinnonalojen välistä yhteistyötä.
  - Neuvottelukunnan tehtävänä on myös antaa lausuntoja tukien EU- ja valtiontukisääntöjen edellytysten täyttymisestä ja menettelytavoista sekä kansallisten hyvän tuen edellytysten täyttymisestä. Neuvottelukunta voi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksiä ja aloitteita lainsäädännön ja hallintokäytännön kehittämiseksi. Lisäksi neuvottelukunta seuraa toimialaansa koskevaa kansallista ja kansainvälistä sääntelyä, käytäntöä ja kehitystä.
  - Toimikausi on 15.9.2016 - 31.12.2019.

Yritystukijärjestelmän kehittäminen

Aiempia työryhmiä:

- Hyvän yritystuen periaatteiden tarkistamista ja niiden soveltamisalan laajentamista sekä kansallisen valtiontukivalvonnan tehostamista koskeva työryhmä, 1.11.2014 - 30.9.2015
- Yritystukia kartoittava työryhmä (suurten yritysten saamien julkisten tukien määrä), 1/2011
- Selvitysmies Vesa Puttosen Julkisen kasvurahoituksen kehittämistä koskevia suosituksia käsittelevä arviointityöryhmä, 6/2010

Ratkaisua yritystukijärjestelmän kehittämiseen olisi mahdollista etsiä seuraavasta suunnasta: Yritystukijärjestelmää kehitettäisiin ja muutoksia tehtäisiin asteittain ja yrityksiä etukäteen informoiden.

Poimintoja tutkimustuloksista

Poimintoja tutkimustuloksista 1 (3)

ETLAn työ- ja elinkeinoministeriölle tekemässä tutkimuksessa *"Toimialojen tuottavuuden kasvu, sen yritystason mekanismit ja yritystuet"* (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 14/2013) on selvitetty ekonometrisin menetelmin T&K-tukien, työllistämistukien ja investointitukien lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutusta yritysten tuottavuuteen.

- tutkimuksen tulosten perusteella *yritystuilla ei ole ollut* tilastollisesti merkittävää *positiivista vaikutusta* tukia saaneiden yritysten eikä toimialojen työn *tuottavuuteen*, vaan yritystukien vaikutus on ollut pikemminkin *negatiivinen*.
- tutkimuksessa ei arvioitu, miten yritystuet vaikuttavat toimialojen tuottavuuteen ulkoisvaikutusten kautta. Esimerkiksi T&K-tukia voidaan perustella sillä, että yksittäisen yrityksen tekemät innovaatiot hyödyttävät usein myös muita yrityksiä. Ulkoisvaikutusten merkitystä on kuitenkin hankala arvioida.

Poimintoja tutkimustuloksista 2 (3)

Konsultointiyhtiö Ramboll on tutkinut Tekesin tutkimus-, kehitys- ja innovaatiorahoituksen vaikutusta yritysten tuottavuuteen ja uudistumiseen. Tutkimus (*"Impact of Tekes activities on productivity and renewal"*) kohdistui vuosina 2002 - 2008 T&K-projekteissa mukana olleisiin yrityksiin.

- Rambollin tutkimuksen perusteella tuottavuuskehitys ei poikennut merkittävästi vertailuryhmästä, mutta erityisesti *nuoret innovatiiviset yritykset* (NIY) poikkesivat *positiivisesti tuottavuuden suhteen*. Lisäksi havaittiin *alueellisia eroja*: analyysin mukaan maakuntakeskuksissa sijaitsevien yritysten tuottavuuden kasvu oli viisi vuotta T&K-hankkeen jälkeen 5 % vertailuryhmää suurempi.
- tutkimuksessa tuotiin esiin lisäksi se, että myös kansainvälisen tutkimuksen tulokset antavat ymmärtää, että innovaatiotoimintaan ja toisaalta kasvuun tähtäävät investoinnit ovat keskeisessä asemassa ja *saattavat* tätä kautta jopa *vähentää tuottavuutta lyhyellä aikavälillä* sekä alkuvaiheen kasvussa.

Poimintoja tutkimustuloksista 3 (3)

Vuonna 2015 valmistunut selvitys *”Yritystukien arviointi ja vaikuttavuus”* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2015):

- talousteorian mukaan julkisen sektorin interventiolla voi olla talouden *tehokkuutta parantavia vaikutuksia vain, jos se korjaa markkinahäiriöitä*.
- yrityksille suunnattuja *suoria tukia tarvitaan, jos rahoitusmarkkinat eivät kykene* arvioimaan hankkeita ja yrityksiä ja *ohjaamaan rahoitusta oikeisiin kohteisiin*.
- suoran *tuen kustannus* on vähintään myönnetyn tuen suuruinen. Koska yhden yritysryhmän tukeminen edellyttää muiden verottamista, tuen *rahoitus aiheuttaa* lisäksi *hyvinvointitappiota*. Tukipolitiikassa on siten *kyse myös tulonsiirrosta* kuluttajilta ja tukea saamattomilta yrityksiltä tuetuille yrityksille.
- suorien yritystukien *vaikuttavuuden arviointi on ongelmallista*, koska tuetun yrityksen kehitystä ilman tukea ei voida koskaan havaita. Yritykset ovat heterogeenisiä, mutta tukien allokointi ei ole satunnaista, kuten ihanteellisessa koeasetelmaan perustuvassa tutkimusasetelmassa tulisi olla. Erityisesti *innovaatiotukien ulkoisvaikutusten mittaaminen on hankalaa* ja tukien mahdollisia haitallisia vaikutuksia markkinoiden toimintaan on vaikea arvioida.
- myös *verotuella* pitäisi olla kansantalouden tehokkuutta parantavia positiivisia ulkoisvaikutuksia.

Kiitos!

Leena Juvonen
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö
Valtiontalouden tarkastusvirasto

+358 9 432 5729
leena.juvonen@vtv.fi

www.vtv.fi
www.vaalirahoitus.fi
@VTV_fi

