

NÄKÖKULMIA YRITYSTUKIEN UUDISTAMIS- TYÖHÖN

Mitkä ovat keskeiset kriteerit yritysten hyvälle toimintaympäristölle vuonna 2030? Entä mikä on yritystukien rooli ilmastokriisin ratkaisemisessa? Parhaimmillaan yritystuet voivat olla työkalu rakentaa kilpailukykyistä Suomea, joka ratkaisee aikamme suuria haasteita. Tämä työpaperi kokoaa yhteen näkökulmia Sitran koollekutsuman yritystukifoorumin keskusteluista ja yritystukia käsittelevästä kirjallisuudesta.

Sitra työpaperi

© Sitra 2019

Näkökulmia yritystukien uudistamistyöhön

ISBN 978-952-347-136-8 (pdf)

www.sitra.fi

Työryhmä: Outi Haanperä, Tatu Leinonen, Janne Peljo

Sitra Työpaperit tarjoavat monialaista tietoa asioista, jotka vaikuttavat yhteiskunnan muutokseen. Työpaperit ovat osa Sitran tulevaisuustyötä, jota tehdään ennakoinnin, tutkimuksen, hanketoiminnan ja kokeilujen sekä koulutuksen menetelmin.

Sisältö

Näkökulmia yritystukien uudistamistyöhön	4
Vision reunaehdot	6
Päästöjen vähentäminen vaatii tehokasta ilmasto- ja talouspolitiikkaa	6
Elinkeinopolitiikan täytyy tukea kestäväää kasvua	7
Visio: Kilpailukykyinen Suomi ratkaisee aikamme suuria haasteita	8
1 Suomi menestyy kehittämällä ratkaisuja globaaleihin haasteisiin	8
2 Suomessa on kansainvälisesti kilpailukykyiset olosuhteet ja osaaminen	10
3 Rajallisia resursseja käytetään vaikuttavasti ja yrityksiä kohdellaan tasapuolisesti	12
Lähteet	13

NÄKÖKULMIA YRITYSTUKIEN UUDISTAMISTYÖHÖN

Yritystukia on nostettu säännöllisesti julkiseen keskusteluun tutkijoiden, poliitikoiden, median ja etujärjestöjen toimesta. Keskustelua ovat leimanneet erimielisyydet yritystukien määritelmästä, tavoitteista sekä vaikutuksista. Selkeyttääkseen tätä keskustelua ja rakentaakseen siltoja eri näkökulmien välille Sitra kutsui koolle yritystukifoorumin marraskuussa 2018. Foorumin tavoitteena oli rakentavan ja luottamuksellisen dialogin lisääminen osallistujien välillä sekä yritystukien tarkastelu yhteiskunnallista päätöksentekoa rajaavien reunaehtojen valossa. Reunaehdoista tärkeämmät ovat ilmastokriisin ratkaiseminen ja hyvinvoinnin turvaaminen myös pitkällä aikavälillä.

Yhteisen keskustelufoorumien ohella Sitra kävi kahdenkeskisiä keskusteluja yritystukifoorumin osallistujien kanssa. Keskusteluiden tarkoituksena oli rakentaa yhteisymmärrystä pitkän aikavälin visiosta. Keskusteluiden pohjalta visioksi muodostui: *kilpailukykyinen Suomi ratkaisee aikamme suuria haasteita*. Keskusteluissa tarkastelimme sitä, mitkä ovat keskeiset kriteerit yritysten hyvälle toimintaympäristölle vuonna 2030 ja mikä on politiikkatoimenpiteiden ja erityisesti yritystukien rooli vision saavuttamisessa. Keskusteluissa nousset keskeiset tavoitteet voidaan tiivistää kolmeen kohtaan: 1) Suomi menestyy kehittämällä ratkaisuja globaaleihin haasteisiin; 2) Suomessa on kansainvälisesti kilpailukykyiset olosuhteet ja osaaminen; sekä 3) Rajallisia resursseja käytetään vaikuttavasti ja yrityksiä kohdellaan tasapuolisesti.

Yritystukifoorumin yhteydessä käydyissä keskusteluissa tunnistettiin myös teknisluonteisia kehityskohteita liittyen esimerkiksi tukien määrittelyyn, arviointiin ja jakelujärjestelmän tehokkuuteen. Yritystukijärjestelmää tulisi myös kehittää pitkäjänteisesti yli vaalikausien ja muutoksissa tulisi varmistaa riittävä sopeutumis aika. Lisäksi Suomen tulisi pyrkiä aktiivisesti vaikuttamaan tukipolitiikkaan EU-tasolla niin, että yritystukipolitiikan pitkänaikavälin tavoitteet ja kehitys olisivat samansuuntaisia EU:ssa ja sen jäsenmaissa.

Nämä ovat tärkeitä kehityskohteita, ja niiden ratkaiseminen tukisi edellä kuvatun vision saavuttamista, mutta näitä ei tässä työpaperissa ole käsitelty tarkemmin.

MIKÄ YRITYSTUKIFOORUMI?

Yritystukifoorumi oli Sitran marraskuussa 2018 ja kesäkuussa 2019 koolle kutsuma keskustelutilaisuus. Tavoitteena oli luoda yhteistä ymmärrystä yritystukijärjestelmän perusteista, keskeisistä ominaisuuksista ja yhteyksistä muihin yhteiskunta- ja talouspolitiikan alueisiin. Ideana oli saattaa yhteen yritystukien kannalta keskeisiä sidosryhmiä ja käydä rakentavaa keskustelua yritystukijärjestelmän kehittämistä. Yritystukifoorumissa oli mukana seuraavien organisaatioiden edustajia: AKAVA, Ammattiliitto Pro, Business Finland, Elinkeinoelämän keskusliitto, Energiateollisuus, Kemianteollisuus, Liikenne- ja viestintäministeriö, Maataloustuottajien Keskusliitto MTK, Metsäteollisuus Ry, Palvelualojen työnantajat Palta ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES Ry, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Suomen Taksiliitto, Suomen Yrittäjät, Teknologiateollisuus, Teollisuusliitto, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, työ- ja elinkeinoministeriö, valtioneuvoston kanslia, sekä ympäristöministeriö. Yritystukifoorumeita moderoi taloustieteilijä Mika Maliranta. Tämä työpaperi kokoaa yhteen näkökulmia yritystukien uudistamiseen, mutta ei välttämättä edusta kaikkien yritystukifoorumiin osallistuneiden ihmisten tai organisaatioiden kantaa.

1. Suomi menestyy kehittämällä ratkaisuja globaaleihin haasteisiin

Suomen kilpailukyvyyn tulisi vahvasti nojata ratkaisuihin ja teknologioihin, jotka auttavat ratkaisemaan globaaleja ongelmia ja täten tuottavat hyvinvointia paitsi Suomessa, myös Suomen rajojen ulkopuolella. Tämä vaatii toimenpiteitä lähes kaikilla sektoreilla, esimerkiksi panostuksia koulutukseen ja tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan. Myös yritystukien tulisi kannustaa nykyistä paremmin ilmasto- ja kierto-talouden ratkaisujen edistämistä. Samalla tulisi tarkastella politiikkajohdonmukaisuutta. Ilmastotavoitteiden kanssa ristiriitaisista ohjauskeinoista tulisi luopua asteittain, kun vähäpäästöisiä ratkaisuja on saatavilla.

2. Suomessa on kansainvälisesti kilpailukykyiset olosuhteet ja osaaminen

Yritysten menestystä vientimarkkinoilla voidaan tukea monella tavalla. Koska resurssit ovat rajalliset, kannattaisi ensisijaisesti panostaa sellaisiin toimiin, jotka hyödyttävät laajemmin kuin suoraan tukien kohteena olevia yrityksiä tai toimialoja. Tällöin esimerkiksi markkinoiden toimivuutta edistävät toimet sekä epäsuorat innovaatiotoimet, kuten koulutusjärjestelmän kehittäminen ja pääomamarkkinoiden toimivuus, voivat olla vaikuttavampia toimia. Suorien innovaatiotukien kohdalla on erityisen perusteltua tukea innovaatioita, jotka hyödyttäisivät monia toimialoja. Talouden tasapainoisen kehityksen kannalta on tärkeää, että yrityksiin vaikuttavat kustannukset ovat vertailukelpoisia suhteessa keskeisiin kilpailijamaihin. Mitään yksittäistä hintaa tai veroa on kuitenkin haastavaa nostaa vertailun perustaksi.

3. Rajallisia resursseja käytetään vaikuttavasti ja yrityksiä kohdellaan tasapuolisesti

Parlamentaarisen yritystukityöryhmän kehikko yritystukien arvioinnille tarjoaa hyvät lähtökohdat jatkotyölle. Yritystukien myöntämisen, niiden määrän ja kohdentumisen tulisi perustua tutkittuun tietoon niiden vaikutuksista. Tukien myöntämiseen perustuvien kriteerien tulisi olla tasapuolisia eri toimialoille sekä yrityksille toimialojen sisällä. Vaikuttavuuden ja kilpailuneutraliteetin tulisi olla kantavia kriteerejä tukien myöntämisessä.

Foorumin tavoitteena oli rakentavan ja luottamuksellisen dialogin lisääminen osallistujien välillä sekä yritystukien tarkastelu yhteiskunnallista päätöksentekoa rajaavien reunaehtojen valossa.

VISION REUNAEDDOT

Päästöjen vähentäminen vaatii tehokasta ilmasto- ja talouspolitiikkaa

Tämänhetkinen tuotanto- ja kulutusrakenteemme lainaa vahvasti tulevilta sukupolvilta – esimerkiksi ympäristöhaittojen kasvu vaarantaa tulevien sukupolvien mahdollisuuksia hyvinvointiin. Ilmastokriisi ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen kertovat siitä, että emme ole ottaneet tuotanto- ja kulutus päätöksissämme huomioon niistä aiheutuvia *ulkoisvaikutuksia*. Tuotanto ja kulutus aiheuttavat esimerkiksi ilmastohaittoja, jotka eivät heijastu täysimääräisesti tuotteiden ja palveluiden hintoihin. Jos emme pysty nopeasti leikkaamaan päästöjä, ympäristön pilaantumisen vuoksi tulevilla sukupolvilla on heikommat mahdollisuudet hyvinvointiin.

Ilmastokriisin ratkaiseminen vaatii toimia kaikilla sektoreilla. EU:n päästökauppajärjestelmä on keskeinen instrumentti päästöjen vähentämiseen energiasektorilla ja teollisuudessa, ja lisäksi energiankäyttöön kohdistuu kansallisia ohjauskeinoja. Maataloudessa, rakentamisessa, jätehuollossa ja liikenteessä päästöjen vähentäminen on etupäässä kansallisen ohjauksen alla ja päästövähennyksiin voidaan kannustaa esimerkiksi verotuksen, erilaisten säästöjen ja vapaaehtoisten sopimusten avulla. Uudessa hallitusohjelmassa on tavoite hiilineutraalista Suomesta vuoteen 2035 mennessä ja onkin syytä tarkastella, missä määrin käytettävissä olevat

ohjauskeinot tukevat tavoitteen saavuttamista ja mitä mahdollisia lisätoimenpiteitä tarvitaan.

Julkisella vallalla ja julkisten varojen käytöllä on keskeinen rooli kannustimien ja hyvän toimintaympäristön luomisessa. Pohdittaessa keinoja toteuttaa ilmastopolitiikkaa tehokkaasti on syytä ensiksi varmistaa, etteivät taloudelliset ohjauskeinot, kuten yritystuet, ohjaa ilmastotavoitteiden kannalta ristiriitaiseen suuntaan esimerkiksi kannustamalla fossiilisen energian käyttöön.

Kansainväliset tutkimuslaitokset ja organisaatiot lähes kautta linjan ovat peräänkuuluttaneet hiilidioksidipäästöjen hinnoittelua vastauksena ilmastokriisiin. Hiilidioksidipäästöjen tehokas hinnoittelu edellyttää fossiilisten polttoaineiden tukien poistamista. Viimeksi Kansainvälinen Valuuttarahasto (IMF)¹ korosti, että fossiilisten polttoaineiden tukien poistaminen vähentäisi hiilidioksidipäästöjä ja ennenaikaisia kuolemia ilmansaasteiden johdosta, ja valtiot puolestaan hyötyisivät kasvaneista verotuloista. Tukien voidaan myös katsoa heikentävän taloudellista hyvinvointia vääristämällä kilpailua energiamarkkinoilla ja teollisuudessa.

Suomi on ollut eturintamassa rakentamassa fossiilitukien hallittua alasajoa. Suomi on esimerkiksi Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform -allianssin (FFFSR) yksi perustajajäsenistä. Yhdessä Chilen kanssa Suomi on tällä hetkellä myös puheenjohtaja valtiovarainministeriöiden ilmastokoalitiiossa, jonka tehtävä on edistää ilmastokrii-

Tämänhetkinen tuotanto- ja kulutusrakenteemme lainaa vahvasti tulevilta sukupolvilta – esimerkiksi ympäristöhaittojen kasvu vaarantaa tulevien sukupolvien mahdollisuuksia hyvinvointiin.

1. IMF Working Paper 19/89: Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update based on Country-Level Estimates.

sin hillintä- ja sopeutumistoimia budjetoinnin, julkisten investointien ja hankintojen sekä muiden valtiovarainministeriöiden toimivaltaan kuuluvien politiikkatoimien avulla. Hiilidioksidipäästöjen tehokas hinnoittelu on yksi keskeisistä koalition edistämistä keinoista.²

Elinkeinopolitiikan täytyy tukea kestävää kasvua

Ilmastokriisin lisäksi toimintaympäristön tarkastelussa ei voida ohittaa valtionalouden tilaa. Valtionaloutemme on ollut vahvasti alijäämäinen viime vuosina. Rakenteellinen alijäämä eli kestävyysvaje kertoo, kuinka paljon taloutta olisi vahvistettava lähitulevaisuudessa, jotta julkinen talous olisi pitkän aikavälin tasapainossa³. Kestävyysvajeeseen vaikuttavat esimerkiksi ennusteet väestön ikääntymisestä, työllisyysasteesta ja tuottavuuden kasvusta. Valtiovarainministeriön arvio kestävyysvajeesta on noin neljä prosenttia bruttokansantuotteesta (BKT)⁴.

Kestävyysvajeen pienentämiseen on useita keinoja, ja keinojen valinta on poliittisen päätöksenteon ydintä. Tämän vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista tässä yhteydessä arvioida eri keinojen paremmuutta tai tehokkuutta. Yritystukien uudistamisen näkökulmasta kestävyysvaje antaa kuitenkin selkeät raamit: *on tärkeää miettiä tukien vaikutuksia sekä tukien tavoitteiden saavuttamisen että yleisemmin kansantalouden pitkän aikavälin kasvun ja tuottavuuden näkökulmasta*. Tehotomat tuet ovat haitallisia, koska niihin käytetyt julkiset varat olisi voitu suunnata johonkin toiseen tarkoitukseen. Lisäksi yritystuet voivat aiheuttaa kilpailuvääristymiä ja suunnata resursseja kansantalouden näkökulmasta epäedullisesti. Tämän johdosta kansantalouden tuottavuuskehitys voisi pitkällä aikavälillä olla suotuisampi ilman tukien vääristäviä vaikutuksia.

On tärkeää miettiä tukien vaikutuksia sekä tukien tavoitteiden saavuttamisen että yleisemmin kansantalouden pitkän aikavälin kasvun ja tuottavuuden näkökulmasta.

2. The Coalition of Finance Ministers for Climate Action, 2019.

3. VM (2018): Valtiovarainministeriön kestävyyslaskelmien menetelmäkuvaus

4. VM (2018): Valtiovarainministeriön kestävyyslaskelmien menetelmäkuvaus

VISIO: KILPAILUKYKYINEN SUOMI RATKAISEE AIKAMME SUURIA HAASTEITA

1. Suomi menestyy kehittämällä ratkaisuja globaaleihin haasteisiin

Hyvinvointiamme uhkaavat monet tekijät, kuten ilmasto- ja biodiversiteettikriisi ja resurssien ylikulutus. Väestönkasvu ja viljelysmaiden tuottavuuden heikkeneminen asettavat paineita ruokaturvalle. Toisaalta voimakas kaupungistumien tuo haasteita esimerkiksi liikkumiselle, rakentamiselle, maankäytölle ja jätehuollolle. Useat kaupungit ovat myös haavoittuvia ilmastomuutoksen vaikutuksille, kuten merenpinnan nousulle ja muille sään ääri-ilmiöille. Ilmastokriisi voi edelleen vaikeuttaa puhtaan veden riittävyttä ja lisätä tautien, kuten malarian, levinneisyyttä. On selvää, että julkinen

Eri politiikkalohkojen, kuten elinkeinopolitiikan, koulutuspolitiikan ja innovaatiopolitiikan tulee tukea korkean lisäarvon osaamista ja siirtymistä kohti hiilineutraalia kiertotaloutta.

sektori ei voi yksin vastata haasteisiin, vaan myös yrityksillä on keskeinen rooli ilmastomuutoksen hillinnässä ja sopeutumisessa, kiertotalousratkaisujen kehittämisessä, luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa sekä YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista edistävien teknologioiden kehittämisessä.

Markkinat puhtaille ratkaisuille ovat voimakkaassa kasvussa ja cleantech-liiketoiminta on jo nyt merkittävää Suomen kansantaloudelle. Tilastokeskuksen ympä-

ristöliiketoimintatilaston mukaan Suomen cleantech-liiketaivo oli vuonna 2017 lähes 41 miljardia euroa, vienti yli 9 miljardia euroa (noin 14 prosenttia viennin arvosta), arvonlisäys yli 13 miljardia euroa (eli noin 7 prosenttia koko kansantalouden arvonlisäyksestä) ja työllisyysvaikutus reilut 136 000 henkilötyövuotta.

Puhtaiden ratkaisujen maailmanmarkkinoiden odotetaan entisestään kasvavan. Esimerkiksi Bloombergin New Energy Outlook 2018⁵ arvioi päästöttömän energiantuotannon investointien summaksi maailmassa noin 10 000 miljardia dollaria aikavälillä 2018–2050. Pienikin siivu tästä tarkoittaisi Suomelle merkittäviä uusia vientimahdollisuuksia.

Kilpailu maailmanmarkkinoilla on kuitenkin kovaa. Jotta Suomi pystyy jatkossakin hyötymään kasvavista globaaleista kestävästä kehityksen markkinoista, meidän tulee panostaa korkean lisäarvon osaamiseen. Mikäli esimerkiksi Suomessa onnistutaan kehittämään ja skaalaamaan kaupunkeihin päästötön lämmitysjärjestelmä, on sille varmasti kysyntää myös muissa pohjoisissa kaupungeissa. Kotimarkkinareferenssit voivat siis auttaa suomalaisten ratkaisujen viennissä ulkomaille.

Eri politiikkalohkojen, kuten elinkeinopolitiikan, koulutuspolitiikan ja innovaatiopolitiikan tulee tukea korkean lisäarvon osaamista ja siirtymistä kohti hiilineutraalia kiertotaloutta. Yritystuet osana elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa voivat olla osa ratkaisua, mutta niiden vaikutus on rajallinen. On tärkeää miettiä, miten Suomen kykyä toimia kilpailukykyisenä ratkaisujen kehittäjänä ja tarjoajana voidaan parhaiten vahvistaa ja tukea, ja miten yritystukijärjestelmä parhaiten tukisi tätä kehitystä. Suorien innovaatiotukien lisäksi epäsuorilla innovaatiopolitiikan keinoilla, kuten laadukkaalla koulutusjärjestelmällä ja toimivilla pääomamarkkinoilla voi-

5. Bloomberg New Energy Outlook, 2018.

daan myös tukea uusien teknologioiden kehittämistä ja soveltamista.

Yritystukijärjestelmän roolia suomalaisen osaamisen kehittämisessä ja hyödyntämisessä globaalien ongelmien ratkaisemissa voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin voidaan tarkastella, sotiiko jokin instrumentti suoraan esimerkiksi ilmastotavoitteita vastaan. Suomi on sitoutunut Pariisin ilmastosopimukseen sekä fossiilitukien alasajoon esimerkiksi Friends of Fossil Fuel Subsidy Reformin kautta⁶. Fossiilitukien alasajo on myös mukana Pohjoismaiden ministereiden ilmastojulistuksessa ”Declaration on Nordic Carbon Neutrality”⁷. Täten voidaan nähdä ristiriitaisena, että valtio tukee fossiilisten polttoaineiden käyttöä jonkin instrumentin kautta samaan aikaan kun päästöjä pyritään vähentämään mahdollisimman nopeasti kaikilla sektoreilla.

Toiseksi voidaan myös pohtia, kuinka hyvin tai laajasti elinkeino- ja innovaatiopolitiikalla tällä hetkellä tuetaan siirtymää kohti vähähiilistä kiertotaloutta. Täytyy kriittisesti tarkastella, ovatko julkiset panostukset kohdennettu ja mitoitettu oikein tai millä muilla keinoin voitaisiin tehokkaasti edistää siirtymää kohti vähähiilistä kiertotaloutta. Mikäli panostuksia puhtaiden ratkaisujen kehittämiseen tarvitaan lisää, ja tämä tapahtuisi tehokkaasti yritystukien avulla, olisi järkevää ensiksi tarkastella mahdollisuutta siirtää painopistettä yritystukijärjestelmän sisällä sen sijaan että automaattisesti lisätään panostusten kokonaismäärää.

Suomen kilpailukyvyyn tulisi vahvasti nojata ratkaisuihin ja teknologioihin, jotka auttavat ratkaisemaan globaaleja ongelmia ja täten tuottavat hyvinvointia paitsi Suomessa, myös Suomen rajojen ulkopuolella. Tämä vaatii toimenpiteitä lähes kaikilla sektoreilla, esimerkiksi panostuksia koulutukseen ja tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan. Myös yritystukien tulisi kannustaa nykyistä paremmin ilmasto- ja kiertotalouden ratkaisujen edistämistä. Samalla tulisi tarkastella politiikkajohdonmukaisuutta. Ilmastotavoitteiden kanssa ristiriitaisista ohjauskeinoista tulisi luopua asteittain, kun vähäpäästöisiä ratkaisuja on saatavilla.

Suomi on sitoutunut Pariisin ilmastosopimukseen sekä fossiilitukien alasajoon esimerkiksi Friends of Fossil Fuel Subsidy Reformin kautta.

6. Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform

7. Pohjoismaiden ministereiden ilmastojulistus ”Declaration on Nordic Carbon Neutrality” 2019.

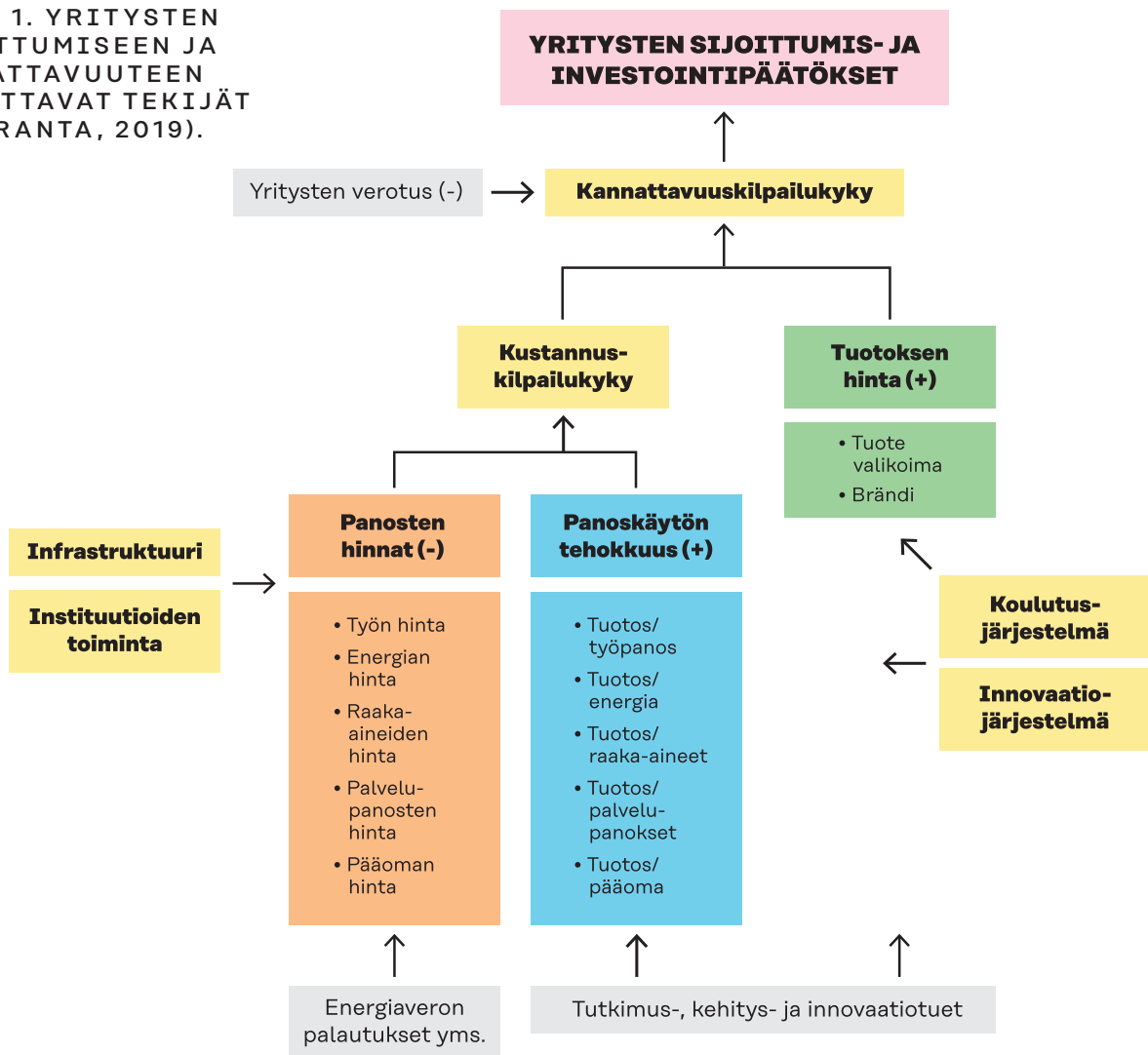
2. Suomessa on kansainvälisesti kilpailukyiset olosuhteet ja osaaminen

Suomen hyvinvointi ja talouskasvu nojaavat vahvasti vientiin, joka koostuu sekä tavaroiden että palveluiden viennistä.⁸ Vuonna 2018 tavaroiden ja palveluiden vienti vastasi 39 prosenttia bruttokansantuotteesta (BKT)⁹. Jotta suomalaiset tuotteet ja palvelut voivat menestyä maailmalla, niiden täytyy olla joko halvempia ja/tai parempia kuin muiden tuotteet.

Kansantalouden kasvun näkökulmasta erityisen tärkeitä ovat tekijät, jotka vaikuttavat pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksiin. Tällöin erityisesti tuottavuuden kasvuun vaikuttavat tekijät ovat avainasemassa.

Yritysten menestykseen vaikuttavia tekijöitä voidaan jakaa valtiollisiin ja yritysکوhtaisiin tekijöihin. Valtiollisia tekijöitä ovat tuotannontekijöiden saatavuus ja hinnat veroineen, markkinakilpailutilanne, valuuttakurssit, sääntely, verotus sekä yhteiskunnallinen vakaus ja poliittikan ennustettavuus¹⁰. Monet näistä tekijöistä vaikuttavat merkittävästi myös yritysten tuotannon ja investointien sijoittumispäätöksiin. Yrityskohtaisista tekijöistä vientimenestykseen vaikuttavat ennen kaikkea yrityksen tuottavuus, tuotteiden laatu, johtamisen laatu, tutkimus- ja tuotekehitys, myynti ja markkinointi sekä brändäys.

KUVIO 1. YRITYSTEN SJOITTUMISEEN JA KANNATTAVUUTEEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT (MALIRANTA, 2019).



8. Vuonna 2018 tavaravienti vastasi 69 % ja palveluvienti 31 % tavaroiden ja palveluiden viennistä. Tilastokeskus, 2019.

9. Tilastokeskus, 2018.

10. Esim. Laukkanen ja Maliranta, 2019.

Kuvio 1 havainnollistaa yritysten maantieteelliseen sijoittumiseen ja kannattavuuteen vaikuttavia tekijöitä. Kannattavuuskilpailukyky koostuu kustannuskilpailukykyistä ja siitä, miten yritykset pystyvät hinnoittelemaan tuotteitaan markkinoilla. Julkinen valta pystyy edistämään näitä monella tavalla, esimerkiksi instituutioiden toiminnalla, toimivalla infrastruktuurilla, verotus- ja innovaatiopolitiikalla, sekä yleisesti panostamalla koulutukseen ja osaamiseen.

Kuvio 1 vasemmanpuoleinen tuotannon panosten hintaa kuvaava sarake (eli työn, energian, raaka-aineiden ja palvelupanosten hinta) on erityisen tärkeä yrityksille, joiden tuotteet kilpailevat pääasiassa *hinnoilla*. Tällaiset tuotteet ovat tyypillisesti homogeenisiä tuotteita eli eri yritysten tekemissä tuotteissa on hyvin vähän eroja. On arvioitu, että noin 30 prosenttia suomalaisista vientituotteista kilpailee pääasiassa hinnoilla. Panosten hintojen lisäksi kustannuskilpailukykyä määrittää tehokkuus, eli se kuinka tehokkaasti panokset muutetaan tuotantoprosessissa tuotteiksi.

Miten valtiot voivat sitten edistää *kustannuskilpailukykyä*? Kilpailullisilla markkinoilla valtioilla on vain välillinen rooli hintojen määräytymisessä, lähinnä verotuksen avulla. Verotus on siis yksi väline, mutta kuten kuva osoittaa, kustannuskilpailukyky koostuu useista eri tekijöistä, ja yksittäisten verojen tarkastelu ei vielä riitä kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Kustannuskilpailukyvyn kannalta valtiolla onkin tärkeä rooli edistää markkinoiden, esimerkiksi energia- työmarkkina- ja pääomamarkkinoiden, toimivuutta ja siten vaikuttaa yritysten kohtaamiin hintoihin. Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotuilla voidaan myös yrittää parantaa yritysten kannattavuuskilpailukykyä tehostamalla tuotantoprosesseja.

Tiivistettynä voidaan sanoa, että toimet, joilla valtio voi edistää markkinoiden toimivuutta, ovat läpinäkyviä ja usein hyödyttävät tasapuolisesti eri yrityksiä. Yksittäisiin hintoihin puuttuminen on haastavampaa tasapuolisen kohtelun näkökulmasta. Mikäli kuitenkin esimerkiksi kustannuskilpailumielessä tavoitellaan yrityksille tiettyä hintaa tai veroastetta, on hyvä löytää ratkaisu, joka vääristää mahdollisimman vähän kilpailua.

On arvioitu, että noin 60-70 prosenttia Suomen viennistä on tuotteita, jotka kilpailevat ennen kaikkea

*laadulla*¹². Näiden yritysten kohdalla tuotantokustannukset ovat myös tärkeitä, mutta kustannuksia tärkeämpi tekijä on osaaminen. Osaava työvoima pystyy soveltamaan teknologiaa ja kehittämään tuotteita, jotka erottuvat kilpailijoiden tuotteista. *Erottuminen eli tuotedifferentiaatio* voi liittyä tuotteen laatuun, ominaisuuksiin tai yrityksen maineeseen ja brändiin ja mahdollistaa tuotteiden korkeammat hinnat markkinoilla. Julkinen valta voi omalta osaltaan tukea yritysten kannattavuutta parantavan tuotedifferentiaation edellytyksiä. Turvallisimpia keinoja ovat niin sanotun epäsuoran innovaatiopolitiikan keinot, esimerkiksi panostaminen koulutukseen ja osaamiseen, jotka eivät vääristä markkinoiden toimintaa niin helposti kuin kohdennetut suorat innovaatiopolitiikkatoimet. Julkinen valta voi myös kohdennetusti tukea tutkimusta, kehitystä ja innovaatioita ja yritystuilla voi olla strateginen rooli, mutta niitä pitää käyttää kansantalouden näkökulmasta tehokkaalla tavalla. Tällöin perusteltua olisi esimerkiksi tukea innovaatioita, jotka hyödyttäisivät mahdollisimman montaa toimialaa esimerkiksi parantamalla tuottavuutta¹³.

Yritysten menestystä vientimarkkinoilla voidaan tukea monella tavalla. Koska resurssit ovat rajalliset, kannattaisi ensisijaisesti panostaa sellaisiin toimiin, jotka hyödyttävät laajemmin kuin suoraan tukien kohteena olevia yrityksiä tai toimialoja. Tällöin esimerkiksi markkinoiden toimivuutta edistävät toimet sekä epäsuorat innovaatiotoimet, kuten koulutusjärjestelmän kehittäminen ja pääomamarkkinoiden toimivuus, voivat olla vaikuttavampia toimia. Suorien innovaatiotukien kohdalla on erityisen perusteltua tukea innovaatioita, jotka hyödyttäisivät monia toimialoja. Talouden tasapainoisen kehityksen kannalta on tärkeää, että yrityksiin vaikuttavat kustannukset ovat vertailukelpoisia suhteessa keskeisiin kilpailijamaihin. Mitään yksittäistä hintaa tai veroa on kuitenkin haastavaa nostaa vertailun perustaksi.

11. Haaparanta, P., Tamminen, S., Heikkinen, S., Aunesluoma, J., Nilsson Hakkala, K., Kiviluoto, J., et al. (2017). 100 vuotta pientä avotaloutta – Suomen ulkomaankaupan kehitys, merkitys ja näkymät. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja No. 73/2017

12. Ks. yllä

13. Laukkanen ja Maliranta, 2019.

3. Rajallisia resursseja käytetään vaikuttavasti ja yrityksiä kohdellaan tasapuolisesti

Sitran järjestämissä kahdenkeskisissä keskusteluissa yritystukifoorumin osallistujien kanssa nousi voimakkaasti esille, että yritystukijärjestelmän tulisi kohdella yrityksiä ja toimialoja tasapuolisesti. Keskusteluissa korostettiin sekä toimialojen tasapuolista kohtelua että yritysten tasapuolista kohtelua toimialojen sisällä. *Kilpailuneutraliteetti* nähtiin siis tärkeänä ja keskusteluissa korostui, että tukien kilpailua vääristäviä vaikutuksia tulisi ensisijaisesti korvata poistamalla tukia kuin korjata vaikutuksia lisätukia myöntämällä. Tasapuolisen kohtelun tulisi siis olla koko järjestelmän kantavana periaatteena.

Yritystukien tavoitteiden ja päämäärien selkeä ja läpinäkyvä määrittely on tärkeää. Tulevaisuuden ja teknologisen kehityksen ennustaminen on erittäin haastavaa, joten politiikkaohjauksen ja siten myös yritystukijärjestelmän tulee rakentua sellaisten periaatteiden varaan, jotka mahdollistavat uusien innovaatioiden ja toimialojen syntymisen. Poliittinen järjestelmä ei siis voi valita voittajia etukäteen, mutta se voi ottaa kantaa päämääriin ja tavoitteisiin, joita kohti Suomen kannattaa pyrkiä. Lisäksi järjestelmän tulee taata vakaa ja tasapuolinen toimintaympäristö. Lisäksi Suomen tulisi pyrkiä aktiivisesti vaikuttamaan tukipolitiikkaan EU-tasolla niin, että yritystukipolitiikan pitkäaikavälin tavoitteet ja kehitys olisivat samansuuntaisia EU:ssa ja sen jäsenmaissa.

Yritystukijärjestelmän täytyy tehokkaasti edistää niitä pyrkimyksiä, joita sillä tavoitellaan. Rajalliset resurssit määräävät sen reunaehdon, että Suomella ei ole varaa nyt eikä pitkällä aikavälillä resurssien tehotto-

maan käyttöön. Lisäksi julkisten varojen käyttöön liittyy vaihtoehtoiskustannus (eli varat voisi aina käyttää myös johonkin toiseen tarkoitukseen, esimerkiksi valtion velan lyhentämiseen, verojen alentamiseen, koulutukseen, terveydenhuoltoon tms). Yritystuet saattavat myös houkutella investointeja tai pääomia, jotka ovat pois muilta toimialoilta. Tästä näkökulmasta yritystukia kannattaa käyttää ainoastaan sellaisiin tarkoituksiin, joissa niiden positiiviset vaikutukset ovat todennettävissä, ja joissa syntyy mahdollisimman vähän negatiivisia vaikutuksia, esimerkiksi kilpailuvääristymiä.

Mauri Pekkarisen vetämä parlamentaarinen yritystukityöryhmä ehdotti vuonna 2018 julkaistussa loppuraportissaan yhtenäistä arviointikriteeristöä yritystuille¹⁴. Myös siinä korostuvat periaatteina yritysten tasavertainen kohtelu ja tukien kustannustehokkuus niin kansantalouden kuin hallinnonkin näkökulmasta. Esimerkiksi kehikon tekniset arviointikriteerit ohjaavat pohtimaan, vääristääkö tuki yritysten välistä kilpailua Suomessa tai onko tuki kustannustehokas tai määräaikainen. Arviointikriteeristö ohjaa arvioimaan myös tukien tarkoituksenmukaisuutta ja sitä, voitaisiinko sama vaikutus saavuttaa muilla keinoin, esimerkiksi sääntelyä muuttamalla.

Arviointikriteerit tarjoavat hyvät lähtökohdat tukien yhdenmukaiselle arvioinnille, joskin niitä on kritisoitu esimerkiksi siitä, että ilman tarkempaa soveltamisohjetta on riskinä, että arviointi nojaa subjektiivisiin näkemyksiin. Onkin aiheellista jatkossa miettiä, ovatko kaikki kriteerit sovellettavuudeltaan ja painoarvoltaan yhteismitallisia.

Keskusteluissa korostettiin sekä toimialojen tasapuolista kohtelua että yritysten tasapuolista kohtelua toimialojen sisällä.

Parlamentaarisen yritystukityöryhmän kehikko yritystukien arvioinnille tarjoaa hyvät lähtökohdat jatkotyölle. Yritystukien myöntämisen, niiden määrän ja kohdentumisen tulisi perustua tutkittuun tietoon niiden vaikutuksista. Tukien myöntämiseen perustuvien kriteerien tulisi olla tasapuolisia eri toimialoille sekä yrityksille toimialojen sisällä. Vaikuttavuuden ja kilpailuneutraliteetin tulisi olla kantavia kriteerejä tukien myöntämisessä.

14. Parlamentaarinen yritystukityöryhmän loppuraportti, 2017.

LÄHTEET

Haaparanta, P., Tamminen, S., Heikkinen, S., Aunesluoma, J., Nilsson Hakkala, K., Kiviluoto, J., et al. (2017): 100 vuotta pientä avotaloutta – Suomen ulkomaankaupan kehitys, merkitys ja näkymät. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja No. 73/2017.

International Monetary Fund (IMF) (2019): Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update based on Country-Level Estimates. IMF Working Paper 19/89.

Laukkanen, M. ja Maliranta, M. (2019): Yritystuet ja kilpailukyky. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja No. 33/2019.

Maliranta, M. (2019): Yritystukien uudistaminen: kivunhallintaa ja tähtäimen säätöä. Sitran muistio.

VM (2018): Valtiovarainministeriön kestävyyslaskelmien menetelmäkuvaus.

Verkkolähteet

Bloomberg New Energy Outlook 2018, <https://bnef.turtl.co/story/neo2018>

Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform, <http://fffsr.org/about/>

Pohjoismaiden ministereiden ilmastojuhlustus "Declaration on Nordic Carbon Neutrality" 2019, <https://www.ym.fi/download/noname/%7B5CF4258D-8264-4F5C-8527-081CCBBF2AE2%7D/143425>

The Coalition of Finance Ministers for Climate Action 2019, <https://www.cape4financeministry.org/sites/cape/files/inline-files/FM%20Coalition%20-%20Principles%20final.pdf>

Parlamentaarisen yritystukityöryhmän loppuraportti, <https://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM082:00/2017>

Tilastokeskus 2018, http://tilastokeskus.fi/til/vtp/2018/vtp_2018_2019-06-20_tie_001_fi.html

Tilastokeskus 2019, <https://www.tilastokeskus.fi/tietotrendit/artikkelit/2019/tavaroista-palveluihin-viemme-nyt-enemman-suomalaista-tyota-kuin-ennen/>

SITRA

SITRA TYÖPAPERI 12.8.2019

Sitra Työpaperit tarjoavat monialaista tietoa asioista, jotka vaikuttavat yhteiskunnan muutokseen. Työpaperit ovat osa Sitran tulevaisuustyötä, jota tehdään ennakoinnin, tutkimuksen, hanketoiminnan ja kokeilujen sekä koulutuksen menetelmin.

ISBN 978-952-347-136-8 (PDF)

www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11-13,
PL 160, 00181 Helsinki
Puhelin 0294 619 991

 @SitraFund