Ari Hyytinen, KTT
30.4.2021

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

HE:ssä ehdotetaan säädettäväksi laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028. Esityksen tavoitteena on yritystoiminnan kehittämiseksi tarkoitetun avustusjärjestelmän selkeyttäminen, tehostaminen ja vaikuttavuuden parantaminen.

HE:ssä todetaan, että sääntelyn päälinjat säilyisivät nykyisen kaltaisina ja että avustusmuotoina käytössä olisivat edelleen yrityksen kehittämisavustus ja toimintaympäristön kehittämisavustus. Tavoitteena on, että näillä avustuksilla edistettäisiin taloudellista kasvua, työllisyyttä, yritysten innovaatiotoimintaa ja kilpailukykyä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita ja että avustuksia myönnettäisiin erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kasvuun ja kehittämiseen.

* * * * *

Teen HE:stä ja sen piiriin kuuluvista yritystuista kaksi havaintoa.

Havainto #1: On kyseenalaista, kohdentuuko tuki tarkoituksenmukaisella tavalla. Ellei yritystuen kohdentumiseen tule muutoksia, ne päätynevät nykytilanteessa ainakin osin ylläpitämään vanhoja toimialarakenteita tai ainakin hidastamaan talouden uusiutumista.

Koronapandemian kaltaiset kriisiajat ja niihin liittyvät muutokset tarjoavat uusille yrityksille monia mahdollisuuksia. Nämä mahdollisuudet syntyvät kuluttajakäyttäytymisen muutoksista, politiikkamuutoksista, muutoksista julkisessa kysynnässä, tuotantorakenteiden ja arvoketjujen muutoksista, toimiala-rakenteiden muutoksista ja kansainvälisen kaupan muutoksista.

Tutkimuksen valossa tiedetään lisäksi, että nopea kasvu, talouden uusiutuminen ja työpaikkojen syntyminen liittyvät nimenomaan nuoriin, ei välttämättä niinkään pieniin yrityksiin. Nuorten yritysten innovaatiot selittävät puolet tuottavuuskasvusta Yhdysvalloissa.

Näistä lähtökohdista on huolestuttavaa, että kehittämisavustuksen arvioinnissa todetaan, että ”*Suurin osa avustuksen saajista on sekä tilastojen että arvioinnissa tehdyn kyselyn valossa vakiintuneita liiketoimintoja, joiden kasvu on tasaista tai vähäistä*.” (Lähde: ”Yrityksen kehittämisavustuksen arviointi”, Työ- ja

elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:30). Lisäksi Rakennerahasto-ohjelman 2014-2020 arviointiin liittyen todetaan (HE, s. 7.), että ”... *vaikutukset elinkeinorakenteen monipuolistamiseen ja uusien yritysten syntymiseen ovat olleet vaatimattomat.*”

HE:ssä kiinnitetään hyvin vähän huomiota hyvin alkuvaiheessa oleviin ja nuoriin yrityksiin: HE:ssä ei oikeastaan edes oteta huomioon uusien yritysten syntymistä ja start-up-yrityksiä. HE:ssä uudet yritykset noteerataan oikeastaan vain kohdassa, jossa todetaan, että ”Lisäksi myönnetyllä yrityksen kehittämisavustuksella on myötävaikutettu lähes 800 uuden yrityksen syntymiseen.”. On epäselvää, mitä ”myötävaikuttamisella” tässä tarkoitetaan. Tämä arvio on todennäköisesti yliarvio, jos sillä tarkoitetaan sitä, että näitä yrityksiä ei olisi syntynyt, jos ne eivät olisi saaneet tukea. Jos sillä taas tarkoitetaan, että tukea on saanut 800 uutta yritystä, jotka olisivat syntyneet muutoinkin (ilman tukea), on tuen vaikutus nolla. Nämä ovat esimerkkejä HE:n vaikutusarviointiin liittyvistä ongelmista, joihin palaan alla erikseen.

Todettakoon, että vielä perustamattomilla ja vasta käynnistysvaiheessa olevilla yrityksillä ei juurikaan ole puolesta puhujia (tai omaa etujärjestöä) – tämä näkyy myös HE:stä annetuissa lausunnoissa. Toivottavasti tämä ei ole syynä sille, miksi HE:ssä kiinnitetään hyvin vähän huomiota hyvin alkuvaiheessa oleviin ja nuoriin yrityksiin.

Käsitykseni mukaan esteitä ei ole sille, että tämän lain piiriin tulevia tukia suunnattaisiin aikaisempaa selvemmin aivan juuri perustetuille ja hyvin nuorille yrityksille. Ehkäpä hyvä painotus olisi, että tukea kohdistuisi aikaisempaa enemmän nuorille yrityksille, joista on jo tullut ns. työantajayrityksiä (vastakohtana: itsensä työllistävät yrittäjät), tai jotka tavoittelevat sellaiseksi tulemista.

Hyvin nuoret yritykset ovat lain piiriin kuuluvia yrityksiä kokonsa puolesta, ja ne kärsivät mm. rahoituksen saantiin liittyen tiedon puutteellisesta jakautumisesta rahoittajien ja rahoitusta tarvitsevien kesken (markkinapuute-perustelu).

Se, että Business Finland kohdistaa rahoitusta nuorille teknologiayrityksille, tai se, että on olemassa yksityishenkilölle suunnattu starttiraha (aloittavan yrittäjän tuki), ei tarkoita, että katvetta tällä alueella ei ole. Osin vaikuttaa siltä, että yritystukilain piiriin tulevaa avustusta/rahoitusta ei kohdenneta nuorille yrityksille siitä syystä, että suomalaisilla tuettua rahoitusta jakavilla julkisilla toimijoilla on ”sovittu työnjako”. Tämä perustelu kertoo enemmän valtionhallinnon siiloutumisesta kuin tarkoituksenmukaisesta tukipolitiikasta.

Ymmärrän hyvin, että osa lain piiriin tulevasta rahoituksesta kanavoituu (mm. EU-sääntöjen vuoksi) alueille, joilla voi olla vähäisessä määrin uutta yritystoimintaa. Tälle voi olla ensinnäkin syynä se, että sopivaa alkuvaiheen rahoitusta nuorille yrityksille (mm. starttirahan jatkoksi, yritystoiminnan ollessa yhä kannattamatonta) ei ole tarjolla. Toiseksi, jos kysyntää nuorien yrityksien taholta ei ole, voidaan näillä alueilla toki kohdentaa rahoitusta muihin tarpeisiin.

Mikäli tukea voidaan kohdentaa nykyistä enemmän nuorille yrityksille, voisi heille olla tarpeen jokin ”kevennetty” tai ”yksinkertaistettu” hakuprosessi, niin että tarvetta mm. avustuksen hakemiseen erikoistuneiden konsulttien käyttöön ei synny. Lisäksi, hakuehtoihin ja takaisinperintäsääntöihin olisi otettava huomioon se, että alkuvaiheen yrityksistä moni joutuu vaihtamaan liikeideaa (”pivot”) tai poistumaan markkinoilta. Avustuksen tulee sallia perusteltu liiketoiminnan suunnanmuutos ja ”aito epäonnistuminen” (johon ei siis sisälly avustuksen väärinkäytöksiä tms.).

Talouden dynamiikan ja uusiutumiskyvyn kannalta olisi toivottavaa, että aikaisempaa suurempi osa kanavoituisi nuorille ja vasta käynnistysvaiheessa oleville yrityksille.

Tähän voidaan jatkoksi todeta talouden nykytilanteeseen liittyvänä lisähavaintona se, että monilla muilla mailla on ollut käytössä nimenomaan uusille ja hyvin varhaisen vaiheen yrityksille kohdistettuja korona-erityistukia (OECD 2020), mutta Suomella ei sellaisia ole ollut.

Rohkaisen Talousvaliokuntaa nostamaan tukien kohdentumiseen liittyvät haasteet ja näkökulmat kannanotoissaan esiin.

* * * * *

Havainto #2: Ei ole selvää, mihin HE:ssä esitetyt vaikuttavuusarviot perustuvat ja kuinka luotettavia ne ovat. Ne mitä luultavammin liioittelevat selvästi sitä, miten hyvin nykyinen avustusjärjestelmä toimii.

HE:ssa todetaan (HE, s. 4), että yritysten kehittämishankkeita on kuluneella kaudella rahoitettu 0.65 mrd. €:lla. Toisaalta HE:ssa todetaan myös (HE, s. 3), että ”Yritysten kehittämishankkeiden toteuttamisen myötä arvioitiin syntyvän uusia työpaikkoja noin 31 000. Tuettujen yritysten liikevaihdon lisäykseksi arvioitiin noin 9,2 miljardia euroa, josta viennin osuuden arvioitiin olevan noin 5,8 miljardia euroa.”

On epäselvää, mistä nämä numerot tulevat ja kuinka ne on laskettu. Jos näillä luvuilla kuvataan vaikuttavuutta – eli sitä, mitä tukea saaneille yrityksille olisi tapahtunut, jos ne eivät olisi saaneet tukea – ne eivät mitä ilmeisemmin voi olla totta. Seuraavat laskelmat havainnollistavat, miksi näin on.

Yllä olevat luvut tarkoittavat esimerkiksi, että jokainen kehittämishanke-euro olisi tuottanut 14€ uutta liikevaihtoa, jota ei olisi muutoin syntynyt. Tämä on hyvin suuri vaikutus, eikä näin suuri vaikutus ole yksinkertaisesti uskottava.

Luvut viennin lisäkasvusta (5.8 mrd) eli viennistä, jota muutoin ei olisi tapahtunut, kuulostavat suurilta, kun sitä suhteuttaa viennin kokonaisarvoon tai kun *lisäksi* ottaa huomioon, että avustuksista 75% kohdistui < 50 hlö yrityksille (joista vain harva on vientiyritys), 44% kohdistui palvelualalle (joista vain harva on vientiryitys), ja että 65 % kohdistui Itä- ja Pohjois-Suomeen (joissa vientiä muuta maata vähemmän).

Myöskään HE:ssä esitetty luku luoduista työpaikoista (31000 työpaikkaa) ei ole uskottava. Kun HE:ssä raportoidaan, että rahoituksella on luotu uusi työpaikka, sillä tuskin tarkoitetaan, että olisi luotu yksi työpaikka yhdeksi vuodeksi. Ajatuksen täytynee olla, että luotu työpaikka on jotakuinkin samanlainen kuin muutkin markkinasektorilla samoihin aikoihin syntyneet uudet työpaikat.

Tarkkoja lukuja tällaisten työpaikkojen tuhoutumisasteesta ei ole saatavilla, mutta erilaisista työpaikkojen syntymistä ja tuhoutumista tarkastelevista tutkimuksista voi karkeasti päätellä, että työpaikkojen tuhoutumisvauhti on Suomessa markkinasektorilla vaihdellut noin 10%-13% välillä.

Jos otan huomioon ko. työpaikkojen vuotuisen asteittaisen tuhoutumisen, 31000 työpaikan luominen tarkoittaa, että on tuotettu yli 3,6 miljoonaa henkilötyökuukautta. Tämä tarkoittaa, että kustannus yhden ”henkilötyö-kuukauden” luomisesta on ollut noin 170-180€.

Jos uudet työpaikat tuhoutuvat nopeammin (20%) kuin edellä sanottu, tarkoittaa HE:ssä raportoitu luku, että olisi luotu 1.8 milj. miljoonaa henkilötyökuukautta. Tällöin kustannus yhden ”henkilötyö-kuukauden” luomisesta on ollut noin n. 350€.

Epäilen suuresti, että työpaikkojen luominen voisi olla näin helppoa ja halpaa. Jos olisi, olisiko meillä nykyisen kaltaista työttömyyttä? Ko. lukua voinee nimittäin verrata esimerkiksi siihen, että työttömyysetuuden määrä on keskimäärin 726 €/kk

HE:ssa viitataan monessa kohtaa kyselyperusteisiin vaikutusarvioihin. Esimerkki näistä on HE:n taulukko 5 (alla).

Taulukko 5: Avustuksen ensisijainen vaikutus hankkeen toteuttamiseen yrityksen kehittämisavustukset ja yritysten toimintaympäristön kehittämisavustukset (perustuu avustuksen saajien ilmoituksiin)

Myönnetty avustus yhteensä		**Hanke toteutetaan korkeatasoisempana**		**Hanke toteutetaan laajempana**		**Hanketta ei toteuteta ilman myönnettävää avustusta**		**Hankkeen aikataulu aikaistetaan**	
kpl	euro	kpl	kpl %	kpl	kpl %	kpl	kpl %	kpl	kpl %
6 042	**701 543 475**	1 349	**22 %**	2 004	**33 %**	1 985	**33 %**	704	**12 %**

Nämä eivät kerro tuen vaikuttavuudesta, ja on vaikea ymmärtää, miksi tällaisia käytetään yhä 2020-luvulla.

Näihin yrityskyselyihin liittyy merkittäviä ongelmia. Ensinnäkin, tuen saajalla on vahva kannustin liioitella tuen positiivista vaikutusta. Onko ylipäätään uskottavaa, että yritys, joka saa vastikkeetonta tukea (”ilmaista rahaa”) arvioisi sitä kovin negatiivisesti?

Tuen saajilla myös strateginen kannustin liioitella tuen vaikutusta saajayritykseen He ottavat luonnollisesti huomioon sen, että arviovaikutus voi vaikuttaa myöhemmin myönteisen päätöksen todennäköisyyteen. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että ELY-hakemuksessa vaikutuksia kysytään (myös) etukäteen, jo hakemusvaiheessa.

Toisaalta, yritystuen saajan voi olla erittäin vaikea arvioida vertailukohtaa eli sitä, mitä yritykselle olisi tapahtunut, jossa tukea sille ei olisi myönnetty. Eli, vaikka uskoisimme, että liioittelua ei tapahdu, on tutkimusnäyttöä, että yritykset (niiden vastuuhenkilöt) eivät kykene arvioimaan kontrafaktuaaleja, edes jälkikäteen (ks. esim. McKenzie 2018, Journal of Business and Economic Statistics)

Näihin arviointitapoihin on perusteltua saada muutos, koska Eduskunta ei saa oikeaa kuvaa avustusjärjestelmän vaikutuksista näistä näennäisvaikutusarvioista.

Yritystukien vaikuttavuusarvioinneista on laadittu useita raportteja. On erikoista, että niitä ei hyödynnetä tämänkaltaisia lakiesityksiä laadittaessa. Tässä muutama esimerkki:

- Nokso-Koivisto, Sarvimäki ja Toivanen 2019, *Vaikutusarvioinnit osaksi päätöksentekoa – Miten varmistamme politiikassa, että teemme oikeita asioita*.

    - https://www.tpry.fi/edistys-julkaisusarja/edistys-raportit/vaikutusarvioinnit-osaksi-paatoksentekoa-miten-varmistamme-politiikassa-etta-teemme-oikeita-asioita.

- Einiö - Hyytinen, 2019, *Yritystukien vaikuttavuuden arviointi satunnaistettujen vertailukokeiden avulla*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:45.

    - http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-765-9

Rohkaisen Talousvaliokuntaa nostamaan nämä vaikuttavuusarviointeihin liittyvät ilmeiset ongelmat kannanotoissaan esiin.

* * * * *

Ari Hyytinen

Taloustieteen professori

Hanken ja Helsinki GSE