

Arvio yritystukijärjestelmän keskeisistä ongelmista¹

Arvioni mukaan Suomen yritystukijärjestelmässä on seuraavat keskeiset neljä ongelmaa, jotka kytkeytyvät toisiinsa:

1. painopiste ei ole riittävän vahvasti ja selkeästi innovaatiotoiminnan tukemisessa
2. innovaatiotukien painopiste ei ole riittävän selvästi ulkoisvaikutuksissa
3. muiden päämäärien tavoittelu syö innovaatioiden tukemisen tehoa
4. yritystukijärjestelmän hajanaisuus aiheuttaa tehottomuutta.

Seuraavassa perustelen nämä väittämät:

1. Painopiste ei ole riittävän vahvasti ja selkeästi innovaatiotoiminnan tukemisessa

Taloustieteen piirissä vallitsee suuri yksimielisyys siitä, että yritystuilla voidaan tietyissä tilanteissa ja tietyin ehdoin saada aikaan myönteisiä hyvinvointivaikutuksia kansantaloudessa. Tällainen tilanne on silloin, kun yritystukien avulla onnistutaan korjaamaan markkinapuutteita. Pääperusteita on kaksi:

- pääomamarkkinoiden epätäydellisyydestä johtuvat luottorajoitteet ja
- ulkoisvaikutukset (ympäristöhaitat tai tiedon leviäminen).

Näistä ensimmäinen koskee erityisesti nuoria yrityksiä sekä sellaisia yrityksiä, joiden tuotantotoiminnassa aineettomalla pääomalla on merkittävä osa. Näillä yrityksillä saattaa olla vaikeuksia saada lainaa markkinoilta vakuuksien puutteen vuoksi. Mikä olennaista, osalla näistä yrityksistä voi olla merkittävää tuottavuuspotentiaalia, mikä jää kansantalouden näkökulmasta vajavaisesti hyödynnettyä, jos luottorajoitteet hidastavat näiden yritysten kasvua.

On kuitenkin syytä muistaa, että näiden tapausten määrä on luultavasti rajallinen muun muassa siitä syystä, että rahoitusmarkkinat ovat kehittyneet merkittävästi viimeisten vuosikymmenien aikana. Luottorajoitteiden taustalla joskus oleva ns. *haitallisen valikoitumisen ongelma* tai *moraalikato-ongelma* (Hyytinen ja Maliranta 2015, s. 132) ovat ongelmia, joiden lievittämiseen on markkinoilla olemassa ratkaisukeinoja (Einiö, Maliranta ja Toivanen 2013). Kyse on siitä, että luotonantajan on

¹ Pohjautuu Eduskunnan työ- ja elinkeinojaostolle annettuun lausuntoon 14.10.2016 yritystukijärjestelmän keskeisistä ongelmista (asiantuntijapyyntö HE 134/2016 vp) sekä raporttiin, jossa käsitellään yritystukia, palkkoja sekä työntekijöiden liikkuvuutta (Maliranta, Määttä ja Pajarinen 2016). Kiitän Niku Määttästä ja Vesa Vihriälää hyvistä kommentteista, mutta kannan vastuun tulkinnoista ja virheistä.

vaikea varmistua luotonsaajan kyvykkyydestä tai halusta toimia niin, että hän pystyy hoitamaan luottonsa, mutta rahoitusmarkkinoilla on kehittynyt menetelmiä näiden ongelmien lievittämiseen.

Ehdottomasti tärkeämpi perustelu yritystuille pohjautuu kuitenkin ns. negatiivisiin tai positiivisiin *ulkoisvaikutuksiin*. Esimerkki negatiivisesta ulkoisvaikutuksesta on yritystoiminnasta aiheutuvat ympäristöhaitat. Voittoaan maksimoivat yritykset eivät ota huomioon toiminnastaan aiheutuvia haittoja, jos ne eivät joudu maksamaan siitä. Ne saastuttavat koko kansantalouden (ja maapallon) hyvinvoinnin kannalta liikaa.

Julkinen valta voi korjata tilannetta haittaveroilla. Haittaverot kannustavat valitsemaan vähemmän saastuttavia tuotantotapoja. Haittaverojen ansiosta yrityksille syntyy myös kannustimet panostaa ympäristöystävällisempien teknologioiden kehittämiseen. Toisaalta julkinen valta voi tarjota innovaatiotukea yrityksille ympäristöystävällisempien teknologioiden kehittämiseen. On mutkikas ja laaja kysymys, millainen on optimaalinen politiikkayhdistelmä (Acemoglu ym. 2013). Joskus haittaverojen ja ympäristöystävällisten teknologioiden tukeminen samaan aikaan voi johtaa pulmallisiin tilanteisiin (Ollikka 2013).

Seuraavassa keskitytään tilanteisiin, joissa yrityksille annetaan tukea innovaatiotoimintaan liittyvien, *tiedon leviämisestä johtuvien positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi*. Kyse on siitä, että kun joku yritys parantaa tuottavuuttaan panostamalla innovaatioihin, niin myös muut yritykset voivat hyötyä tästä parantuneen tuottavuutensa kautta. Vaikutus voi syntyä siitä, että tuottavuutta parantava tieto leviää yritysten välillä. Työntekijöiden, ja varsinkin innovaatiotyötä tekevien työntekijöiden liikkuvuus on yksi tiedonleviämisen mekanismi (Maliranta, Mohnen ja Rouvinen 2009; Maliranta ym. 2016). Tällaisessa tilanteessa oman voiton maksimointiin keskittyvät yritykset panostavat innovaatioihin vähemmän kuin mitä olisi koko kansantalouden näkökulmasta optimaalista. Julkinen valta voi korjata tilannetta kannustamalla yrityksiä panostamaan innovaatioihin enemmän mitä niiden yksityinen voitonmaksimointi edellyttäisi.

On näyttöä siitä, että innovaatiopanostuksien sosiaaliset tuotot ovat korkeampia kuin niiden yksityiset tuotot (Hall, Mairesse ja Mohnen 2010). Tämä kertoo positiivisista ulkoisvaikutuksista sekä siitä, että julkisen sektorin kannattaa yrittää lisätä kansantalouden innovaatiopanostuksia yllä olevan tason, mitä yritykset tekisivät niitä puhtaasti oman voitontavoittelunsa perusteella. Yritystuet ovat yksi väline keinovalikoimassa (Takalo 2014).

2. Innovaatiotuen kohdentamisessa olisi painotettava voimakkaammin ulkoisvaikutuksia

On tärkeää kiinnittää huomiota siihen, millaisiin yrityksiin innovaatiotukea kohdennetaan. Olennaista olisi siis lisätä kansantaloudessa ennen kaikkea sellaista teknologista kehitystyötä, jonka tulokset hyödyttävät tuetun yrityksen lisäksi myös muita yrityksiä. Julkisen vallan tulisi panostaa erityisesti sellaisiin projekteihin, joista syntyy positiivisia ulkoisvaikutuksia tuottavuutta vahvistavan uuden tiedon leviämisen välityksellä. Painopiste tulisi olla ennen kaikkea sellaisissa yleiskäyttöisissä eturintamateknologioissa, jotka tarjoavat tuottavia soveltamismahdollisuuksia useilla aloilla. Tällaista kehitystyötä tehdään kansantalouden innovatiivisimmissa yrityksissä.

Innovaatiopolitiikan yksi haaste tulee siitä, että innovatiivisimpien yritysten tuottavuus on usein jo valmiiksi sangan korkea, mikä vaikeuttaa tuottavuuden parantamista edelleen. Ne myös panostavat itse innovaatioimintaansa enemmän kuin muut, mikä voi vaikeuttaa innovaatiopanostuksen aitoa lisäämistä. Vähemmän innovatiivisissa ja heikommin tuottavissa yrityksissä sekä innovaatiopanostuksen lisääminen että tuottavuuden parantaminen on sen sijaan helpompaa.

Voidaan siis ajatella, että heikoimpiin yrityksiin panostamalla saadaan helpoimmin kansantaloudellisia tuottavuusvaikutuksia. Tässä on kuitenkin kolme ongelmaa:

- Heikosti tuottaviin yrityksiin panostamalla harvemmin saadaan aikaan merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia, jotka ovat siis innovaatioiminnan tukemisen keskeinen perustelu. Yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa on saatu näyttöä, että (tuottavien) suurten yritysten innovaatioista syntyy enemmän ulkoisvaikutuksia kuin (heikommin tuottavissa) pienistä yrityksistä (Bloom, Schankerman ja Van Reenen 2013).
- Korkean tason innovaatioihin kykenevien innovaattorien määrä on aina rajallinen. Tästä syystä on tärkeää, että kansantalouden parhaat innovaattorit työskentelevät sellaisissa yrityksissä, joissa korkeatasoisen innovaatioiminnan edellytykset ovat kunnossa. Hajanainen ja huonosti harkittu innovaatiotukijärjestelmä saattaa vääristää innovaattorien kohdentumista koko kansantalouden kannalta optimaalisella tavalla. Tästä voi seurata merkittäviä kansantaloudellisia hyvinvointitappioita tehottoman innovaatioiminnan muodossa (Acemoglu ym. 2013).
- Vaikka innovaatiotuilla kyettäisiinkin kiihdyttämään tuottavuuden kasvua heikosti tuottavissa yrityksissä, ei ole selvää, että kokonaisvaikutus kansantalouden tuottavuuden kasvuun olisi lopulta positiivinen. Kansantalouden kokonaisvaikutus syntyy nimittäin kahden erilaisen yritystason mekanismin välityksellä. Ensimmäinen niistä on yrityksissä tapahtuva tuottavuuden kasvu, josta edellä on ollut puhe. Toinen on ns. ”luova tuho”, eli

kansantalouden tuottavuutta vahvistava yritys- ja työpaikkarakenteiden muutos. On ilmeinen riski, että heikosti tuottaviin ja vähemmän innovatiivisiin yrityksiin suuntautuvat tuet vähentävät luovaa tuhoa. Vaikka innovaatiotuki nostaisikin (kausaalimielessä) heikon tuottavuuden yrityksen tuottavuutta, kyseisen yrityksen työntekijöiden tuottavuus olisi saattanut kuitenkin kasvaa enemmän (ja vähemmin kustannuksin), jos he olisivat siirtyneet tuottavaan yritykseen. Asiaa ei ole kovin helppo tutkia, mutta näkökohta on syytä pitää mielessä innovaatiopolitiikkaa suunniteltaessa.

Pk-yrityksiin painottuvan innovaatiotuen ilmeinen riski on siinä, että ulkoisvaikutuksia ei lisätä parhaalla mahdollisella tavalla. Sen sijaan uusien ja nuorten yritysten (jotka tyypillisesti ovat myös pk-yrityksiä) tilanne voi olla jossain määrin toisenlainen. On mahdollista, että näissä yrityksissä syntyy tavallista enemmän sellaisia radikaaleja uusia innovaatioita, joihin sisältyy toivottuja ulkoisvaikutuksia (Coad, Segarra ja Teruel 2016). Lisäksi uudet ja nuoret yritykset saattavat olla useammin rahoitusrajoitteisia kuin vanhemmat yritykset, joten myös edellä todettu toinen yritystukien perustelu voi olla näiden yritysten osalta todennäköisemmin voimassa kuin vanhemmissa pienissä ja suurissa yrityksissä.

3. Muihin päämääriin tähtäävät tuet syövät innovaatiotuen tehoa

Suomessa yritystukia myönnetään moniin muihinkin tarkoituksiin kuin innovaatioiden lisäämiseen (tai ympäristöhaittojen vähentämiseen). Tuen päämääränä voi olla uusien työpaikkojen synnyttäminen tai olemassa olevien työpaikkojen säilyttäminen. Tuottavuus- ja työpaikkavirtakirjallisuus on kuitenkin osoittanut, että työpaikkoja tuhoutuu tyypillisesti eniten kunkin toimialan heikoimmin tuottavissa yrityksissä ja niitä syntyy toimialan tuottavimmissa yrityksissä. Innovaatiopolitiikka on siis onnistuessaan samalla myös hyvää työllisyyspolitiikkaa. Tukia myönnetään myös kansainvälistymiseen. Tällaista tukea on kasvavassa määrin kytketty innovaatioiden tukemiseen. Kansainvälisen kaupan kirjallisuus kuitenkin kertoo, että vientiin ryhtyy ja siinä menestyy yleensä vain toimialojen kaikkein tuottavimmat yritykset (Helpman 2006). Suhteellisen harvalukuinen joukko (tuottavia) yrityksiä kattaa yleensä erittäin suuren osan maan viennistä -- varsinkin pienen maan viennistä. Onnistunut innovaatiopolitiikka on samalla myös onnistunutta ”vientipolitiikkaa”.

On myös syytä muistaa, että vienninedistämiseen ei luultavasti liity lähellekään yhtä merkittäviä ulkoisvaikutuksia kuin innovaatiotoimintaan. Sen sijaan rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyys (eli luottorajoitteet) saattavat joissakin tilanteissa aiheuttaa sellaisia kansantaloudellisia hyvinvointitappioita, joita julkinen valta voi onnistuneesti korjata. Ensisijainen keino on yrittää

korjata rahoitusmarkkinoiden puutteita. Laivatalausten vientitakuut voidaan nähdä keinona korjata rahoitusmarkkinoiden puutteita. Sitä paitsi, jos takuut eivät aiheuta systemaattisesti tappioita, niissä ei ole varsinaista tukielementtiä.

Muihin tavoitteisiin kuin innovaatioihin tähtäävien yritystukien ongelma on siinä, että ne saattavat jähmettää yritys- ja toimialarakenteita ja vähentää luovaa tuhoa, josta edellä oli jo puhe. Koska ”innovatiiviset” yritykset käyttävät osin samoja resursseja kuin ”ei-innovatiiviset” yritykset, ei-innovatiivisten yritysten tukeminen haittaa innovatiivisia yrityksiä. Tästä syystä muuhun kuin innovaatioiden lisäämiseen tähtäävät yritystuet helposti syövät innovaatioiden lisäämiseen tähtäävien yritystukien tehoa (Maliranta ym. 2016).

4. Yritystukijärjestelmän hajanaisuus aiheuttaa tehottomuutta

Suomen yritystukijärjestelmä on kokonaisuudessaan sekava ja hajanainen. Osin tämä johtuu siitä, että yritystuilla on monenlaisia tavoitteita, joita varten on luotu monia politiikkavälineitä. Sekavuutta lisää myös se, että yritystukia jakavia toimijoita on useita. Näihin ongelmiin kiinnitettiin huomiota Suomen innovaatiojärjestelmä kansainvälisessä arvioinnissa vuonna 2009 (Veugelers ym. 2009). Järjestelmän sekavuus on synnyttänyt suorastaan oman toimialan, jonka liiketoimintamalli perustuu tukijärjestelmän tuntemiseen ja tehokkaaseen hyödyntämiseen. Tämä aiheuttaa kansantaloudellisia hyvinvointitappioita, koska tähän sitoutuvilla resursseilla olisi kansantaloudessa hyödyllisempiä käyttötarkoituksia. Kyse on vaihtoehtoiskustannuksista. Aidosti innovatiivisimmat yritykset eivät ole useinkaan kaikkein taitavimpia sukuloimaan monimutkaisessa yritystukijärjestelmässä, ja hyvä niin, koska sukuloinnin opettelu vie resursseja innovatiivisuuden kehittämiseltä.

Mika Maliranta
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
14.10.2016

Kirjallisuutta

- Acemoglu, D., Akcigit, U., Bloom, N. ja Kerr, W. R. (2013). Innovation, reallocation and growth. Bank of Finland, Discussion Papers No. 22/2013.
- Bloom, N., Schankerman, M. ja Van Reenen, J. (2013). *Identifying technology spillovers and product market rivalry*. *Econometrica*, 81(4), 1347-1393.
- Coad, A., Segarra, A. ja Teruel, M. (2016). *Innovation and firm growth: Does firm age play a role?* *Research Policy*, 45(2), 387-400.
- Einiö, E., Maliranta, M. ja Toivanen, O. (2013). *Yritystuet ja yritystoiminta*. *Talous ja yhteiskunta*(4), 34-39.
- Hall, B. H., Mairesse, J. ja Mohnen, P. (2010). *Measuring the returns to r&d*. Teoksessa B. H. Hall ja N. Rosenberg (toim.), *Economics of innovation*, (2). New York: Elsevier.
- Helpman, E. (2006). *Trade, fdi, and the organization of firms*. *Journal of Economic Literature*, 44(3), 589-630.
- Hyytinen, A. ja Maliranta, M. (2015). *Yritysjohdon taloustiede: Yritykset taloudessa ja taloustieteessä*. Helsinki: Spillover Economics Oy.
- Maliranta, M., Mohnen, P. ja Rouvinen, P. (2009). *Is inter-firm labor mobility a channel of knowledge spillovers? Evidence form a linked employer-employee panel*. *Industrial and Corporate Change*, 18(6), 1161-1191.
- Maliranta, M., Määttänen, N. ja Pajarinen, M. (2016). Firm subsidies, wages and labor mobility. ETLA, ETLA Reports No. 60.
- Ollikka, K. (2013). *Uusiutuvien energiamuotojen tukeminen*. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 109(3), 289-310.
- Takalo, T. (2014). *Innovaatiopolitiikan haasteet*. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 110(3), 381-390.
- Veugelers, R., Aiginger, K., Breznitz, D., Edquist, C., Murray, G., Ottaviano, G., et al. (2009). *Evaluation of the finnish national innovation system. Full report*. Taloustieto Oy.