

Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Talousarviota vuodelle 2021 on laadittu poikkeuksellisen haastavassa taloustilanteessa. Talousnäkyviä synkentäviä ja epävarmuutta aiheuttavia mm. korona-epidemia, kansainvälinen politiikkaepävarmuus, tuottavuuskehityksen hiipuminen ja julkisen talouden kestävyysliittävät ongelmat.

Talousarviolla on lyhyen aikavälin vaikutuksia ja vaikutus pitkän aikavälin kasvuedellytyksiin. Jälkimmäisen osalta pohdintaan on hyvä nostaa se, kuinka talousarvioon sisältyvät esitykset vaikuttavat työn tuottavuuden kasvuun keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Tuottavuuden kasvu on kestävä talouskasvun ja hyvinvointimme keskeinen lähde.

Tuottavuus kasvaa kun i) olemassa olevat yritykset kehittävät tuottavuuttaan (*"internal restructuring"*) ja kun ii) talouden voimavarat (pääoma, työvoima) siirtyvät matalan tuottavuuden yrityksiltä ja aloilta korkean tuottavuuden yrityksille ja aloille (*"external restructuring"*) uusien yritysten syntymisen, yritysten kasvun (ja supistumisen) ja alalta poistumisten myötä.

Suurin osa työn tuottavuuden kasvusta Suomessa viimeisen 160 vuoden aikana perustuu kokonaistuottavuuden kasvuun (ks Pohjola 2017). Tämä kehitys on kuitenkin hiipunut 2010-luvulla.

Tämä lausunto ei ota kantaa budjetin elvyttävyyteen tai finanssipolitiikkaan, vaan se sisältää kolme lähinnä mikrotaloustieteellisistä pohdinnoista kumpuavaa kommenttia.

Kommentti #1: Yrittäjyys / uudet yritykset

Kun verrataan Tilastokeskuksesta saatavilla olevien lukujen avulla uusien perustettujen yritysten lukumäärää ajanjaksolla 01-08/2019 ajanjaksoon 01-08/2020, havaitaan että vuonna 2020 uusien yritysten lukumäärä on supistunut -14.7%. Luku ei välttämättä ole aivan tarkka, mutta se kertoo uusien yritysten määrän hiipumisesta.

Tämä sinällään normaalia, sillä uusien yritysten perustaminen vähenee kriiseissä. "Puuttuvalla kohortilla" uusia yrityksiä voi kuitenkin olla merkittäviä pitkän aikavälin aggregaattivaikutuksia.

Ensinnäkin, sillä voi olla vaikutusta innovaatioiden määrään ja tuottavuuskasvuun. Nuorten yritysten innovaatiot selittävät puolet tuottavuuskasvusta Yhdysvalloissa (Klenow and Li 2020). Uusien yritysten määrä liittyy myös läheisesti siihen, miten talouden voimavarat voivat siirtyä matalan tuottavuuden yrityksiltä ja aloilta korkean tuottavuuden yrityksille ja aloille uusien yritysten syntymisen ja yritysten kasvun myötä.

Toiseksi, "puuttuvalla kohortilla" uusia yrityksiä voi olla vaikutus *työllisyyskehitykseen*: Se, miten paljon uudet yritykset luovat keskimäärin uusia työpaikkoja riippuu alalle tulon määrästä (start-up ratio), uusien yritysten koosta, uusien yritysten eloonjäämisestä, ja alalle tulon jälkeisestä kasvusta.

OECD-tietokannalla tehdyt laskelmat (Calvino, Criscuolo, ja Verlhac 2020) kertovat, että 20% pudotus uusien yritysten määrässä johtaa n. 0.7% pudotukseen kokonaistyöllisyydessä 3 v. pudotuksen jälkeen ja on pitkäkestoinen (vielä -0.5% 14 vuotta shokin jälkeen). Vaikutukset voivat olla tätäkin suurempia, koska uudet yritykset ovat muita haavoittuvampia: korona vaikuttaa (haitallisesti) myös niiden kokoon, eloonjäämiseen ja alalle tulon jälkeiseen kasvuun.

Monilla muilla mailla on nimenomaan uusille ja hyvin varhaisen vaiheen yrityksille kohdistettuja korona-tilanteeseen liittyviä erityistukia. Suomessa on keskitytty pitkälti olemassa olevien yritysten tukemiseen.

Budjetissa ei ole kohdennettuja erityistoimia, joilla järjestelmällisesti lievennettäisiin "puuttuvan uusyrityskohortin" -ongelmaa, siis uusien yritysten syntymistä ja start-up-yrityksiä? Olisiko yksi syy se, että vielä perustamattomilla ja vasta käynnistysvaiheessa olevilla yrityksillä ei juurikaan ole puolesta puhujia (tai omaa etujärjestöä)?

Korona-epidemia ja sen taloudelliset seuraukset ovat uusille yrityksille sekä haaste että mahdollisuus. Kriisiajat ja niihin liittyvät muutokset ja murrokset tarjoavat yrittäjille potentiaalisesti monia uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Ne liittyvät kuluttajien käyttäytymisessä tapahtuviin muutoksiin, politiikkamuutoksiin, muutoksiin julkisessa kysynnässä, tuotantorakenteissa ja arvoketjuissa tapahtuviin muutoksiin, toimiala-rakenteissa tapahtuviin muutoksiin ja kansainvälisessä kaupassa tapahtuviin muutoksiin.

Kommentti #2: T&K-verotuki

Suomessa tehty T&K suhteessa BKT:hen on jäänyt jälkeen vertailumaista. On perusteltua, että T&K&I-rahoitusta kohdistetaan erityisesti elinkeinorakenteiden

uudistumista nopeuttaviin riskipitoisiin hankkeisiin, kuten talousarvioehdotuksessa esitetään. Talousarvioon sisältyvien esitysten kokonaisvaikutusta on hankala arvioida (kokonaiskuva epäselvä), mutta suuremmatkin julkiset panostukset voisivat olla perusteltuja.

Talousarvioehdotuksessa on mainittu myös T&K-toiminnan ylimääräinen verovähennys (vuosille 2021–2024).

Verotuki on sinällään perusteltu ja oikeanlainen toimenpide: Verokannustimia käytetään OECD maissa paljon ja niiden vaikutuksista on positiivista kv. näyttöä.

Toisaalta on hyvä muistaa Suomen lyhyestä T&K-verotukikokeilusta (2013-2014) saadut kokemukset. Se ei onnistunut toivotulla tavalla, eikä ilmeisesti lisännyt yritysten T&K-investointeja. Syitä aiemman kokeilun tehottomuudelle ovat mm. tiedon puute, kokeilun lyhyt kesto ja tuen saamiseen liittyvä epävarmuus (ks. Etlä-arvio, Kuusi ja muut 2016).

Jos ehdotettu määräaikainen T&K-verovähennys toteutetaan, sen vaikuttavuuteen on syytä kiinnittää huomiota jo etukäteen. On tarpeen mm. i) harkita mieluummin vähintään 5-7 v. kestoja (T&K on pitkäkestoista ja siihen liittyy sopeutumiskustannuksia), ii) kommunikoida toimenpide yrityssektorille aikaisempaa selvemmin ja iii) vähentää tuen saamiseen liittyvää epävarmuutta.

T&K-verovähennys ei kohdennu välttämättä hankkeisiin, jotka tuottavat positiivisia ulkoisvaikutuksia (vrt. mahdollinen ero suoriin T&K-tukiin). Voidaan siis kysyä, tulisiko vähennys sitoa johonkin, kuten siihen että kyseessä T&K-toiminta, jossa tehdään yhteistyötä yliopiston tai tutkimuslaitoksen kanssa (vrt. Hetemäki 2019)?

Tässä on kuitenkin ns. trade-off eli vastakkainasettelu sen suhteen, että halutaanko, että tuki tulee laajasti hyödynnetyksi vai että se tuottaa mahdollisimman paljon positiivisia ulkoisvaikutuksia. Tällä valinnalla on myös merkitystä ehdotetun vähennyksen vaikuttavuuteen.

Verotuki kohdentunee pitkälti jo olemassa oleville (kannattaville, T&K:ta jo kenties tekeville) yrityksille. Se ei siis tyypillisesti kohdistu start-up:eille, jotka usein alkuvaiheessa tappiollisia.

Kommentti #3: Finnvera

Talousarvioesityksessä kohdennetaan 189,9 miljoonaa euroa Finnveran tappiokorvauksiin ja korkotukiin.

Valtion vuosittaisen tappiokorvauksen (TK) määräytyminen voidaan hyvin yksinkertaistettuna ilmaista seuraavasti: $TK = L \times t \times k$, jossa L = vastuukanta (€), t = tappiotaso (%) ja k = korvausosuus (%).

Jos nyt tappiokorvauksiin varataan n. 189,9 milj. euroa v. 2021 ja jos vastuukanta v. 2021 on talousarvioesityksessä mainittu on n. 3 mrd (ja jos korvausprosentti on 80%), tarkoittaa tämä (karkeasti laskettuna), että budjetissa varaudutaan lähes 8% tappiotasoon?

Tämä tappiotaso on merkittävästi suurempi kuin mitä esimerkiksi keväällä 2020 (HE 57/2020 vp) Eduskunnalle esitettiin, Finnveran valtuuksia nostettaessa (tuolloin: 4-5%)? Voitaneen todeta, että olemme onnekkaita, että kevään HE:ssä esitelty oletuskenaario 7000 milj. € vastuukannasta ei ilmeisesti ole toteutumassa.

On ollut perusteltua tukea yrityksiä korona-viruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa. Tällaisesta tuesta aiheutuvat kustannukset on kuitenkin arvioitava varovaisuusperiaatteen mukaan (ts. ei ainakaan liian alhaiseksi) ja laskelmien ja toimien läpinäkyvyyteen tulisi kiinnittää huomiota. Ei ole kenenkään etu, jos Finnveran rahoituksen kustannukset osoittautuvat valtiontaloudelle yllättäen selvästi suuremmiksi.

On myös pohdittava tarvittavan tuen luonnetta jatkossa. Kyse on siitä, missä määrin yrityksille halutaan jatkossa suunnata "toiminnan jatkamisen mahdollistavaa" ylläpitävää tukea ja missä määrin yritystukien pitäisi lähivuosina kohdentua vieläkin selvemmin uusille yrityksille ja selvästi yrityssektorin uusiutumista edistäviin hankkeisiin.

Lopuksi

Kestävällä tai vihreällä elvytyksellä tarkoitetaan finanssipoliittisia toimia, jotka sekä vahvistavat lyhyellä aikavälillä kokonaiskysyntää ja työllisyyttä että vähentävät jatkossa kasvihuonepäästöjä (ks. Ollikainen 2020), tai joilla muita positiivisia ympäristövaikutuksia.

Voitaneen kysyä, onko talousarviossa hieman vähänlaisesti "vihreän / kestävän elvytyksen elementtejä"? Avustukset mm. öljylämmityksen korvaamiseen ja asuinrakennusten energiaremontteihin lienevät sellaisia (ks Ollikainen 2020), mutta perusteltu kysymys on, olisiko niitä ollut syytä olla tässä taloustilanteessa enemmän?

Talousarvioesityksestä löytyy kuitenkin tärkeitä hiilineutraalisuustavoitteita edistäviä päätöksiä ja avauksia, kuten mm: seuraavat: sähköveroluokan II verotason alennus EU:n sallimaan minimiin, lämmityspolttoaineiden verotuksen korotus, energiaintensiivisten yritysten veronpalautusten karsinta, turpeen verotuen lasku, ja parafiinisen dieselin verotuen poisto.

On selvää, että jatkossa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja valinnoissa ympäristökysymykset tulevat väistämättä korostumaan. Oma näkemykseni on, että näissä päätöksissä ja valinnoissa etupainotteisuus on perusteltua.

Ari Hyytinen

Taloustieteen professori

Hanken ja Helsinki GSE

Viitattu kirjallisuus:

Calvino, F., Criscuolo C., ja Verlhac, R. 2020, Start-ups in the time of COVID-19: Facing the challenges, seizing the opportunities, VoxEu, 23.6.2020.

Hetemäki, M., Investointien edistäminen -muistio, 2019.

Klenow, P J ja H Li (2020). "Innovative Growth Accounting", in NBER Macroeconomics Annual 2020, Vol. 35, University of Chicago Press.

Kuusi, T., Pajarinen, M., Rouvinen, P. & Valkonen, T. (11.3.2016). "Arvio t&k-verokannusteen vaikutuksista yritysten toimintaan Suomessa". ETLA Raportit No 51.

Ollikainen, M. 2020, Finanssipolitiikka ja vihreä elvytys, Kansantaloudellinen aikakauskirja.

Pohjola, M., Suomen talouskasvu ja sen lähteet 1860–2015, Kansantaloudellinen aikakauskirja – 113. vsk. – 3/2017.