Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Kirjallinen asiantuntijalausunto 29.4.2021

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

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028.

Kun markkina toimivat hyvin, yritystoiminta edistää kuluttajien ja kansalaisten hyvinvointia lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Erilaisten markkinapuutteiden vuoksi vapaasti toimimaan jätetyillä markkinoilla näin ei välttämättä kuitenkaan tapahdu. Markkinoiden puutteellisen toiminnan syynä voi olla ns. myönteiset (esim. tiedon leviämisestä johtuva) tai kielteiset (esim. saasteet) ulkoisvaikutukset, informaatio-ongelmat tai kilpailun puute. Lisäksi markkinoilla syntyvät tuloerot voivat muodostua sellaiseksi, että niitä ei pidätä yhteiskunnan hyvinvoinnin näkökulmasta hyväksyttävinä ja siksi niitä halutaan korjata poliittisin toimenpitein. Erityisesti alueellisten erojen tasoittaminen alueperusteisilla yritystuilla on saanut viime vuosina taloustieteellisessä kirjallisuudessa aikaisempaa enemmän kannatusta.[1]

Edellä kerrottujen puutteiden korjaamiseksi ja yhteiskunnan hyvinvoinnin parantamiseksi joissakin tilanteissa tarvitaan julkisen vallan väliintuloa sääntelyn tai yritystukien avulla. Markkinoiden toimivuuden ja hyvinvoinnin kannalta optimaalinen keino riippuu siitä markkinoiden puutteesta, jota ollaan korjaamassa. On kuitenkin varauduttava tilanteisiin, jossa yhden markkinapuutteen korjaaminen jollakin välineellä aiheuttaa kielteisenä sivuvaikutuksenaan jonkin toisen markkinoiden toimivuutta häiritsevän puutteen. Optimaalisten toimien valintaa vaikeuttaa se, että markkinat on mutkikas systeemi, jossa todellisten lopullisten kansantaloudellisten vaikutusten luotettava arviointi on erittäin vaativa tehtävä.

Ehdotuksessa todetaan, että sääntelyn päälinjaa ei muuteta, mutta esityksen tavoitteeksi on todettu yritystoiminnan kehittämiseksi tarkoitetun ”*avustusjärjestelmän selkeyttäminen, tehostaminen ja vaikuttavuuden parantaminen”*. Nämä ovat kannatettavia tavoitteita. Haasteellisuutta tälle

[1] Ks. Austin, B., Glaeser, E., & Summers, L. H. (2018). Saving the heartland: Place-based policies in 21st century America. Washington, DC: The Brookings Institution.

päämäärälle aiheuttaa se, että avustuksilla kerrotaan tavoiteltavan ”*taloudellista kasvua, työllisyyttä, yritysten innovaatiotoimintaa, kilpailukykyä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita”*.

Nuo tavoitteet ovat yleisiä, epämääräisesti määriteltyjä ja monelta osin päällekkäisiä. Määritelmällisesti talouskasvu riippuu työllisyyden ja tuottavuuden kehityksestä, ja innovaatiotoiminnan keskeisenä päämääränä on nimenomaan tuottavuuden parantaminen. Kilpailukyvyllä puolestaan tarkoitetaan hyvin monenlaisia asioita: usein korkeata tuottavuutta suhteessa palkka- ja muihin kustannuksiin. Moninainen on myös muiden elinkeinopoliittisten tavoitteiden kirjo.

Kun tavoitteet on noin laveasti määritelty, voidaan kysyä, että mihin yrityksen tarpeeseen avustukset ei ole tarkoitettu ja voiko näin laajalla tavoitekirjolla päästä selkeään, tehokkaaseen ja vaikuttavuudeltaan onnistuneeseen avustusjärjestelmään? Ainakin nämä määrittelyt jättävät virkamiehille paljon harkintavaltaa, minkä voi odottaa näkyvän vaikutusten moninaisuutena. Vähintäänkin olisi paikallaan selkiyttää eri rahoitus-muotojen välistä työnjakoa kuten esityksessä suositellaankin.

Avustusten painopisteeksi todetaan erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kasvun ja kehittämisen tukeminen. Kansantalouden tuottavuuden ja sitä kautta pitkän aikavälin talouskasvun kannalta luultavasti kriittisin markkinapuute on se positiivinen ulkoisvaikutus, mikä syntyy teknologisen tiedon leviämisestä kansantaloudessa. Kyse on siitä, että kun joku yritys panostaa tutkimukseen, kehittämiseen ja innovaatiotoimintaan (t&k&i), tästä syntyvää uutta tietoa leviää myös muihin yrityksiin, mikä parantaa myös niiden tuottavuutta. Tiedon leviäminen yritysten välillä ei sinänsä ole ongelma vaan tekijä, jolla on myönteinen vaikutus kansantalouden kasvuun. Lakiehdotuksessa esitetty tavoite, että panostetaan toimintaympäristön kehittämiseen niin, että yritysten, tutkimuslaitosten ja yliopistojen välinen yhteistyö vahvistuu ja tiedon leviäminen voimistuu. Tämä on kannatettava päämäärä.

Myönteisten ulkoisvaikutusten vuoksi yhteiskunnallisen hyvinvoinnin näkökulmasta voi olla järkevää yrittää kannustaa yrityksiä panostamaan t&k&i-toimintaan enemmän kuin ne panostaisivat maksimoidakseen pelkästään omia tuottoja. On kuitenkin perusteita otaksua, että korkean tuottavuuden suurista yrityksistä leviävä uusi teknologinen tieto kohottaa muiden yritysten tuottavuutta enemmän kuin pienissä matalamman tuottavuuden yrityksissä syntyvä tieto.[2] Rahoitusmuotojen välisessä työnjaossa tämän markkinapuutteen korjaaminen voisi sopia kuitenkin paremmin esimerkiksi Business Finlandille kuin ELY-keskuksille. Suuret yritykset voivat kuitenkin joissakin tilanteissa olla tärkeitä alueen kehitykselle ja siksi suurille yrityksille suunnatut avustukset voivat joskus

[2] Ks. Bloom, N., Schankerman, M., & Van Reenen, J. (2013). Identifying technology spillovers and product market rivalry. Econometrica, 81(4), 1 347−1 393.

olla perusteltuja, jos kyse on vaikeasta taloustilanteesta kärsivästä alueesta.

Tuottavuuskasvun kannalta toinen tärkeä markkinapuute juontaa juurensa informaatio-ongelmista. Niiden vuoksi rahoitusmarkkinat eivät välttämättä toimi yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta täydellisesti. Informaatio-ongelmien vuoksi voi käydä niin, että yritys ei saa rahoitusta hankkeelle, vaikka se olisi liiketaloudellisesti lupaava. Siinä tapauksessa rahoitus-rajoitteet hidastava yritysten kasvua. Erityisen herkästi nämä rajoitteet koskevat t&k&i-investointeja, koska niillä syntyvä aineeton pääoma toimii huonommin lainan vakuutena kuin kiinteä pääoma. Ongelmaa kärjistää se, että t&k&i-investoinnit ovat tyypillisesti riskipitoisia. Tähän näkökohtaan olisi syytä kiinnittää vielä enemmän huomiota, kun tarkastellaan avustusten kohdentumista.

Nuorilla yrityksillä nämä ongelmat voivat olla erityisen yleisiä, koska omaa pääomaa eikä rahoituksen saatavuudelle tärkeää näyttöä ja mainetta ole ehtinyt kertyä samalla tavalla kuin vanhoilla yrityksillä. On syytä huomata, että nuoret yritykset ovat tyypillisesti pieniä, mutta vain osa pienistä yrityksistä on nuoria.

Näkökohta on tähdellinen, sillä taloustieteellinen tutkimustieto kertoo, että erityisesti nuoret, ei niinkään pienet yritykset ovat tärkeitä talouden dynamiikalle.[3] On vaara, että kun avustuksia myönnetään vakiintuneessa asemassa oleville pienille ja keskisuurille yrityksille, ne saavat tästä sellaista kilpailuetua, mikä estää uusien yrityksien markkinoille tuloa. Avustukset voivat siis vääristää kilpailua tavalla, joka häiritsee markkinoiden yritysdynamiikkaa ja näin hidastaa tuottavuuskasvua pitkällä aikavälillä.

On siis tärkeää tarkastella myös sitä, miten avustukset ovat kohdentuneet eri ikäisten yritysten välillä. Kuten esityksessä todetaan, noin puolet rahoitusta saaneista yrityksistä ovat toimineet markkinoilla jo pitkään. Osa rahoitetuista hankkeista todetaan olevan luonteeltaan ”normaalia” kehittämistoimintaa. Tällaiset tuet vääristävät helposti kilpailua uusien ja vanhempien yritysten välillä. Siksi esityksen suositus, että rahoitusta tulisi pyrkiä ohjaamaan nykyistä selkeämmin pienempien ja kasvavien yritysten riskipitoisiin hankkeisiin, on kannatettava.

Ylipäätään kriteeristöjä olisi paikallaan tarkentaa niin, että avustukset kohdentuvat nykyistä tarkemmin ulkoisvaikutuksista ja informaatio-ongelmista johtuvien markkinapuutteiden korjaamiseen. Kuten edellä todettiin, myös alueellisen kehityksen tasoittaminen voi olla kriteeristöön

[3] Ks. Haltiwanger, J., Jarmin, R. S., Kulick, R. ja Miranda, J. (2017), High Growth Young Firms: Contribution to Job, Output, and Productivity Growth, teoksessa J. Haltiwanger, E. Hurst, J. Miranda ja A. Schoar (toim.), Measuring Entrepreneurial Businesses: Current Knowledge and Challenges (s. 11−62), University of Chicago Press (available at http://www.nber.org/chapters/c13492.pdf)

sopiva tavoite. Samalla on kuitenkin syytä kiinnittää nykyistä enemmän huomiota siihen, että avustukset eivät aiheuta toisenlaista uutta markkinapuutetta eli kilpailun vääristymistä.

Kriteeristöjen toimivuuden arvioimiseksi avustusten vaikuttavuuden arviointiin olisi syytä kiinnittää jatkossa paljon nykyistä enemmän huomiota. Päämääränä pitäisi olla sen selvittäminen, millaisen muutoksen avustus on saanut aikaan suoraan yrityksessä ja lisäksi sen, että miten avustus on vaikuttanut epäsuorasti muihin yrityksiin. Vaikka avustus olisikin todella lisännyt työllisyyttä avustuksen saaneessa yrityksessä, pitäisi lisäksi arvioida siis myös sitä, kuinka paljon työpaikkoja on mahdollisesti kadonnut muissa yrityksissä sen vuoksi, että niiden kilpailuasema on heikentynyt suhteessa avustuksen saaneeseen yritykseen.

Tällaisessa arvioinnissa vertailukohtana on se, mitä olisi tapahtunut ilman avustusta. Tätä ei saada selville kysymällä asiaa avustuksen saajalta. Syitä on kaksi. Ensiksi avustuksen saajalla voi olla intressi liioitella vaikutusta. Jos avustuksen saaja toteaa vaikutuksen olleen vähäinen, hän voi otaksua sen vaikuttavan kielteisesti hänen myöhemmän hakemuksensa arviointiin. Toiseksi avustuksen saajan voi olla erittäin vaikea arvioida vertailukohtaa eli sitä tilannetta, jossa avustusta ei olisi myönnetty. Hänen on myös hyvin vaikea arvioida sitä, miten avustuksen aikaansaama muutos hänen yrityksessään on vaikuttanut kilpailevaan yritykseen.

Kirsi leivo
pääjohtaja

Mika Maliranta
tutkimusprofessori

ALLEKIRJOITETTU KONEELLISESTI
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ