Lausunto
VATT/142/07.01/2021

29.4.2021

Eduskunnan talousvaliokunta

Asiantuntijalausunto
Asia: HE 46/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt kirjallista lausuntoa asiassa: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028.

Taustaa

Esitys koskee erityisesti pk-yrityksille suunnattavaa valtionavustusta. Avustusta voitaisiin maksaa myös suurille yrityksille Pohjois- ja Itä-Suomen tukialueilla. Ehdotetun lain mukaisia avustusohjelmia käytettäisiin EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien toimeenpanoon vuonna 2021 alkavalla ohjelmakaudella. Lisäksi avustusohjelmia voisi käyttää puhtaasti kansallisesti rahoitettuihin avustuksiin.

Valmistelussa olevan Suomen EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaluonnoksen mukaan ohjelmassa tavoiteltaisiin pk-yritysten uudistumista, kestävää kasvua, kansainvälistymistä ja kilpailukyvyn parantumista. Esitys kytkeytyy Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoon, jonka tavoitteena on muun muassa edistää alueiden kestävää kehitystä sekä kasvua ja kilpailukykyä.

Valtionavustuksen kriteereistä

Ehdottamissaan suuntaviivoissa komissio arvioi yrityksille suunnattujen valtionavustusten hyväksyttävyyttä seitsemällä pääkriteerillä. Taloudellisen tehokkuuden kannalta keskeisimmät kriteerit ovat

- tuen kohdentuminen markkinapuutteeseen
- tuen tarpeellisuus
- tuen vähäinen kilpailua vääristävä vaikutus

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

- tuen määrän tulisi olla pienin mahdollinen, jotta hanke toteutuu

Kriteeristössä on lisäksi vahva painotus aluekehitys- ja oikeudenmukaisuustavoitteisiin. Myös tukisäännöstössä (mm. tukialueet, enimmäistuki-intensiteetin vaihtelu alueittain) korostuu aluepolitiikka ja syrjäisempien ja heikomman taloudellisen kehityksen alueiden tukeminen.

Esityksen perusteluissa tulisi selostaa, mihin markkinapuutteeseen esitetty avustus kohdistuu.

Teeman tieteellisestä tutkimuksesta

Kansainvälisessä tieteellisessä kirjallisuudessa on tutkittu laajalti valtionavustusten vaikutuksia. Tukien on havaittu vaikuttavan hieman talouskasvuun tukialueilla, mutta työllisyysvaikutuksia ei tieteellisiä tutkimusasetelmia käyttävässä kirjallisuudessa ole juurikaan löydetty (mm. Becker ym. 2010, Barone ja de Blasio 2016, Becker ym. 2018). Valtiontukien vaikutusten on myös havaittu olevan lyhytaikaisia; kun tuki poistuu, taloudellinen tilanne palaa kohti aiempaa taloudellisen toiminnan tasoa (Barone ja de Blasio 2016, Becker ym. 2018).

Britannian investointitukia tarkastellut tutkimus osoitti, että maksimituki-intensiteetin korotuksella oli myönteinen vaikutus teollisuuden investointeihin ja työllisyyteen pienissä yrityksissä (alle 50 työntekijää), mutta ei suurissa (Criscuolo ym. 2019). Tutkijat arvioivat, että tuki heikensi tuottavuuskehitystä koko talouden tasolla, koska se kohdistui keskimäärin heikomman tuottavuuden yrityksiin. Toisin sanoen, tuki oli ns. talouden matalan tuottavuuden tuotantorakenteita *säilyttävä*. Suomen T&K-tukien vaikutuksia arvioivassa tutkimuksessa Einiö (2014) osoittaa, että EU:n aluetuen tuoman lisärahoituksen myötä tukea saavat yritykset lisäsivät T&K-investointeja ja työllisyyttä. Myös yritystason tuottavuuden havaittiin lisääntyvän pidemmällä aikavälillä.

Positiivistenkin evaluaatiotulosten suosituksia heikentää mahdollinen taloudellisen toimeliaisuuden siirtyminen tukia ilman jäävästä yritysjoukosta tai alueelta tukia saaville. Tällainen siirtymävaikutus vähentää tai pahimmassa tapauksessa eliminoi tukien kokonaistaloudelliset vaikutukset, kun tukea saavien yritysten kilpailukyky paranee muiden heikkenemisen kustannuksella. Tällaisia siirtymävaikutukset on havaittu mm. alueittaisissa tarkasteluissa Ranskassa (Givord ym. 2013) ja Britanniassa (Einiö ja Overman, 2020).

Yritystukien arviointi ja kehittäminen tieteellisillä kokeilla

Julkaistut kotimaiset selvitykset kehittämistukien vaikutuksista ovat perustuneet joko vain tukea saavia yrityksiä sisältäviin aineistoihin tai vertailuun tukea saavien yritysten ja niitä ilman jäävien yritysten kesken. Tukea saaviin yrityksiin kohdistetut kyselyt voivat tuottaa harhaanjohtavan myönteisiä tuloksia, koska tuen saajilla voi olla kannustin antaa sellaisia vastauksia, jotka myötäilevät tukien julkilausuttuja tavoitteita. Tukea saavien yritysten vertaaminen tukea ilman jääviin yrityksiin ei myöskään annan tieteellisesti luotettavia tuloksia tuen todellisesta vaikutuksesta, jos tukea saava

yritysjoukko on valikoitunut, kuten valikoivien tukiohjelmien kohdalla on tyypillistä. Ongelman konkretisoimiseksi voidaan ajatella esimerkkitilannetta, jossa lääkkeiden vaikuttavuustutkimuksessa lääkettä saavaan ryhmään valittaisiin terveempiä ihmisiä; vaikka lääkkeellä ei olisi tosiasiallista vaikutusta, lopputulos voisi näyttää siltä, että lääkkeen saavassa ryhmässä terveys oli verrokkiryhmää parempi. Yritystukiohjelmien kontekstissa tämän tyyppinen vaikuttavuustutkimuksen valikoitumisharha voi syntyä esimerkiksi silloin, jos ohjelmaan valittavilla yrityksillä on keskimääräistä parempi liiketoiminnan potentiaali.

Nykytilanteessa valtionavustuslaki (688/2001) edellyttää, että ”valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on määräajoin arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita.” Tämä muotoilu näyttää mahdollistavan käytännön, jossa arviointitutkimukset eivät välttämättä noudata hyviä tieteellisiä käytäntöjä.

Laissa tukiohjelmilta olisi hyvä edellyttää vaikuttavuusarviointia, joka *noudattaa hyviä tieteellisiä käytäntöjä*. Tukiohjelmien arviointisuunnitelmien edellyttämiseen ja tieteelliseen tasoon tulisi myös kiinnittää erityistä huomiota. Luotettavimmat ja kiistattomimmat tulokset voidaan saada aikaiseksi satunnaistetuilla kontrolloiduilla kokeilla (ks. Einiö ja Hyytinen, 2019). Mm. Suomessa niitä on toteutettu laajamittaisesti monilla muilla yhteiskunnan alueilla (mm. lääketiede ja sosiaaliturva). Yritysten kehittämisavustus ja toimintaympäristön kehittämisavustus ovat sellaisia tukia, joiden arviointiin satunnaistetut kontrolloidut kokeet soveltuvat hyvin. Tästä syystä *ehdotuksemme on, että niitä koskevassa laissa edellytetään valtionapuviranomaiselta avustusten tuloksellisuuden seuraamista hyvää tieteellistä käytäntöä noudattavalla tavalla*.

Lopuksi

Erityisesti T&K-tukien kohdalla melko laaja tieteellinen tietopohja viittaa myönteisiin vaikutuksiin. Tämä, sekä T&K-tukien taloutta uusintava luonne, puoltaa niiden painottamista yritystukien kohdentamisessa.

Säilyttäviä tukia tulisi välttää siitä syystä, että ne vaikuttavat tuottavuuskehitykseen heikentävästi. Huomionarvoista on myös se, että taloudellisen tehokkuuden kannalta niiden käyttöä ei puolla edes tieteellisesti todennettu positiivinen vaikutus investointeihin, niiden ylläpitäessä heikon tuottavuuden toimintaa.

Suomessa on historiallisesti vahvat suoran yritystukipolitiikan instituutiot. Tämä yhdistettynä vahvaan tilastolliseen infrastruktuuriin mahdollistaisi suunnannäyttämisen yritystukijärjestelmän kehittämisessä ja tehostamisessa käyttäen apuna tieteellisiä arviointikokeita (erityisesti satunnaistetut kontrolloidut kokeet). Hyvää tieteellistä käytäntöä noudattavien arviointitutkimusten edellyttäminen lainsäädännössä on suositeltava toimenpide asian edistämiseksi.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Mikael Collan
ylijohtaja

Elias Einiö
johtava tutkija

Kirjallisuusviitteet:

Barone, G., David, F., & De Blasio, G. (2016). Boulevard of broken dreams. The end of EU funding (1997: Abruzzi, Italy). Regional Science and Urban Economics, 60, 31-38.

Becker, S. O., Egger, P. H., & Von Ehrlich, M. (2010). Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance. Journal of Public Economics, 94(9-10), 578-590.

Becker, S. O., Egger, P. H., & von Ehrlich, M. (2018). Effects of EU regional policy: 1989-2013. Regional Science and Urban Economics, 69, 143-152.

Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. G., & Van Reenen, J. (2019). Some causal effects of an industrial policy. American Economic Review, 109(1), 48-85.

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 Hyytinen, A. (2019). Yritystukien vaikuttavuuden arviointi satunnaistettujen vertailukokeiden avulla, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:45

Einiö, E., & Overman, H. G. (2020). The effects of supporting local business: Evidence from the UK. Regional Science and Urban Economics, 83, 103500.

Givord, P., Rathelot, R., Sillard, P., (2013). Place-based tax exemptions and displacement effects: an evaluation of the Zones Franches Urbaines program. Regional Science and Urban Economics, 43, 151–163.