

Lausunto talousvaliokunnalle 30.4.2021 koskien HE 46/2021 vp

Nostan tässä lausunnossa esiin kolme seikkaa: 1. yritystukien vaikutusten arvioinnin heikko taso, 2. puutteellinen valmistelu sen osalta, miten yritystukien vaikutuksia voidaan jatkossa arvioida ja 3. esitys siitä, että säädetään ”mahdollisuus saada poikkeuksellisissa oloissa kehittämisavustusta toiminnan kattamiseksi, sopeuttamiseksi ja maksuvalmiuden turvaamiseksi” (s. 15).

1. Yritystukien vaikutusten arviointi

Esityksestä käy ilmi, että yritystukien vaikuttavuuden arviointi perustuu (s. 9) ”Arvioinnin aineisto muodostui yritysten kehittämisavustushakemuksia ja -päätöksiä koskevista tiedoista, kolmesta avustuksen hakijoille, ELY-keskusten asiantuntijoille ja sidosryhmille tehdystä kyselystä, haastatteluista, aikaisemmista yritysten kehittämisavustusta koskeneista tutkimuksista ja selvityksistä sekä työpajasta, jossa käsiteltiin arvioinnin alustavia tuloksia”.

Lyhyt henkilökohtainen muistelo: Noin kaksikymmentä vuotta sitten osallistuin tilaisuuteen, jossa julkaistiin Tekesin T&K-tukien arviointi joka perustui samanlaiseen lähestymistapaan. Pöyristykseni tästä yksipuolisesta lähestymistavasta ja ennen kaikkea materiaalin huolettomasta ja vastuuttomasta tulkinnasta syy-seuraussuhteiden osalta sai minut aloittamaan yritystukien vaikuttavuutta koskevan tutkimuksen.

Esitys tekee selväksi, että ymmärrys siitä, mitä tulee edellyttää yritystukien (ja muiden politiikkatoimien) vaikuttavuuden analysoinnilta on jäänyt viime vuosituhannen tasolle. Näin ei pitäisi olla. Esitykseen sisällytetyt väitteet yritystukien vaikuttavuudesta perustuvat kyselyihin. Tämä on täysin kestäväntöntä, eikä tällaisen tietopohjan varassa tule lakeja kirjoittaa.

Selvyyden vuoksi, kysely- ym. tutkimuksilla on oma selkeä roolinsa esimerkiksi yritystukien vaikuttavuutta arvioitaessa. Nyt ne on nostettu niille sopimattomaan rooliin, jossa ne antavat systemaattisesti väärän kuvan ja siten eivät vain onntoa vaan vaarallisesti väärän kuvan lainsäädännön pohjaksi.

Näyttäisi kuitenkin siltä, että asiat ovat, joskin hitaasti, liikkumassa oikeaan suuntaan. Materiaalia siitä, miten politiikkatoimien vaikutuksia tulisi arvioida ja miten niiden arviointiin tulisi varautua on olemassa (esim. Einiö ja 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>, Nokso-Koivisto, Sarvimäki ja Toivanen 2019, Vaikutusarviointit osaksi päätöksentekoa – Miten varmistamme politiikassa, että teemme oikeita asioita. <https://www.tpry.fi/edistys-julkaisusarja/edistys-raportit/vaikutusarviointit-osaksi-paatöksentekoa-miten-varmistamme-politiikassa-etta-teemme-oikeita-asioita>. Kts myös https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf).

Kiinnitän valiokunnan huomion myös siihen, että esityksessä ei lainkaan esitetä analyysiä siitä, mitkä ovat yhteiskunnalliset hyödyt ja haitat myönnettävistä yritystuista. Näiden tulisi kuitenkin olla keskiössä yritystukia suunniteltaessa. Tämä on merkittävä puute.

Viimeisenä nostaisin esiin sen, että niin tarpeellisia kuin ympäristönäkökohtien huomioiminen onkin, ei ole selvää, että ne erityisesti pitäisi huomioida yritystukien kohdalla. Hyvin järjestäytyneessä yhteiskunnassa on erilliset instrumentit ympäristöllisten ulkoisvaikutusten huomioimiseen (esim. päästökauppa, haittaverot). Ottamalla painotetusti ympäristönäkökohdat huomioon jopa yritystukia myönnettäessä luodaan riski siitä, että kukaan ei hallitse eri politiikkainstrumenttien yhteisvaikutusta.

2. Yritystukien vaikutusten arviointi jatkossa

Edellä mainituissa Nokso-Koiviston, Sarvimäen ja Toivasen ja Euroopan Komission raporteissa sekä monissa muissa raporteissa esitetään periaatteet joita tulisi noudattaa, jotta politiikkatoimenpiteiden vaikutuksia voitaisiin arvioida tieteelliset kriteerit täyttävällä tavalla. Painotan, että tieteellisten kriteerien käyttö ei ole akateemista saivartelua, vaan se standardi, jota päätöksentekijöiden tulee edellyttää, jotta päätöksiä voitaisiin tehdä mahdollisimman luotettavan tietopohjan varassa.

Erityisen tärkeää on ottaa jo lainsäädäntövaiheessa varmistaa, että lainsäädäntöä toteutetaan tavalla, joka mahdollistaa luotettavan jälkikäteisarvioinnin.

3. Poikkeusolojen huomioiminen

Esityksen sivulla 15 kirjoitetaan seuraavasti: ”Lisäksi ehdotetaan, että laissa säädettäisiin kehittämisavustuksen myöntämisestä poikkeuksellisissa oloissa. Vuoden 2020 aikana Suomessa ja maailmalla alkanut covid-19-pandemia on aiheuttanut äkillisen ja ennalta-arvaamattoman laajan häiriötilan yhteiskuntaan ja pandemian vuoksi tehdyt rajoitustoimet ovat vaikuttaneet merkittävästi myös yrityksiin ja niiden toiminta-, kasvu- ja kehittämismahdollisuuksiin. Äkillisesti muuttuneessa toimintaympäristössä yritykset ovat tarvinneet tukea toimintaedellytystensä turvaamiseksi ja toimintansa uudelleen suuntaamiseksi. Tuen tarve ja yritysten suorittamat kehittämistoimet ovat kuitenkin poikenneet luonteeltaan normaalioloissa tehtävistä kehittämistoimenpiteistä, minkä vuoksi yritykset ovat tarvinneet perusmuotoisesta yrityksen kehittämisavustuksesta poikkeavaa tukea. Vastaavanlaisiin tilanteisiin voitaisiin tulevaisuudessa varautua siten, että yrityksille säädettäisiin mahdollisuus saada poikkeuksellisissa oloissa kehittämisavustusta toiminnan tukemiseksi, sopeuttamiseksi ja maksuvalmiuden turvaamiseksi”.

Ehdotuksen motivaatio on ymmärrettävä. Erityisenä ongelmana (kts. myös Kutilainen, Nokso-Koivisto ja Toivanen 2021, Koronakriisin aikaisten yritystukien arviointi, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163026>) on perustellusti koettu se, että kriisin iskiessä keväällä 2020 yrityksiä ei pystytty tukemaan riittävän nopeasti. Ymmärrän esityksen niin että poikkeusoloilla tarkoitetaan nimenomaan koronakriisin tapaista koko yhteiskuntaa kohtaavaa shokkia.

On kuitenkin käsittämätöntä, että esityksessä ei millään tavalla pohdita tähän ehdotukseen liittyviä mahdollisia (kannustin)ongelmia. COVID-19 pandemia on toki paljastanut sen, että täysin poikkeuksellisissa oloissa normaalioloihin suunniteltu järjestelmä sopii vain huonosti. COVID-19 pandemia paljasti myös sen, että eturyhmät käyttävät paljon resursseja yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen myös (tai erityisesti)

poikkeusoloissa. Onkin siksi todennäköistä, että jos yllä siteerattu ehdotus toteutetaan, avaa se ovet voimakkaalle sidosryhmätoiminnalle.

Yritysmailman tosiasia on se, että aina on yrityksiä, joita kohtaa ”äkilliset ja arvaamattomat häiriöt”. Ei ole lainkaan poikkeuksellista, että samankaltaiset häiriöt osuvat kokonaisesti toimialoihin tai alueisiin. On siksi kestäväntöntä, että ei millään tavalla määritellä sitä, mitä tarkoitetaan ”poikkeuksellisilla oloilla”.

Vaikka poikkeusolot määriteltäisiin tarkasti, avataan kuitenkin ovi sidosryhmävaikuttamiselle. Siksi on vähintäänkin tarpeellista punnita tällaisen sidosryhmätoiminnan tuloksena aiheutuvia yhteiskunnallisia tappioita niihin hyötyihin, joita saadaan poikkeuksellisen kriisin iskiessä. Tällöin on syytä pitää mielessä, että sidosryhmävaikuttamista (väitteitä poikkeuksellisista oloista) tulee olemaan jatkuvasti kun taas poikkeukselliset olosuhteet ovat määritelmän mukaan poikkeuksellisia eli harvinaisia.

Lopuksi totean vielä erikseen, että olen nähnyt professori Ari Hyytisen esityksen asiasta ja allekirjoitan kaikki hänen näkemyksensä.

Otto Toivanen
Taloustieteen Professori
Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu
Helsinki Graduate School of Economics