

Asia: E 57/2025 vp – Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto EU:n startup- ja scaleup-strategiasta

Kiitän mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto valiokuntanne työn tueksi. Komission esittämä startup- ja scaleup-strategia on tervetullut ja sen tavoitteet ovat kannatettavia. Euroopan kilpailukyvyn kannalta on ratkaisevaa, että pystymme luomaan olosuhteet, joissa uudet innovaatiot voivat kasvaa globaaleiksi menestystarinoiksi. Suomen kanta painottaa, että ensisijaisena tavoitteena tulee olla EU:n sisämarkkinoiden vahvistaminen ja suotuisamman innovaatio-, liiketoiminta- ja sääntely-ympäristön luominen startup- ja scaleup-yrityksille. Tämä lähtökohta on perusteltu ja tärkeä. Tässä lausunnossa keskityn niihin strategian ja Suomen kannan osa-alueisiin, jotka liittyvät omaan asiantuntemukseeni ja joita pidän erityisen keskeisinä strategian onnistumisen kannalta.

1. Innovaatiomyönteinen sääntely

Ensinnäkin strategian onnistuminen edellyttää, että innovaatiomyönteisyys näkyy aidosti sääntelyssä. Komissio painottaa innovaatioystävällistä sääntely-ympäristöä, mutta käytännössä viime vuosien kehitys on kulkenut päinvastaiseen suuntaan. Viime vuosina kasvanut EU-tason sääntely on lisännyt yritysten hallinnollista taakkaa, ja massiivinen digi- ja datasääntely on erityisesti kaventanut yritysten mahdollisuuksia hyödyntää henkilödataa innovaatiotoiminnassaan. Kosken (2025) tutkimus tarjoaa esimerkin: se osoittaa, että tiukempi tietosuojasääntely on vähentänyt dataintensiivisten yritysten t&k-panostuksia merkittävästi, keskimäärin lähes 40 prosenttia neljän vuoden kuluessa sääntelyn voimaantulosta. Pk-yritykset ovat kärsineet eniten. Tämä havainnollistaa, miten hyvää tarkoittava sääntely, kuten GDPR, voi kaventaa datavetoisen innovaatiotoiminnan edellytyksiä.

GDPR:n ja muiden keskeisten digisäädösten osalta on arvioitava kriittisesti ne kohdat, joissa ne merkittävästi rajoittavat innovaatiotoimintaa ja hidastavat yritysten kasvua ja skaalautumista, ja tehtävä tarvittavat tarkistukset. Samalla on varmistettava, että uutta sääntelyä valmistellaan testialustojen ja joustavien kokeilumekanismien avulla, jotta vastaavanlaiset haitalliset vaikutukset voidaan välttää.

2. Kilpailupolitiikka ja yritysostot

Toiseksi strategiassa todetaan, että yritysostot ovat tärkeitä innovaatioiden skaalaamisen ja uudelleensijoittamisen kannalta, mutta samalla yli 60 prosenttia eurooppalaisten startupien yritysostoista tehdään EU:n ulkopuolelta. Tämä heijastaa huolta siitä, että Euroopassa syntyvä osaaminen ja teknologia siirtyvät liian usein unionin ulkopuolelle. Suomen kannassa korostetaan, että tehokas kilpailu- ja yrityskauppasääntöjen täytäntöönpano sekä selkeät ja ennustettavat säännöt turvaavat osaltaan toimivaa kilpailua ja kannustavat yrityksiä innovoimaan.

Tämä on keskeinen lähtökohta. Taloustieteellinen tutkimus viittaa kuitenkin siihen, että nykyiset säännöt eivät aina riitä ehkäisemään haitallisia yritysostoja. Erityisesti globaalien teknologiajättien tekemät ostot voivat olla kilpailun kannalta haitallisia: ne ovat vähentäneet uusien yritysten markkinoille tuloa ja pääomasijoituksia myös EU:ssa (Koski ym, 2025). Tällaiset kehityskulut voivat kaventaa pitkällä aikavälillä innovaatiotoimintaa ja vähentää kuluttajien hyötyä uusien tuotteiden ja palveluiden määrän, laadun ja valikoiman kautta. Siksi jatkovalmistelussa olisi tärkeää kehittää keinoja, joilla estetään innovatiivisten startupien ostot silloin, kun se vähentää kilpailua ja johtaa siihen, että EU:ssa syntyneet hyödyt valuvat unionin ulkopuolelle.

3. Rahoitus ja markkinapuutteet

Kolmanneksi Suomessa rahoitus ei näyttäisi yleisesti olevan keskeisin pullonkaula: pääomaa on saatavilla, ja järjestelmä toimii kansainvälisessä vertailussa kohtuullisen hyvin. Tutkimusten mukaan haasteet painottuvat ennen kaikkea nuoriin, pieniin, innovatiivisiin ja kasvuhakuisiin yrityksiin, joilla on halu ja kyky kansainvälistyä (Rouvinen & Ylhäinen, 2025). Tämä viittaa siihen, että EU-toimien tulisi kohdistua erityisesti näitä kriteerejä täyttävien yritysten skaalaus- ja kaupallistamisvaiheeseen.

Samalla on kuitenkin syytä pohtia, mitä markkinapuutetta EU-tason rahoituksella tässä vaiheessa on tarkoitus korjata. Taloustieteellisesti perustelluin syy julkiselle tuelle liittyy tutkimuksen ja kehityksen varhaisvaiheeseen, jossa positiiviset ulkoisvaikutukset ovat suuria. Skaalaus- ja teollistamisvaiheessa ulkoisvaikutukset ovat vähäisempiä, ja yksityisellä sektorilla on periaatteessa vahvat kannustimet investoida onnistuneisiin innovaatioihin. Mahdollisia markkinapuutteita voivat olla esimerkiksi EU:n rahoitusmarkkinoiden pirstaleisuus tai pääomasijoittajien riskin välttely erityisen korkean riskin aloilla. Nämä on kuitenkin syytä osoittaa selkeästi, jotta EU:n väliintulo täydentää yksityistä rahoitusta sen sijaan, että se syrjäyttää sitä.

Pidän perusteltuna myös Suomen kantaa, ettei EU:n tutkimus- ja innovaatorahoituksen tulisi ensisijaisesti tähdätä jäsenvaltioiden välisten erojen tasaamiseen (nk. widening-toimet). Taloustieteellinen tutkimus (Moretti 2021; Sollac 2022) osoittaa, että innovaatiotuottavuus vaihtelee alueittain merkittävästi ja että EU:n kasvun ja kilpailukyvyn kannalta tehokkainta on

suunnata resurssit korkean innovaatiotuottavuuden alueille. Näin syntyy suurimmat hyödyt koko unionin talouskasvulle.

Samoin tuen Suomen kantaa siinä, että valtiontukien tulisi kohdentua aitoihin markkinapuuotteisiin ja toteutua tavalla, joka vääristää mahdollisimman vähän kilpailua. Tämä on tärkeää sekä sisämarkkinoiden toimivuuden että tasapuolisten toimintaedellytysten säilyttämisen kannalta.

4. Osaamiskeskittymät ja osaajapohjan vahvistaminen

Pidän perusteltuna myös Suomen kantaa tukea johtavia eurooppalaisia startup- ja scaleup-keskittymiä. Taloustieteellinen tutkimus osoittaa, että osaamiskeskittymien tukeminen on vaikuttava tapa vahvistaa innovaatiotoimintaa tuottavuutta edistävällä tavalla. Morettin (2021) tutkimus tarjoaa näyttöä siitä, että innovaattorien ja heidän työnantajiansa tuottavuus kasvaa, kun he sijoittuvat alueille, joihin on keskittynyt saman teknologia-alueen tutkijoita. Tämä johtuu tiedon läikkymisestä ja osaamisen siirtymisestä organisaatiosta toiseen. Sollacin (2022) analyysi puolestaan viittaa siihen, että yhteiskunnallinen hyvinvointi maksimoituu silloin, kun innovaatiotoiminta kohdentuu korkean innovaatiotuottavuuden kaupunkeihin. Toisin sanoen, kun resurssit ohjataan alueille, joilla syntyy eniten innovaatioita työntekijää kohden, vaikutukset talouskasvuun ovat suurimpia. Näistä syistä osaamiskeskittymien tukeminen on keskeinen väline EU:n innovaatioekosysteemin vahvistamisessa.

Tutkimusnäyttö vahvistaa Suomen kantaa, ettei EU:n rahoituksen ensisijaisena tavoitteena tulisi olla jäsenvaltioiden innovaatiokyvykkyyksien tasoittaminen, vaan koko EU:n globaalin kilpailukyvyyn vahvistaminen. Widening-toimet eivät edistä tätä tavoitetta, sillä ne hajauttavat resursseja myös alueille, joissa innovaatiotuottavuus on alhainen. Sen sijaan resurssien keskittäminen johtaviin osaamiskeskittymiin tuottaa suurimmat vaikutukset tuottavuuteen ja kasvuun koko unionissa.

Lisäksi on tärkeää muistaa, että osaamiskeskittymät ja startup-ekosysteemit eivät toimi ilman riittävää osaajapohjaa. Globaali kilpailu huippuosaaajista on kovaa, eikä lupaprosessien sujuvuus yksin riitä. Taloustieteellinen tutkimus osoittaa, että erityisesti korkeasti koulutetut maahanmuuttajat lisäävät innovaatiotoimintaa ja talouskasvua (Hunt & Gauthier-Loiselle 2009; Pekkala Kerr ym. 2015). Lisäksi tutkimus viittaa siihen, että verotuksella voidaan vaikuttaa asiantuntijoiden maantieteelliseen sijoittumiseen (Moretti & Wilson 2017; Kleven ym. 2020). Siksi EU:n ja jäsenvaltioiden tulisi vahvistaa osaajien houkuttelua paitsi sujuvilla lupaprosesseilla myös taloudellisin kannustein, jotta Eurooppa ja Suomi menestyvät kilpailussa globaaleista huippuosaaajista.

Johtopäätökset

Komission esittämä startup- ja scaleup-strategia on tervetullut ja sen tavoitteet ovat kannatettavia. On kuitenkin olennaisen tärkeää, että strategian toimeenpano kohdistuu todellisiin pullonkauloihin:

1. **Sääntelyn** on oltava aidosti innovaatiomyönteistä, jotta yritysten hallinnollinen taakka ei kasva tarpeettomasti eikä datavetoisen innovaatiotoiminnan edellytyksiä kavenneta.
2. **Kilpailupolitiikan avulla** on torjuttava haitallisia yritysostoja ja varmistettava, että eurooppalaiset innovaatiot ja niistä syntyvä arvo eivät valu EU:n ulkopuolelle.
3. **Rahoituksen** tulee kohdentua aitoihin markkinapuuutteisiin, erityisesti kasvuhakuisille ja innovatiivisille yrityksille, joiden kansainvälistymispotentiaali on suuri, eikä hajautua widening-tyyppisiin toimiin, jotka eivät vahvista EU:n kilpailukykyä.
4. **Osaamiskeskittymien ja osaajapohjan vahvistaminen** on ratkaisevaa, sillä juuri keskittymät luovat suurimmat tuottavuus- ja kasvuhyödyt, mutta ne voivat toimia vain, jos EU kykenee houkuttelemaan ja pitämään riittävästi huipputaloutta.

Heli Koski

Tutkimusjohtaja

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

Lähteet

Hunt, J. & Gauthier-Loiselle, M. (2009). How much does immigration boost Innovation? *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2, 31–56.

Koski, H. (2025). Privacy Regulation and R&D Investments: Causal Evidence from Global Pharmaceutical and Biotechnology Firms. ETLA Working Papers, 130.

Koski, H., Kässi, O., & Braesemann, F. (2025). Killers on the Road of Emerging Start-ups — Implications for Market Entry and Venture Capital Financing. Forthcoming in *Industrial and Corporate Change*. (Earlier version available as ETLA Working Paper No. 81, 2020).

Kleven, H., Landais, C., Munoz, M. & Stantcheva, S. (2020). Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications. *Journal of Economic Perspectives*, 34, 119-142.

Moretti, E. (2021). The effect of high-tech clusters on the productivity of top inventors. *American Economic Review*, 111(10), 3328–3375.

Moretti, E. & Wilson, D.J. (2017). The effects of state taxes on the geographical location of top earners: Evidence from star scientists. *American Economic Review* 107, 1858-1903.

Pekkala Kerr, S., Kerr, W.R. & Lincoln, W.F. (2015). Skilled immigration and the employment structures of US firms. *Journal of Labor Economics*, 33.

Rouvinen, P., & Ylhäinen, I. (2025). Suomen yritysrahoitus eurooppalaisessa vertailussa – Raha ei ole talouskasvun keskeisin pullonkaula. ETLA Raportit, 161.

Sollacci, A. (2022). Agglomeration, Innovation, and Spatial Reallocation: The Aggregate Effects of R&D Tax Credits. IMF Working Paper nro. WP/22/131.