

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Ilmakunnas, Seija

Title: Kasvupolitiikan täyskäännöksiä

Year: 2021

Version: Published version

Copyright: © 2021 Taloustieteellinen yhdistys

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Ilmakunnas, S. (2021). Kasvupolitiikan täyskäännöksiä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 117(4), 481-483. https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2021/12/KAK_4_2021_WEB-5-7.pdf

PÄÄKIRJOITUS

Kasvupolitiikan täyskäännöksiä

Seija Ilmakunnas

Finanssikriisiä seurannutta ajanjaksoa on kutsuttu Suomessa menetetyksi vuosikymmeneksi heikon tuottavuuskehityksen ja vaikean talouskasvun perusteella. Talouspolitiikan osalta ja yhtä lailla karkeasti pelkistään voisi viime vuosikymmentä luonnehtia kustannuskilpailukykyyn keskittymisen ajaksi, jolloin suuret ratkaisut pyrittiin tekemään työvoimakustannuksia alentamalla ja viennin kannattavuutta parantamalla.

Talouspolitiikan painopisteet ovat sittemmin vaihtuneet, ja muutos eri vuosikymmenten välillä on huomattava. Ratkaisuja haetaan nyt tuottavuuden aidoksi parantamiseksi ja talouden pitkän aikavälin kasvukilpailukykyyn vahvistamiseksi. Tämän politiikkamuutoksen teoreettisena tukirakenteena voi pitää uudempaa innovaatioperusteista kasvuteoriaa ja teknologisen kehityksen ymmärtämistä talouden sisäsyntyisenä ilmiönä. Isossa roolissa on yrityksissä tehtävä tutkimus- ja kehittämistoiminta, jolla tähdätään tuote- tai prosessi-innovaatioihin

sekä teknologiseen etuun ja tuottavuushyötyyn suhteessa kilpailijoihin. Luovan tuhon prosessissa ja toimivilla markkinoilla T&K-toiminta ja yritysten välinen kilpailu kirittävät tuottavuutta kasvuun koko taloudessa.

Julkinen valta luo politiikallaan lähinnä edellytyksiä ja kannusteita tuottavuuskasvulle. Samalla kasvupolitiikan eturintamaan nousevat uudet politiikkalohkot. Perinteisen työmarkkinapolitiikan sijaan korostuvat esimerkiksi tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopolitiikka (TKI), osaamista vahvistava maahanmuuttopolitiikka, julkiset hankinnat ja rahoitusmarkkinoiden säätely (Takalo ja Toivanen 2021). Poliittikajohtopäätöksiä puolestaan kuvaa hyvin vuonna 2021 julkaistu arvovaltaisen talouskasvun edellytyksiä arvioineen työryhmän raportti (TEM 2021). Pekka Ala-Pietilän johtaman ryhmän johtopäätöksissä ja suosituksissa nousevat esiin TKI-toiminnan lisääminen, osaavan työvoiman ja riskipääoman saatavuus.

Seija Ilmakunnas (seija.k.ilmakunnas@jyu.fi) on Kansantaloudellisen aikakauskirjan toimituskunnan jäsen. Hän on työelämäprofessori Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulussa ja toimii myös Yritystukien tutkimusjaoston puheenjohtajana ja Talouspolitiikan arviointineuvoston jäsenenä. Kiitän Ari Hyytistä ja Juha Tarkkaa hyvistä kommentteista.

Esikuvaksi on nostettu 1990-luvun suuren laman jälkimainingeissa toteutunut kasvustrategian kirkastaminen. Sitoutuminen kasvutekijöiden vahvistamiseen on otettu tavoitteeksi nytkin, kun parlamentaarinen TKI-työryhmä etsii keinoja tutkimus- ja kehittämismenojen nostamiseksi neljään prosenttiin BKT:stä vuoteen 2030 mennessä. Tutkimus- ja kehityshankkeet ovat aikaa vieviä ja siksi myös innovaatioympäristöltä pitää odottaa jatkuvuutta. Tämä on kuitenkin syytä erottaa yritysten yksittäisten tukien jatkuvuudesta. Periaatteena yritystukia koskevassa lainsäädännössä on päinvastoin se, että tukiohjelmien ja yksittäisten tukipäätösten tulee olla lähtökohtaisesti määräaikaaisia. Pyrkimyksenä on ollut välttää yritystukien pitkään jatkuvia ”kanta-asiakkuuksia”, sillä niiden riskinä on pikemminkin luovan tuhon ja siten tuottavuuskehityksen hidastuminen.

Määrällinen TKI-tavoite on vaativa, sillä sen on arvioitu edellyttävän 600 miljoonan euron vuosittaisia lisäpanostuksia, joista julkisen sektorin rahoitusta olisi 200 miljoonaa ja 400 miljoonaa yksityistä rahoitusta. Määrätavoite on konkreettinen ankkuri politiikan suunnanmuutokselle, mutta se ei vielä takaa vastaavaa lopputulosta. Jo vuonna 2005 hallitus asetti vastaavan neljän prosentin tavoitteen tuleville vuosille, mutta sen toteutumisen sijaan seurasi innovaatiopolitiikan pysähtyneisyydeksi kutsuttu ajanjakso ja tutkimus-, kehitys- ja innovaatiomenojen BKT-suhteen lasku 2010-luvulla.

Suurin mielenkiinto kohdistunee siihen, mitä tukimuotoja aiotaan kasvattaa tai ottaa uusina käyttöön. Suoraan yrityksille suunnattuihin tukimuotoihin kohdistunee suurin intressi. Hyödyt lisäpanostuksista syntyvät kuitenkin varmimmin perustutkimuksesta ja osaajien määrän ja tutkimusosaamisen kasvattamisesta. Ketju perustutkimuksesta innovaatioiden

kaupallistamiseen voi joka tapauksessa kestää vain asiansa osaavien tutkijoiden ja asiantuntijoiden varassa. Kaikkia lisäpanostuksia ei siis ole syytä rynnätä jyvittämään uusiksi yritystuki-euroiksi.

Eri tukimuodoista eniten huomiota näyttää nyt kohdistuvan T&K-verotukeen ja suosituksiin sen ottamiseksi käyttöön myös Suomessa.¹ Ajattelutavat ovat tässäkin muutoksessa, sillä esimerkiksi Hetemäen verotyöryhmä ei nähnyt Suomessa tarvetta tälle tukimuodolle (VM 2010). Myös lyhyen aikaa (vuosina 2013–2014) käytössä ollutta T&K-verotukea arvioinut tutkimus päättyi johtopäätökseen, jonka mukaan verotuki edes paremmin suunniteltuna ja tiedotettuna tuskin toisi suurta lisäarvoa innovaatiojärjestelmään (Kuusi ym. 2016).

Useimmissa OECD-maissa tällainen verotuki on käytössä ja sen suosio on ollut kasvussa. Suosion perustana on ainakin tukimuodon hallinnollinen keveys, hakemisen helppous ja T&K-toiminnan eri muotojen neutraali kohtelu. Toisaalta tuki myös valuu laajasti ilman tukeakin tehtyyn toimintaan ja se voi kannustaa luokittelemaan normaaleja toimintoja keinotekoisesti T&K-toiminnaksi.

Verotukimallien teho riippuu niiden yksityiskohdista. Mallit voivat erota esimerkiksi sen suhteen, minkä kokoisille yrityksille tuki suunnataan, ja myönnetäänkö tuki T&K-toiminnan lisäyksestä vai koko toiminnasta. Suomesta ei empiiristä tutkimusta juuri ole, mutta OECD:n laaja kaksikymmentä maata kattava ja mikrotaason yritysaineistoihin perustuva tutkimus antaa viitteitä verotuen tehosta (OECD 2020). Sen

¹ Esimerkkejä kannanotoista T&K-verotuen puolesta ovat Koski ja Fornaro (2021) sekä työelämäprofessori Martti Hetemäen haastattelu Helsingin Sanomissa kesäkuussa 2021 (HS 2021).

tulosten peukalosäännön mukaan ja yksityiskohdat sivuuttaen euron lisätuki lisää yritysten T&K-toimintaa 1,4 eurolla. Lisäys on luonteva seuraus näiden investointien kustannusten laskusta yritysten kannalta, mutta itsessään se ei vielä kerro tuen yhteiskunnallisesta hyödyllisyydestä kustannus-hyötyanalyysin mielessä.

OECD:n tulosten mukaan tuki lisää T&K-toimintaa eniten pienissä yrityksissä, ja suurin lisäys tapahtuu tuote- ja prosessikehityksen menoissa eli innovaatioketjun loppupäässä lähellä markkinoita. Nämä piirteet eivät viittaa suuriin positiivisiin ulkoisvaikutuksiin ja koko talouden tuottavuuden kannalta merkittäviin vaikutuksiin. Tulokset antavat samalla aiheen varovaisuuteen, sillä vahvimpana perusteena yritystuille ovat juuri positiiviset ulkoisvaikutukset.

Ilmastopolitiikan kovien tavoitteiden vuoksi yritystukia on arvioitava myös sillä perusteella, miten tuet kykenevät vauhdittamaan puhtaiden teknologioiden kehittämistä. Yleinen T&K-toiminnan verotuki ei ole paras väline silloin, kun tukea kannattaa kohdistaa erityisesti vihreään siirtymään. Paine julkisiin menoihin kasvaa merkittävästi, jos tukimuotojen valinnassa ei onnistuta kytkemään yhteen innovaatio- ja ilmastopolitiikan tavoitteita. Verotukien laajentamisessa kannattaa pitää jäitä hatussa. □

Kirjallisuus

- HS (2021), ”Martti Hetemäki: Suomesta puuttuu yksi keskeinen yritysten verokannustin, ja puute voi selittää Suomen heikkoa kasvua”, Martti Hetemäen haastattelu 1.6.2021, *Helsingin Sanomat*.
- Kuusi, T., Pajarinen, M., Rouvinen, P. ja Valkonen, T. (2016), *Arvio T&K-verokannusteen vaikutuksista yritysten toimintaan Suomessa*, ETLA Raportit 51.
- Koski, H. ja Fornaro, P. (2021), ”Tarvitaanko Suomessa T&K-verokannustimia?”, ETLA Muistio 97.
- OECD (2020), *The Effects of R&D Tax Incentives and Their Role in the Innovation Policy Mix, Findings from the OECD MicroBeRD Project 2016–2019*, OECD Science, Technology, and Industry Policy Papers No. 92.
- TEM (2021), *Kestävä talouskasvu ja hyvinvointimme tulevaisuus*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu ja - Yritykset 2021:12.
- Takalo, T. ja Toivanen, O. (2021), ”Sääntelyn vaikutukset innovaatiotoimintaan ja innovaatiotoimintaa edistävä sääntely”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 117: 7–28.
- Valtiovarainministeriö (2010), *Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti*, Valtiovarainministeriön julkaisu 51/2010.