Lausunto

VATT/44/07.01/2017
20.02.2017

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
valiokuntakanslian sihteeri Ulla Taari

Asia: K 17/2016 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2016 valtiopäiville.
https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/K+17/2016

Teema: Yritystukien vaikuttavuus

Eduskunta/tarkastusvaliokunta: Kuulemistilaisuus 22.2.2017

Erikoistutkija Elias Einiö
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Valiokunta on pyytänyt näkemystä Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen osiosta "Elinkeinoelämän edistäminen" (sivut 25-31). Lisäksi valiokunta haluaa kuulla asiantuntijaa yritystukien vaikuttavuudesta, ongelmakohdista ja kehittämishaasteista sekä vireillä olevista kehittämishankkeista.
Tarkastusvirasto nostaa linjauksessaan esiin useita tärkeitä näkökohtia, jotka ovat keskeisiä yritystukipolitiikan kehittämisessä. Erityisen tärkeänä voidaan pitää tarkastusviraston painotuksia elinkeinoja edistävien toimien haitallisten markkinavaikutusten tunnistamisen ja arvioinnin tärkeydestä. Haitallisilla markkinavaikutuksilla tarkoitetaan yleisesti ottaen tukitoimien ulkopuolelle jäävien yritysten markkina-aseman heikkenemisestä syntyvää taloudellisten resurssien tehotonta kohdentumista, joka heikentää kokonaistaloudellisen tuottavuuden kehitystä. Toisaalta tukitoimilla voi olla myös myönteisiä vaikutuksia tukia ilman jääviin yrityksiin, erityisesti T&K-toiminnassa mm. tiedon leviämisen myötä.

Kuten tarkastusvirasto kirjoittaa, epäsuorien markkinavaikutusten arviointiin liittyy erityisiä haasteita. Taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa epäsuorien vaikutusten arviointimenetelmiä on kehittänyt pieni, mutta kasvava yritystukien ja -verojen vaikutuksia tarkasteleva kirjallisuudenala.[1] Sekä epäsuorien että suorien vaikutusten arvioinnissa tutkijoiden käytössä on kuitenkin vain harvoin etukäteen suunniteltuja satunnaistettuja tieteellisiä kenttäkokeita, joiden avulla voidaan luotettavimmin selvittää tukitoimien tehokkuutta.

Katsomme, että tehokkain tapa kehittää yritystukipolitiikan tehokkuutta olisi yritystukitoimien systemaattinen arviointi käyttämällä satunnaistettuja tieteellisiä koeasetelmia. Systemaattisella tukien tieteellisellä arvioinnilla yritystukikentän toimijoille luodaan tehokkaasti kannustimet toteuttaa tavoitteiden mukaista tukipolitiikkaa. Samalla tuotetaan tietoa tukien vaikuttavuudesta ja tehokkaasta kohdentamisesta. Etukäteen suunnitellut arvioinnit edellyttävät myös tukien yhteiskunnallisten ja taloudellisten tavoitteiden seikkaperäistä tarkastelua ja toimien huolellista

[1] Mm. Bloom, Schankerman, ja Van Reenen (2013), Dechezleprêtre, Einiö, Martin, Nguyen ja Van Reenen (2016), sekä Einiö ja Overman (2016).

perustelua ja suunnittelua niiden suhteen. Oikein suunnitelluilla satunnaistetuilla tieteellisillä koeasetelmilla voidaan myös luotettavimmin arvioida tukien haitallisia markkinavaikutuksista.

Katsomme tärkeäksi taata riippumaton tutkimustiedon tuottaminen ja virkamiesvalmistelu, jonka tarkastusvirasto nostaa esiin.

Tarkastusvirasto nostaa perustellusti esiin huolen siitä, että valtio saattaa rahoittaa heikkoja kohteita. Toisaalta vahvat, mm. kannattavat investointihankkeet, toteutuvat ilman valtion tukitoimia. Tätä yritystukipolitiikan kytkeytyvää perustavanlaatuista ristiriitaa tulisi painottaa enemmän. Tuettavien hankkeiden tulisi lähtökohtaisesti olla yritykselle itselleen kannattamattomia (kun se ei saa tukea), jotta tuella olisi käyttäytymisvaikutuksia. Koska huonosti tuottava hanke on kannattamaton investointi veronmaksajille, tulisi tuettavalla (ilman tukea kannattamattomalla hankkeella) olla laajempia yhteiskunnallisia hyötyjä, jotta tuki olisi kokonaistaloudellisesti kannattava. Tukipolitiikan taloudelliseksi perusteluksi olisi siis esitettävä jokin ulkoisvaikutus (laajemmalle leviävä hyöty) tai markkinapuute. Tukipolitiikan suunnittelussa tulisi jatkossa painottaa enenevässä määrin näiden perusteluiden paikkaansa pitävyyttä kunkin tukitoimen kohdalla.

Yritystukipolitiikan painopistettä on siirretty pois uusiutumista tukevista toimista

Viime vuosina yritystukipolitiikan painopistettä on siirretty pois innovaatiopolitiikasta ja mm. alue- ja energiapoliittisiin toimiin. Energiatukikategoriassa huomattavan erän muodostavat myös energiaintensiivisen teollisuuden verotuet. Tukipolitiikan kokonaiskentässä innovaatiopolitiikan suhteellinen rooli on heikentynyt selvästi viime vuosina.

Tuottavuuskehityksen ja pitkän aikavälin kasvun vauhdittamiseksi tulisi kiinnittää huomiota siihen, että tukipolitiikkaa kohdistetaan talouden uusiutumista vauhdittavasti. Viimeaikaisen tukipolitiikan kehityksen ei voida perustellusti katsoa siirtäneen politiikkalohkon toimia tähän suuntaan. Mm. tuet, joita myönnetään tuettavan liiketoiminnan heikolla tuottavuudella, tyypillisesti hidastavat tuottavuuskehitystä ja rasittavat muuta taloutta mm. verotaakan kasvun myötä.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Anni Huhtala
ylijohtaja

Elias Einiö
erikoistutkija

Kirjallisuutta:

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

Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. ja Van Reenen, J. (2016) "The Causal Effects of an Industrial Policy" CEP Discussion Paper No 1113.

Dechezleprêtre, A., Einiö, E., Martin, R., Nguyen, K. ja Van Reenen, J. (2016) "Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD Design for R&D", CEP Discussion Paper No. 1414.

Einiö, E. (2014) "R&D subsidies and company performance: Evidence from geographic variation in government funding based on the ERDF population-density rule." *Review of Economics and Statistics*, 96(4) 710-728.

Einiö, E. ja Overman, H. (2016) "The (Displacement) Effects of Spatially Targeted Enterprise Initiatives: Evidence from UK LEGI." CEPR Discussion Paper No. 11112.