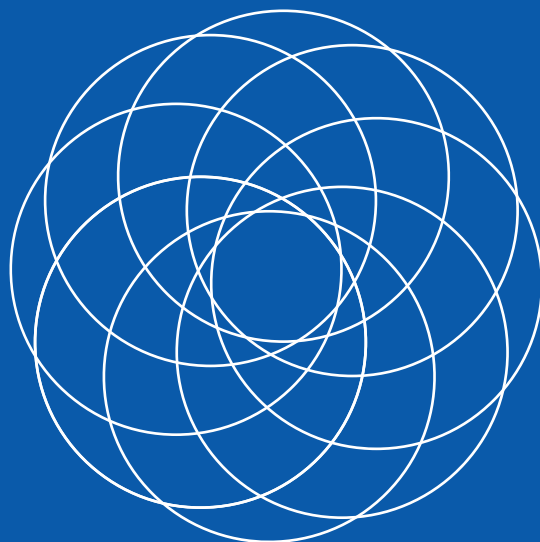


Yritystuet ja yritystuki- järjestelmän uudistaminen

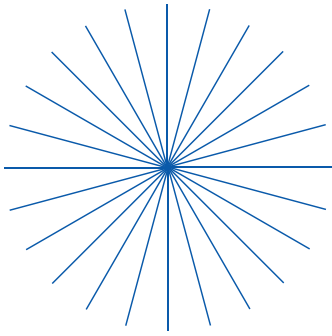
Timo Kuosmanen



Sisällysluettelo

Tiivistelmä	4
1. Johdanto	6
2. Yritystukien määritelmä ja luokittelu	10
2.1. Yritystuen määritelmä, luokittelu ja tukimuodot	10
2.2. Vastikkeettomat avustukset	11
2.3. Vastikkeelliset rahoitustuet	12
2.4. Verotuet	14
2.5. Sääntely	15
2.6. Eri tukimuotojen vertailu	16
2.7. Yhteenveto	17
3. Yritystukien taloustieteellinen perustelu ja kritiikki	18
3.1. Yritystukien taloustieteellinen perustelu	18
3.2. Muita perusteluja	20
3.3. Yritystukien taloustieteellinen kritiikki	21
3.4. Yritystuen vaihtoehtoiskustannus	22
3.5. Yhteenveto	24
4. Yritystukien vaikuttavuus	25
4.1. Havainnollistava esimerkki	25
4.2. Vaikuttavuuden arviointiin soveltuvat tutkimusasetelmat ja -menetelmät	26
4.3. Empiirinen evidenssi	27
4.4. T&K-verotuet	28
4.5. Yhteenveto	30
5. T&K-tukimuotojen analyttinen vertailu	31
5.1. Yrityksen T&K-investointipäätös	31
5.2. Lähtötilanne ilman ulkoisvaikutuksia, verotusta tai tukia	32
5.3. T&K-toiminnan positiiviset ulkoisvaikutukset	32
5.4. T&K-toiminnan yleinen verovähennys	33
5.5. T&K-toiminnan lisävähennys	35
5.6. T&K-avustuksen omarahoitusosuus	36
5.7. T&K-verovähennysten ja avustusten yhteisvaikutus	37
5.8. Ehdotettu ulkoishyötyihin perustuva T&K-tukimenettely	38
5.9. Yhteenveto	40
6. Suomen yritystuet tilastojen valossa	41
6.1. Elinkeinoelämän uudistaminen	41
6.2. Tilastokeskuksen yritystukitilasto	42

6.3. TEM:n yritystukien tietopalvelu	44
6.4. Maataloustuet	47
6.5. Yhteenveto	52
7. T&K-tuet Suomessa	53
7.1. Suomen T&K-menot ja -tuotokset kansainvälisessä vertailussa	53
7.2. Yritystuet TKI-toimintaan, kansainvälistymiseen ja yrittäjyyteen	55
7.3. Business Finlandin rahoitustoiminta	56
7.4. Yhteenveto	58
8. Yritystuet EU-maissa	59
8.1. EU:n valtiotukisäännöt	59
8.1.1. Vähämerkityksinen tuki eli de minimis -tuki	60
8.1.2. Yleinen ryhmäpoikkeusasetus	60
8.2. Yritystukien kehitys tärkeimmissä verrokkimaissa	61
8.3. Yhteenveto	64
9. Valtionyhtiöiden yritystuet	65
9.1. Miksi Suomessa on useita kymmeniä valtionyhtiöitä?	65
9.2. Valtionyhtiöiden saamat yritystuet	67
9.3. Valtion pörssiyhtiöt	69
9.4. Valtion omistamat noteeraamattomat kaupallisesti toimivat yhtiöt	72
9.5. Valtion yritysomistusten kritiikki	75
9.6. Valtionyhtiöiden yksityistäminen	78
9.7. Kuntien omistamat yhtiöt	79
9.8. Yhteenveto	80
10. Startup- ja kasvuyritykset sekä pääomasijoittaminen	82
10.1. Kasvuyritystoiminnan ja pääomasijoittamisen toimintalogiikka	83
10.2. Kasvuyritystoiminnan ja pääomasijoittamisen vaiheet	84
10.3. Pääomasijoitustoiminnan viimeaikainen kehitys Suomessa	85
10.4. Analyysi	89
10.5. Yhteenveto	91
11. Ehdotukset yritystukijärjestelmän uudistamiseksi	92
11.1. Vastikkeettomat avustukset	92
11.2. Vastikkeelliset rahoitustuet	93
11.3. Verotuet	93
11.4. Sääntely ja muut tukimenettelyt	94
11.5. Yritystukijärjestelmän kehittäminen	95
Lähteet	96



Tiivistelmä

Yritystukien leikkaamistarpeesta vallitsee laaja konsensus, mutta selvä strategia niiden vähentämiseksi puuttuu. Tässä raportissa pohditaan aiempaan tutkimustietoon ja kirjallisuuteen nojautuen, milloin yritystukien olemassaolo on perusteltua ja millaisia muotoja yritystuet voivat saada. Lisäksi raportissa tarkastellaan uusimpien saatavissa olevien tilastojen valossa, millaisia nykyiset yritystuet Suomessa ovat.

Aikaisemmissa kotimaisissa tutkimuksissa ja selvityksissä esiin nousseiden teemojen kertaamisen, kommentoinnin ja syventämisen lisäksi tässä raportissa tarkasteltavia uusia teemoja ovat muun muassa

- Tutkimus- ja kehittämistoimintaan myönnettävien avustusten ja verohuojennusten ominaisuuksien vertailu analyyttisen mallin avulla.
- Tutkimus- ja kehittämisavustusten omarahoitusosuuden nykyistä tehokkaampi hyödyntäminen.
- Suomen yritystukien viimeaikaisen kehityksen tarkastelu yritystukien tietopalvelun tietojen perusteella.
- Suomen, Ruotsin, Saksan ja Ranskan yritystukien viimeaikaisen kehityksen vertailu Euroopan komission julkaiseman valtioneuvoston tulostaulun tietojen perusteella.

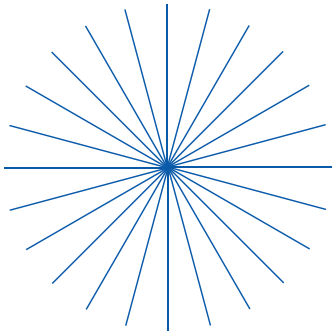
- Oman pääoman ehtoisen rahoituksen muodostaman yritystuen haittavaikutusten kriittinen tarkastelu.

Raportin päätavoitteena on pohtia yritystukijärjestelmän uudistamistarpeita ja -mahdollisuuksia. Raportin tulosten ja havaintojen pohjalta esitetään useita konkreettisia toimenpide-ehdotuksia yritystukijärjestelmän uudistamiseksi siten, että tuet hyödyttäisivät nykyistä paremmin sekä yrityksiä että yhteiskuntaa, tukisivat kasvua ja uudistumista sekä laajemmin yhteiskunnallista hyvinvointia.

Raportin on laatinut Akava Worksin toimeksiannosta ECKTA Oy.

Kirjoittaja: Timo Kuosmanen on taloustieteen professori Turun yliopiston kauppakorkeakoulun taloustieteen laitoksella.

Kiitokset: Raportin kirjoittaja kiittää Akava Worksin asiantuntijoilta hankkeen aikana saaduista arvokkaista vinkeistä ja palautteesta. Kaikki raportissa esitetyt tulkinnat ja johtopäätökset ovat kirjoittajan itsenäisesti esittämiä, eivätkä välttämättä edusta Akavan tai Akava Worksin kantaa tarkasteltaviin asioihin.



1. Johdanto

Suomen valtion ja julkisen sektorin velka on kasvanut merkittävästi 2000-luvun aikana, varsinkin koronakriisistä lähtien. Valtionvelka suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT) oli 61,3 prosenttia vuonna 2024. Kun mukaan lasketaan myös kunnat ja sosiaaliturvarahastot, julkisyhteisöjen velkasuhde on noussut jo yli 80 prosentin tason. Valtion velkasuhteen kasvusta muodostui keskeinen teema vuoden 2023 eduskuntavaaleissa. Petteri Orpon hallitus on sitoutunut velkaantumisen taittamiseen hallituskautensa loppuun mennessä. Hallituksen päättämistä julkisen talouden sopeutustoimista huolimatta velkasuhteen kasvu jatkuu edelleen.¹

Yritystukien karsiminen on ainoa julkisen talouden sopeutuskeino, jota enemmistö suomalaisista kannatti Kunnallisalan kehittämissätiön vuonna 2023 tekemässä

kyselytutkimuksessa.² Yritystukien karsimisen hyväksyi kyselyssä sopeutuskeinoksi kolme viidesosaa vastaajista. Kaikkia muita ehdotettuja sopeutuskeinoja, kuten eläkkeiden leikkaamista, lainanoton lisäämistä ja julkisten hyvinvointipalveluiden karsimista, enemmistö vastaajista vastusti. Myös Suomen Yrittäjien kyselyssä vuonna 2019 kyselyyn vastanneesta 1 009 yrittäjästä 48 prosenttia kannatti tukien karsimista ja 37 vastusti. Moni yrittäjä piti tukia epäreiluina: osa yrityksistä saa tukia, osa ei.³

Monet taloustieteilijät samoin kuin valtiovarainministeriön viranhaltijat ovat useaan otteeseen esittäneet yritystukien leikkaamista, mutta toistaiseksi varsin laihoin tuloksin.⁴ Esimerkiksi Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen (Etla) tutkimusjohtaja Heli Koski kommentoi Talous & Yhteiskunta

¹ Ks. esim. Ylen uutinen 16.6.2025: <https://yle.fi/a/74-20167950>

² Lähde: <https://yle.fi/a/74-20021929>

³ Lähde: <https://yle.fi/a/74-20107746>

⁴ Ks. esim. Ylen uutinen 19.5.2025: <https://yle.fi/a/74-20160223>

-lehden haastattelussa yritystukien tarpeellisuutta seuraavasti: *”Vetäisin varmaan kaikki tuet lähtökohtaisesti nolleen lukuun ottamatta vain hyvin perusteltuja tutkimus- ja kehitystukia.”*⁵

Toukokuussa 2025 julkaistu OECD:n Suomea tarkasteleva maaraportti (OECD, 2025) nosti myös esiin yritystukien leikkaamisen yhtenä keskeisimmistä keinoista tasapainottaa Suomen julkista taloutta. Raportti suosittelee erityisesti sellaisten yritystukien leikkaamista, jotka eivät edistä tuottavuuskasvua. Suorista yritystuista sellaisia on OECD:n raportin mukaan noin puolet. Tällaiset tuet eivät edistä tuottavuuskasvua, vaan ne luultavasti hidastavat sitä.

Yritystukiin tehtävät leikkaukset olivat näkyvästi esillä valtiovarainministeriön (VM) elokuussa 2025 julkaisemassa budjettiesityksessä ja sen tiimoilta käydyssä julkisessa keskustelussa.⁶ Syyskuussa 2025 pidetyssä hallituksen budjettiriihessä päätettiin suuruusluokaltaan noin 141 miljoonan euron leikkauksista yritystukiin, jotka kohdistuvat mm. Business Finlandin innovaatiotukiin sekä Puhtaan energian Suomi -kärkihankkeen rahoitukseen.⁷ Yritysten verotukia on tarkoitus karsia myöhemmin päätettävällä tavalla yhteensä 20 miljoonalla eurolla. Julkisessa keskustelussa esitettiin odotuksiin nähden budjettiriihessä päätettyjen leikkausten suuruusluokka on varsin maltillinen verrattuna yritystukien kokonaismäärään, jonka arvioidaan olevan laskutavasta riippuen jopa 8–9 miljardia euroa vuodessa. Vaikka yritystukien karsimistarpeesta vallitsee

laaja konsensus, selvä strategia niiden vähentämiseksi tai lopettamiseksi puuttuu edelleen.

Vuonna 2016 voimaan astuneen yritystukilain 3 § mukaan *”tuen on oltava määräaikaisten, jollei erityisistä syistä muuta johdu.”* Jos tämän kirjauksen henkeä noudatettaisiin käytännössä, eikä eduskunta säätäisi uusia tukia, enemmistö yritystuista poistuisi muutaman vuoden kuluessa itsestään. Kuitenkin Suomen tukijärjestelmässä on havaittavissa ”kanta-asiakkaita”, jotka saavat jatkuvasti tukia (Koski ja Pajari-nen, 2010). Lisäksi viime vuosina on otettu käyttöön uusia merkittäviä yritystukia.

Yhtenä uusien tukien ajurina on kiristynyt geopoliittinen tilanne, joka kytkeytyy myös yritystukipolitiikkaan. Koronapandemia pakotti EU:n joustavoittamaan valtion tukisäännöksiä tulkintaa, ja sen lisäksi EU on joutunut vastaamaan Kiinan ja Yhdysvaltojen luomiin mittaviin tukiohjelmiin. EU yrittää yritystukia kasvattamalla lisätä autonomiaansa ja vähentää riippuvuuttaan Kiinasta ja Venäjästä. Samalla se yrittää turvata kriittisiä tuotantoketjuja ja raaka-aineiden ja komponenttien saatavuutta. Ilmeisenä uhkana kuitenkin on, että EU:n löyhempi yritystukipolitiikka johtaa EU-maiden keskinäiseen tukikilpailuun. Vastauksena kansainväliseen tukikilpailuun myös Suomessa otettiin nopealla aikataululla käyttöön uusi vihreän siirtymän investointien verotuki, jonka tarkoituksena on kannustaa yrityksiä investoimaan puhtaaseen energiaan ja vähähiilisiin teknologioihin. Ylen haastatteleminen asiantuntijoiden mukaan verotuki

⁵ Lähde: <https://labore.fi/t&y/yritystuet-ovat-tutkijoiden-mielesta-yleensa-haitallisia-mutta-silti-niista-ei-paasta-eroon-miksi/>

⁶ Lähde: <https://yle.fi/a/74-20176178>

⁷ Lähde: <https://yle.fi/a/74-20180807>

on kuitenkin kallis ja tehoton tukimuoto, koska samat investoinnit olisivat toteutuneet ilman tukeakin.⁸

Osaltaan painetta yritystukien lisäämiseksi luo myös se, että tuottavuus- ja talouskasvun aikaansaamiseksi tarvitaan lisäpanostuksia tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan (TKI). Talouskasvu olisi tärkeää myös valtion velkasuhteen vakauttamistavoitteen kannalta. Suomen parlamentaarinen TKI-työryhmä on asettanut tavoitteeksi nostaa T&K-menot neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä. Tällä hetkellä tavoite on vielä varsin kaukana: T&K-menot olivat 2,9 prosenttia BKT:sta vuonna 2022, kun esimerkiksi Ruotsissa vastaava luku oli 3,5 prosenttia. Neljän prosentin BKT-tavoitteen saavuttaminen edellyttää julkisesti rahoitettujen T&K-menojen kasvattamista, mikä käytännössä tarkoittaisi Business Finlandin T&K-rahoituksen merkittävää lisäystä nykytasoon verrattuna. Yksityisten T&K-investointien kannustimeksi on viime vuosina säädetty uusia T&K-verotukia, kuten vuonna 2021 käyttöön otettu määräaikainen T&K-toiminnan lisävähennys sekä vuonna 2023 voimaan astunut T&K-toiminnan yhdistelmävähenys.

Tässä raportissa pohditaan aiempaan tutkimustietoon ja kirjallisuuteen nojautuen, milloin yritystukien olemassaolo on perusteltua ja millaisia muotoja yritystuet voivat saada. Lisäksi raportissa tarkastellaan uusimpien saatavissa olevien

tilastojen valossa, mitä nykyiset yritystuet Suomessa tarkalleen ottaen ovat. Raportin päätavoitteena on pohtia, miten yritystukijärjestelmää voitaisiin uudistaa siten, että se hyödyttäisi nykyistä paremmin sekä yrityksiä että yhteiskuntaa, tukisi kasvua ja uudistumista sekä laajemmin yhteiskunnallista hyvinvointia.

Vaikka yritystuet on aiheena hyvin laaja ja haastava, työtä ei tarvitse aloittaa tyhjästä: tämän raportin pohjana hyödynnetään työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) yhteydessä vuosina 2019–2024 toimineen riippumattoman Yritystukien tutkimusjaoston (YTJ) laatimia asiantuntevia raportteja sekä jaoston muilta asiantuntijoilta tilaamia tutkimuksia ja selvityksiä.¹⁰ YTJ:n raporteissa esiin nousseiden teemojen kertaamisen, kommentoinnin ja syventämisen lisäksi tässä raportissa tarkasteltavia uusia teemoja ovat muun muassa

- T&K-avustusten ja -verohuojennusten ominaisuuksien vertailu analyyttisen mallin avulla.
- T&K-avustusten omarahoitusosuuden tehokkaampi hyödyntäminen tukipolitiikan instrumenttina.
- Suomen yritystukien viimeaikaisen kehityksen tarkastelu TEM:n yritystukien tietopalvelun tietojen perusteella.
- Suomen, Ruotsin, Saksan ja Ranskan yritystukien viimeaikaisen kehityksen

⁸ Lähde: <https://yle.fi/a/74-20117804>

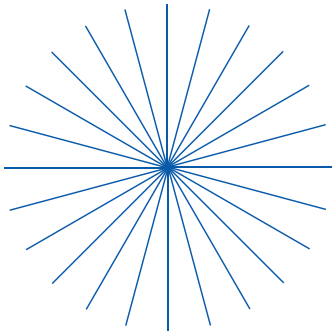
⁹ Yleisesti käytetyt termit T&K (tutkimus ja kehittäminen) ja TKI (tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta) ovat läheisesti toisiinsa liittyviä, mutta eivät täysin samoja käsitteitä. T&K on suppeampi käsite, joka keskittyy tutkimukseen ja kehittämiseen, kun taas TKI on laajempi kokonaisuus, joka kattaa myös uusien ideoiden kaupallistamisen ja muun hyödyntämisen. Tässä raportissa käytetään pääasiassa laajempaa termiä TKI, ellei suppeammin rajatun T&K termin käyttö ole asiayhteyden tai väärinymmärrysten välttämiseksi perustellumpi valinta.

¹⁰ Raportin kirjoittaja toimi YTJ:n jäsenenä jaoksen toisella kaudella vuosina 2023–2024. YTJ päätettiin lakkauttaa valtioneuvoston asetuksella 5.4.2024. Lisätietoja: <https://tem.fi/tutkimusjaosto>

vertailu Euroopan komission julkaiseman valtiontukien tulostaulun tietojen perusteella.

- Oman pääoman ehtoisen rahoituksen muodostaman yritystuen haittavaikutusten kriittinen tarkastelu.
- Startup- ja kasvuyhtiöihin kohdistuvan pääomarahoituksen viimeaikaisen kehityksen tarkastelu.

Raportin rakenne on seuraava: luvussa 2 määritellään tarkemmin, mitä yritystuki tarkoittaa. Lisäksi erilaiset tukimuodot luokitellaan neljään eri ryhmään. Luvussa 3 esitetään yritystuen taloustieteelliset perustelut sekä niitä kohtaan esitetty kritiikki. Luvussa 4 pureudutaan yritystukien vaikuttavuuden arvioinnissa sovelletuihin tutkimusasetelmiin ja -menetelmiin sekä arvioidaan lyhyesti saatua empiiristä näyttöä yritystukien vaikuttavuudesta. Luvussa 5 syvennytään T&K-tukien taloustieteeseen yksinkertaisen analyyttisen tarkastelun avulla, jonka perusteella voidaan havaita nykyisten tukimekanismien sudenkuopat sekä löytää niihin ratkaisuja. Luvussa 6 siirrytään tarkastelemaan kotimaisia yritystukia saatavissa olevien tilastotietojen valossa. Luvussa 7 pureudutaan tarkemmin T&K-tukien tilannekuvaan ja kehitykseen 2020-luvulla. Luvussa 8 tarkastelua laajennetaan EU-tukisääntöihin sekä verrataan Suomen yritystukien kehitystä Ruotsin, Saksan ja Ranskan vastaaviin Euroopan komission julkaiseman valtiontukien tulostaulun tietojen perusteella. Luvussa 9 tarkastellaan kriittisesti valtionyhtiöiden ja yritystukien välistä yhteyttä. Kotimaisten startup- ja kasvuyhtiöiden pääomarahoituksen viimeaikaista kehitystä tarkastellaan luvussa 10. Konkreettiset kehittämis ehdotukset yritystukijärjestelmän uudistamiseksi esitetään luvussa 11.



2. Yritystukien määritelmä ja luokittelu

2.1 Yritystuen määritelmä, luokittelu ja tukimuodot

tehdään yrityksiä yleensä valikoivasti suosiva huojennus.” (Ilmakunnas ym., 2020)

Tässä raportissa yritystuella tarkoitetaan **taloudelliseen toimintaan myönnettävää julkista rahoitusta tai muuta järjestelyä, johon sisältyy taloudellista etua**. Taloudellisen toiminnan tukeminen on yritystukea **organisaatiomuodosta ja rahoitustavasta riippumatta**.¹¹

Erilaisia yritystukia on olemassa hyvin laaja kirjo. YTJ:n mukaan *”yritystuki voi olla tutkimus- ja kehitystukea, tuotantotukea, investointitukea, palkkatukea, energiatukea, vientitukea tai kansainvälistymistukea. Tukea voidaan myöntää suorana rahallisena avustuksena, lainoina, korkotukena, vakuutena tai myös verotukena. Verotuki syntyy, kun verotukseen*

Tässä raportissa erilaiset yritystuet jaetaan neljään pääluokkaan seuraavasti:

- Vastikkeettomat avustukset
- Vastikkeelliset rahoitustuet, joihin kuuluvat
 - Vieraan pääoman ehtoiset lainat
 - Takaukset ja takuut
 - Oman pääoman ehtoinen rahoitus
- Verotuet
- Sääntely ja muut tukimenettelyt.

¹¹ Vuonna 2016 voimaan astunut Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016 (2 §) määrittelee yritystuen seuraavasti: tuella tarkoitetaan ”taloudelliseen toimintaan myönnettävää avustusta ja korkotukea sekä sellaista lainaa, takausta, takuuta, oman pääoman ehtoista rahoitusta, verotukea ja muuta järjestelyä, johon sisältyy taloudellista etua ja joka myönnetään tukiohjelman mukaisesti tai tukiohjelman ulkopuolisena yksittäisenä tukena”. Lähde: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2016/429>

Yritystukia koskevassa keskustelussa viitataan usein ns. ”suoriin” ja ”epäsuoriin” tukiin, mutta valitettavasti rajanveto niiden välillä on varsin epäselvä, mikä saattaa aiheuttaa väärinkäsityksiä. Esimerkiksi Tilastokeskuksen yritystukitilaston mukaan suoria tukia maksettiin vuonna 2019 yhteensä 0,5 miljardia euroa, kun taas YTJ:n raportin mukaan kyseisenä vuonna suoria tukia myönnettiin 1,5 miljardia euroa. Miljardin euron poikkeama johtuu pääasiassa siitä, että Tilastokeskus ja YTJ käyttävät termiä ”suorat tuet” hyvin erilaisessa merkityksessä. Käytännössä Tilastokeskuksen tilastoissa suorat tuet kattavat ainoastaan vastikkeettomat avustukset, tosin niidenkin osalta esiintyy joitakin puutteita. Sen sijaan YTJ lukee suoriin tukiin mukaan myös rahoitustuet (ks. Ilmakunnas ym., 2020).

Myös ”epäsuoriin” tukimuotoihin luetaan eri yhteyksissä hyvin erilaisia asioita, mikä saattaa johtaa väärinkäsityksiin. Julkissa keskustelussa toistuu usein väite, jonka mukaan *”epäsuoria ja suoria yritystukia maksetaan Suomessa vuosittain yli kahdeksan miljardin edestä”*,¹² mutta tästä summasta noin 5 miljardia euroa koostuu epäsuoriin tukimuotoihin luetuista verotuista. Kuitenkin verotukien arviointiin ja yhteismitalistamiseen liittyy huomattavia ongelmia. Valtiovarainministeriön muistiossa todetaan, että *”Verotukia on vuodelle 2025 määritetty 189 kappaletta. Näistä noin kolmasosalle ei pystytäkään esittämään euromääräistä arviota ja osalle voidaan esittää vain suuruusluokka-arvio. Eri verotukien yhteenlasku ei edellä mainituista syistä ole kovinkaan mielekäs”* (VM, 2024). Lisäksi on syytä huomata, että kaikkien VM:n tunnistamien 189 verotuen lukeminen yritystuiksi on harhaanjohtavaa, koska

mukana on myös esimerkiksi kotitalouksille suunnattuja verotukia.

Toisaalta esimerkiksi listaamattomien yhtiöiden osinkojen verohuojennus voi vaikuttaa yrityksen omistajien kautta yritysten toimintaan, kotitalousvähennys voi puolestaan vaikuttaa siivous-, hoiva- ja rakennusalan yritysten tarjoamien palveluiden kysyntään. Verotuet voivat muodostaa yritystuen kaltaisia elementtejä myös silloin, kun tuki ei suoraan kohdistu yrityksiin, vaan niiden omistajiin, asiakkaisiin tai muihin keskeisiin sidosryhmiin.

Verotukien lisäksi jopa myönnettyjen ja/tai maksettujen avustusten ja rahoitustukien yhteismitalliseen vertailemiseen sisältyy lukuisia haasteita, kuten seuraavissa osaluvuissa havaitaan. Selvytyden vuoksi tässä raportissa käytetään edellä mainittua neliportaista luokitusta ja välteetään harhaanjohtavaa jaottelua suorien ja epäsuorien tukimuotojen välillä.

2.2 Vastikkeettomat avustukset

Avustuksella tarkoitetaan tässä raportissa taloudelliseen toimintaan myönnettyä vastikkeetonta julkista rahoitusta. Tunnettuja esimerkkejä yrityksille myönnettävistä avustuksista ovat TE-toimistojen starttiraha aloittaville yrityksille sekä ELY-keskusten kehittämisavustukset pienten- ja keskisuurten yritysten kasvuun ja kansainvälistymiseen. Suurille yrityksille myönnettäviä avustuksia ovat mm. Business Finlandin rahoitus TKI-toimintaan, joka koostuu hyvin suurelta osin vastikkeettomista avustuksista: avustusten osuus oli yhteensä 58 prosenttia Business Finlandin myöntämästä rahoituksesta vuosina

¹² Lähde: <https://yle.fi/a/74-20163662>

2022–2024.¹³ Myös maa- ja metsätalousministeriön (MMM) hallinnonalaan kuuluvat alkutuotannon ja maaseudun kehityksen tuet ovat suurimmalta osin vastikkeettomia avustuksia.

Vaikka myönnettyjen avustusten yhteen laskeminen on periaatteessa suoraviivaista, avustusten tilastointia hankaloittaa se, että Suomessa on suuri määrä tukiviranomaisia ja muita tahoja, jotka myöntävät ja/tai maksavat yrityksille suunnattuja avustuksia. Avustusten tilastointia on viime vuosina kehitetty aiempaa kattavamaksi. Tilastokeskus otti käyttöön työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) yritystukirekisteriin perustuvan aineiston tilastovuodesta 2022 lähtien ja TEM julkaisi avoimen yritystukien tietojärjestelmän vuonna 2023. MMM:n hallinnonalaan kuuluvien tukien julkaisemisesta vastaa Ruokavirasto.

Yritysten saamista avustuksista on vuodesta 2020 lähtien saatavissa varsin kattavasti tietoa eri toimialojen, maakuntien ja jopa yksittäisten yritysten tasolla. Varsinkin suurimmille yrityksille maksetut avustukset – sekä TEM:n että Ruokaviraston julkaisemina – saavat vuosittain runsaasti mediahuomiota uusimpien yritystukitilastojen julkaisun yhteydessä. Näin ollen yritystukia koskeva julkinen keskustelu on keskittynyt hyvin pitkälle nimenomaan avustuksiin. Sen sijaan muut yritystuen muodot tahtovat usein jäädä liian vähälle huomiolle.

2.3 Vastikkeelliset rahoitustuet

Rahoitustuet koostuvat yrityksille myönnettävistä lainoista, niihin liittyvistä takauksista ja takuista sekä pääomasijoi-

tuksista. Rahoitusmarkkinoilla yksityiset pankit ja muut rahoituslaitokset sekä pääomasijoittajat tarjoavat yleensä lähes vastaavanlaisia rahoituspalveluja. Tukielementti muodostuu pääsääntöisesti siitä, että julkisen tukiviranomaisen myöntämän lainan korko on markkinakorkoa alhaisempi tai rahoituksen muut ehdot ovat edullisemmat. Merkittävä osa julkisena rahoituksena myönnettyistä lainoista jää perimättä takaisin, jolloin ne käytännössä muuntuvat vastikkeettomiksi avustuksiksi. Joissakin tapauksissa rahoitettavan hankkeen riski on yksityisten rahoituslaitosten ja sijoittajien kannalta niin korkea, ettei yksityistä rahoitusta hankkeelle ole saatavana.

Konkreettisina esimerkkeinä lainoista voidaan mainita Business Finlandin yrityksille myöntämä TKI-rahoitus, josta osa koostuu lainoista (esim. tuotekehityslainat). Lainojen osuus oli yhteensä 20 prosenttia Business Finlandin myöntämästä rahoituksesta vuosina 2022–2024.¹⁴ Takauksia ja takuita tarvitaan usein vientihankkeiden rahoitukseen liittyvien riskien hallinnassa. Suomessa Finnvera vastaa viennin rahoituksen julkisesta tuesta. Oman pääoman ehtoinen rahoitus puolestaan tarkoittaa valtion ja kuntien osakeomistusta yrityksissä.

Rahoitustukien tilastointiin liittyy useita puutteita, erityisesti tukielementin osalta. Vaikka yrityksille myönnettyistä lainoista ja niiden kokonaismääristä on nykyisin varsin kattavasti tietoa, lainojen kustannuksista on edelleen tarjolla hyvin niukasti tietoa. Julkisista varoista myönnettyjen lainojen tukielementin arvioiminen edellyttäisi tarkempaa tietoa siitä, kuinka suuri osuus

¹³ Lähde: <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/tietoa-meista/rahoitustiedot>

¹⁴ Lähde: <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/tietoa-meista/rahoitustiedot>

lainoista maksetaan takaisin ja mikä on niiden korko verrattuna vastaavanlaisten yrityslainojen markkinakorkoihin.

Vaikka TEM:n ja Ruokaviraston tilastoissa myönnetty/maksetut avustukset ja lainat esitetään yhteenlaskettuna, virtasuureita (avustukset) ja varantosuureita (lainapääoma) ei ole mielekäästä verrata tällä tavoin esitettynä. YJT on hyvin perustellusti pyrkinyt raportoimaan lainojen osalta niiden korkotukikomponentin (ts. lainatuen markkinakorkoa alhaisemman koron) sekä lainojen perimättä jättämisen. Ilmakunnaksen ym. (2020) mukaan (Liite 3.1) esimerkiksi Business Finlandin myöntämät TKI-lainat olivat yhteensä 155 miljoonaa euroa vuonna 2019, mutta näiden lainojen korkotuki oli ainoastaan 6,4 miljoonaa euroa ja lainojen perimättä jättäminen 24,9 miljoonaa euroa. Vastaavat luvut vuonna 2018 olivat: myönnettyt lainat 163 miljoonaa euroa, korkotuki 9,8 miljoonaa euroa, perimättä jättäminen 15,7 miljoonaa euroa. Satojen miljoonien eurojen lainapääoma, jonka yritykset maksavat korkoineen takaisin, ei ole kokonaisuudessaan yritystukea, vaan yritystuki muodostuu korkotuesta ja perimättä jätettävistä lainoista.

Lainojen tukikomponentin erottaminen myönnettyjen lainojen kokonaismäärästä on hyvin perusteltua, mutta näihin laskelmiin sisältyy aina oletuksia, jotka voivat vaikuttaa tuen arvioituun kokonaismäärään varsin huomattavasti. Korkotuen laskennassa käytetty lainakorko (ts. verrokkina käytetty markkinakorko) vaikuttaa luonnollisesti tukielementin suuruuteen. YJT:n raportissa esitetty korkotuki oli lainojen kokonaismäärään verrattuna 6,0 prosenttia vuonna 2018 ja 4,1 prosenttia vuonna 2019. Tällaiset korkomarginaalit

vaikuttavat yllättävän korkeilta, kun otetaan huomioon, että yleisesti viitekorkoina käytetyt Euribor-korot olivat negatiivisia vuosina 2016–2022, kun taas Suomen Pankin mukaan yrityslainojen laskennalliset korkomarginaalit vaihtelevat tyypillisesti 0,5–2,5 prosentin välillä.¹⁵ Ei myöskään ole selvää, tulisiko perimättä jätetyt lainat kohdentaa lainan myöntövuodelle, lainan erääntymisvuodelle vai kenties luottotappion kirjaamisvuodelle.

Kuten edellisestä voidaan havaita, edes lainojen tukikomponentin laskeminen ei ole itsestään selvää. Erilaisten takausten ja takuiden osalta vastaavanlaista tuotetta ei välttämättä ole rahoitusmarkkinoilla saatavana, joten tukielementin arviointi on vieläkin haastavampaa.

Oman pääoman ehtoisen rahoituksen tukielementti käy hyvin ilmi esimerkiksi valtion kokonaan omistaman Teollisuustuki Oy:n säännöissä, joissa todetaan, että *”yhtiö saa valtiontukea koskevien säännösten ja määräysten puitteissa ottaa sijoitustoiminnassaan ja muussa rahoitustoiminnassaan suurempaa riskiä tai tyytyä pienempään tuottoon kuin mitä yksityiset sijoittajat ovat valmiita hyväksymään taikka olisivat valmiita hyväksymään vastaavassa tilanteessa.”* Oman pääoman ehtoisen julkisen rahoituksen tukielementin arviointi edellyttäisi edellä esitetyssä lainauksessa mainittujen riskien ja tuottojen arviointia, yhteismitallistamista sekä vertailua. Julkisesti noteerattujen pörssiyhtiöiden tapauksessa tämä on kohtalaisen suoraviivaista, mutta varsinkin listaamattomien yhtiöiden kohdalla tukielementin arviointi on haastava tehtävä. Oman pääoman ehtoisen rahoituksen tukielementistä ei ole saatavana luotettavaa kokonaisarviointia.

¹⁵ Lähde: https://www.suomenpankki.fi/fi/tilastot/taulukot-ja-kuviot/rahalaitosten-tase-lainat-ja-talletukset-ja-korot/kuviot/rati-kuviot-fi/kotitalous_ja_yrityslainojen_laskennalliset_korkomarginaalit_suomessa_chrt_fi/

2.4 Verotuet

Käytännössä verotuilla tarkoitetaan verovapauksia, verovähennyksiä, alempia verokantoja ja muita niihin rinnastettavia keinoja, joiden avulla tuetaan jotain tiettyä elinkeinoa tai verovelvollisryhmää (VM, 2024). Verotuet saattavat kohentaa tuen kohteena olevan yrityksen tai yritysyöryhmän taloudellista asemaa verrattuna muihin yrityksiin tai ryhmiin, minkä takia verotuki luokitellaan yritystueksi. Verotuet myös kaventavat veropohjaa ja usein monimutkaistavat verojärjestelmää.

Verotuen määritelmä ei ole yksiselitteinen, mutta sen keskeisimpiä tunnusmerkkejä ovat seuraavat (Einiö ym., 2023):

- Verosäännöksellä on tukemistarkoitus
- Säännöksen tarjoama etu kohdistuu rajattuun taloudelliseen toimintoon tai verovelvollisryhmään
- Verotukea aiheuttava säännös on korvattavissa toisella politiikkainstrumentilla kuten suoralla tuella
- Veromuoto on riittävän laaja-alainen, jotta sille voidaan määritellä normiverojärjestelmä
- Säännöksen poistaminen ei aiheuta verojärjestelmän toimivuuteen liittyviä ongelmia
- Verojärjestelmässä ei ole muita säännöksiä, jotka kumoavat verotuen tuoman edun

Ilmeisimpiä esimerkkejä investointien verotuksiksi luokitelluista verosäännöksistä ovat:

- Tutkimusyhteistyön lisävähennys

- Irtaimen käyttöomaisuuden korotettu poisto

- Tutkimustoimintaan käytettävän rakennuksen hankintamenon poistaminen

Monien verosäännösten kohdalla tukiluonne jää epäselväksi. Kaikkein selvimpienkin verotukien kohdalla kyseisen tuen yhteiskunnallisten kustannusten arviointi on huomattavasti haastavampaa kuin avustusten kohdalla: ei voida suoraan havaita, kuinka suuri verokertymä olisi ollut ilman kyseistä säädöstä. Esimerkiksi jos verotuki lisää yritysten kykyä ja halukkuutta tehdä uusia investointeja, voivat säädöksen myötä saamatta jääneet verotulot kompensoitua pitkällä aikavälillä muiden verojen kasvun kautta. Kaikkien yritysten verotukien poistaminen ei automaattisesti tarkoita sitä, että valtion verotulot kasvaisivat 5 miljardilla eurolla.

YTJ on esittänyt yrityksille suunnattuja verotukia kohtaan seuraavat kriittiset huomiot:

”Suomen yritystukijärjestelmän kehittämisestä puhuttaessa kriittinen katse kohdistuu tulevaisuudessa verotukiin. Yksi tärkeä kehittämiskohde on määritelmän laatiminen elinkeinoelämälle suunnatuille yritystuen kriteerit täyttävälle verotuille. Toinen tärkeä kehittämiskohde on verotukien tarkka ja entistä systemaattisempi kartoittaminen (ml. tukien euromääräiset suuruusluokka-arviot) elinkeinoelämälle suunnattujen verotukien osalta, mutta tämä työ ei onnistu ilman yksiselitteistä ja läpinäkyvää määritelmää yritysten verotuille. Yrityksille suuntautuvien verotukien tarkoituksenmukaisuutta tulisi selvittää, sillä tällä hetkellä yritysten verotukivii-dakko sisältää paljon pieniä tuki-instrumentteja, jotka ovat jääneet yrityksille

pysyviksi eduiksi, vaikka tukien tulisi olla määräaikaista.” (Ilmakunnas ym., 2020, s. 91).

2.5 Sääntely

Rahoitusinstrumenttien ja verotuksen lisäksi julkinen valta voi tukea yritystointa myös sääntelyn sekä erilaisten määräysten ja säädösten kautta. Esimerkiksi kunnan kaavoituspäätös voi synnyttää yritystukeen rinnastuvan etuuden. Toisena esimerkkinä mainittakoon valtion lainsäädännön kautta myöntämä monopoliasema, joista tunnetuimpiin esimerkkeihin kuuluvat Alko ja Veikkaus. Valtion omistamien yhtiöiden lisäksi monopoliasema voidaan lainsäädännössä myöntää myös yksityisesti omistetuille yrityksille, joista tunnetuimpiin esimerkkeihin kuuluvat apteekkimonopolit sekä sähkön siirto- ja jakeluverkot.

Yhtenä merkittävänä sääntelyyn perustuva yritystuen muotona on syytä mainita koulutuspolitiikka. Vaikka koulutus nähdään taloustieteessä yleensä yksilön henkilökohtaisena investointina inhimilliseen pääomaan, Suomen koulutusjärjestelmä on pääosin julkisen sektorin järjestämä ja hyvin tarkoin säädelty. Esimerkiksi yliopistoissa suoritettavista tutkinnoista, tutkin-tojen tavoitteista, opintojen rakenteesta ja muista opintojen perusteista sekä siitä, mitä tutkintoja kussakin yliopistossa voidaan suorittaa, säädetään valtioneuvoston asetuksella. Myös yliopistojen rahoitus tulee pääosin valtiolta ja lainsäädäntö rajoittaa niiden mahdollisuuksia hankkia muuta rahoitusta (esim. perimällä lukukausimaksuja).

Koulutuspolitiikan yritystuen kaltainen elementti voi syntyä esimerkiksi siitä, että tietyn alan osaajista vallitsee työmarkkinoilla niukkuutta, jolloin kyseisen alan

palkkataso kilpailullisilla työmarkkinoilla kasvaa. Säätelemällä korkeakoulujen aloituspaikkojen määrää opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) voi lisätä tai vähentää tätä niukkuutta, mikä vaikuttaa kyseisen alan osaajia palkkaaviin yrityksiin. OKM:n sääntelyn vaikutus on erityisen vahva sellaisilla aloilla, joilla ammattiin vaaditaan lain perusteella tietty koulutus tai tutkinto. Esimerkkejä tällaisista aloista ovat terveydenhuolto, opetusala ja varhaiskasvatus, liikenne, rakentaminen sekä pelatusala. Näillä aloilla toimivien yritysten näkökulmasta olisi luonnollisesti edullista, että koulutettua työvoimaa olisi runsaasti saatavilla.

Toisena esimerkkinä on syytä mainita ns. STEM-alat (STEM = Science, Technology, Engineering, and Mathematics), jotka tarkoittavat luonnontieteitä, teknologiaa, insinööritieteitä ja matematiikkaa. Nämä alat ovat tärkeitä teknologisessa kehityksessä ja uusien innovaatioiden tuottamisessa. Korkean teknologian yritykset hyötyvät julkisista investoinneista STEM-alojen koulutukseen enemmän kuin muut yritykset, mikä mahdollistaa muun muassa osaavien työntekijöiden rekrytoinnin Suomessa. Toisaalta koulutustason yleinen nousu kaikilla koulutusaloilla vaikuttaa todennäköisesti korkean tuottavuuden yrityksiin kaikilla toimialoilla enemmän kuin matalan tuottavuuden yrityksiin.

Myös yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa tehtävä korkeatasoinen julkisesti rahoitettu perustutkimus, erityisesti STEM-aloilla, voi muodostaa yritystuen kaltaisia elementtejä. Tästä hyvä esimerkki on Nokia, joka on vuosikymmenten varrella hyödyntänyt yliopistojen tutkimusta merkittävästi ja tehnyt myös yhteistyötä yliopistojen kanssa eri tutkimusalueilla, kuten 5G- ja 6G-teknologioissa, reunalaskennassa, tekoälyssä, koneoppimisessa ja kvantti-

teknologioissa.¹⁶ Kääntäen on myös syytä huomauttaa, että merkittävä osuus yritystukina tilastoiduista TKI-avustuksista kohdentuu tosiasiallisesti yliopistoille ja tutkimuslaitoksille: esimerkiksi Business Finlandin 2024 myöntämästä innovaatio-avustuksesta 433,2 miljoonaa euroa (68 %) myönnettiin yrityksille ja 203,2 miljoonaa euroa (32 %) yliopistoille ja tutkimuslaitoksille.

YTJ:n raportti vuodelta 2023 toteaa osuvasti: ”Perustutkimuksen vaikutus innovaatiotoiminnalle, ja siten myös tuottavuuskehitykseen ja talouskasvuun, on erityisen merkittävä. Panostus korkeakoulujen T&K-toimintaan on myös edellytys sille, että yritysten T&K-toiminta voi kasvaa tavoitteeksi asetetussa tahdissa ja osaajapula saadaan ratkaistuksi.” (Ilmakunnas ym., 2023, s. 85)

2.6 Eri tukimuotojen vertailu

Yritystukia koskeva julkinen keskustelu keskittyy kohtuuttoman suuressa määrin yksittäisten yritysten saamiin vastikkeetomiin avustuksiin, joiden mittaaminen ja raportointi on varsin suoraviivaista. Erilaisten rahoitustukien kustannusten arviointi on jo huomattavasti vaativampi tehtävä. Mittaamisen haasteet korostuvat entisestään, kun siirrytään verotukien puolelle. Vaikka yritystukien yhteismäärän uskotaan yleisesti nousevan noin 8 miljardiin euroon, riittävän luotettavaa vertailutietoa eri tukimuotojen yhteenlasketuista kustannuksista ei ole saatavana. Avustusten lisäksi myös muiden tukimuotojen arviointia, tilastointia ja seurantaan olisi tarpeellista kehittää.

Verotuilla voidaan nähdä ainakin neljä merkittävää eroa avustuksiin ja rahoitustukiin verrattuna:

1) Julkisen talouden näkökulmasta avustukset ja rahoitustuet näkyvät budjetin menomomenteilla, kun taas verotuet toteutuvat saamatta jääneinä verotuloina (Ilmakunnas ym., 2020; VM, 2024).

2) Avustukset ja rahoitustuki voidaan tyyppillisesti kohdentaa haluttuun kohteeseen täsmällisemmin kuin verotuet, joiden vaikutuksia ja vaikuttavuutta on usein vaikea ennakoida (Ilmakunnas ym., 2020). Hyvin kohdennettujen avustusten ja rahoitustukien osumatarkkuus ja vaikuttavuus voi olla parempi kuin verotuilla.

3) Verotuki kohtelee tasapuolisesti kaikkia tukeen oikeutettuja yrityksiä saman toimialan, alueen tms. sisällä. Siten verotukien kilpailua vääristävä vaikutus on oletettavasti pienempi kuin yksittäisiin yrityksiin kohdistuvien avustusten tai rahoitustukien.

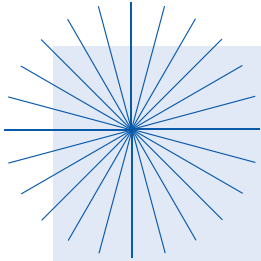
4) Avustusten ja rahoitustukien hakeminen, arviointi ja seuranta kuluttaa sekä yritysten että julkisen vallan resursseja. Hyvin suunnitellun verotuen hallinnollinen taakka voi olla pienempi, jos verotuki voidaan myöntää tuen ehdot täyttävälle hakijoille automaattisesti.

Yhteenvedona voidaan todeta, että hyvin suunniteltujen verotukien etuina avustuksiin ja rahoitustukiin nähden on niiden vähäisempi kilpailua vääristävä vaikutus ja mahdollisesti pienempi hallinnollinen taakka. Valitettavasti nykyinen verotuki-

¹⁶ Ks. esim. https://www.nokia.com/fi_fi/about-us/news/releases/2022/06/22/nokia-lahjoittaa-suomalaisille-yliopistoille-yhteensa-11-miljoonaa-euroa/

järjestelmä on hyvin pirstaleinen ja tehoton: verotukien lukumäärä on liian suuri, eikä monien verotukien vaikuttavuudesta tai kustannuksista ole riittävästi luotettava tutkimustietoa (Ilmakunnas ym., 2020; VM, 2024). Yhtenä yritystukijärjestelmän

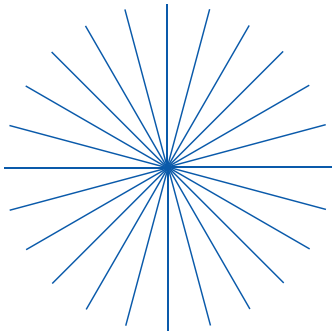
kehittämisen keskeisimmistä painopisteistä tulisi olla verotukijärjestelmän yksinkertaistaminen ja suoraviivaistaminen sekä turhien ja tehottomien verotukien poistaminen.



2.7 Yhteenveto

Tämän luvun keskeisimmät havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

- Yritystuen käsite on edelleen varsin häilyvä: yritystuella tarkoitetaan eri yhteyksissä hyvin erilaisia asioita.
- Myös tukien luokittelu suoriin ja epäsuoriin tukimuotoihin saattaa johtaa väärinkäsityksiin.
- Yritystukien tilastointiin liittyy edelleen suuria haasteita ja puutteita, erityisesti kun siirrytään avustuksista rahoitustukien ja verotukien puolelle.
- Yritysten verotuille ei edelleenkään ole yksiselitteistä ja läpinäkyvää määritelmää. Monien yritystueksi luettujen verotukien tukielementti ja vaikuttavuus ovat epäselviä.
- Yritystukia koskeva julkinen keskustelu keskittyy kohtuuttoman suuressa määrin vastikkeettomiin avustuksiin muiden tukimuotojen jäädessä liian vähälle huomiolle.



3. Yritystukien taloustieteellinen perustelu ja kritiikki

Tämän luvun tarkoituksena on kriittisesti pohtia aiempaan tutkimustietoon ja kirjallisuuteen nojautuen, milloin yritystukien olemassaolo on perusteltua ja millaiset tukimuodot voivat olla yhteiskunnan näkökulmasta haitallisia. Aiheesta on olemassa varsin runsaasti taloustieteellistä kirjallisuutta.¹⁷

3.1 Yritystukien taloustieteellinen perustelu

Täydellisen kilpailun markkinataloudessa hajautettu markkinamekanismi (*markkinahinnat*) ohjaa tuotantoa ja kulutusta siten, että aikaansaatu kulutus- ja tuotantohyödykkeiden kohdentuminen on yhteiskuntataloudellisesti Pareto-tehokas. Tämä tarkoittaa sitä, ettei yhdenkään toimijan hyvinvointia voida lisätä ilman, että jonkun toisen hyvinvointi samanaikaisesti laskee.

Tulos tunnetaan ”hyvinvoinnin taloustieteen ensimmäisenä peruslauseena”.

Julkisen sektorin roolina täydellisen kilpailun markkinataloudessa on lähinnä taata omistusoikeudet ja talousyksiköiden tekemien sopimusten sitovuus. Julkisen sektorin rooli voi kuitenkin kasvaa suuremmaksi ja haastavammaksi, mikäli täydellisen kilpailun edellytykset eivät ole voimassa. Tällöin markkinahinnat eivät välttämättä ohjaa taloutta tehokkaaseen tilaan, joten julkisen sektorin tehtävänä on markkinaepäonnistumisten (*engl. market failure*) korjaaminen (Korpela, 2022).

Yritystukia perustellaan usein **rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyydellä**. Epäsymmetrisen informaation takia yrityksillä on joskus vaikeaa saada rahoitusta yksityiseltä sektorilta, erityisesti henkistä

¹⁷Google Scholar -haku avainsanoilla ”economics firm subsidies” tuottaa yhteensä lähes 19 000 tulosta, joista noin 10 prosenttia on julkaistu vuoden 2021 jälkeen. Vastaava Google Scholar -haku avainsanalla ”yritystuet” tuottaa yhteensä 847 tulosta, joista 242 julkaistu vuoden 2021 jälkeen.

pääomaa vaativaan TKI-toimintaan. Kasvuriihi-hankkeen loppuraportin mukaan TKI-toiminnassa synnitetty aineeton pääoma toimii heikosti lainan vakuutena, ja sen vuoksi teknologiayritysten mahdollisuudet saada markkinaehtoista rahoitusta ovat muita yrityksiä rajoitetummat (Murto ym., 2025). Riski on erityisen suuri nuorten pk-yritysten kohdalla, joille ei ole kertynyt omaa varallisuutta eikä mainetta. Tällöin julkisella TKI-rahoituksella voidaan korjata rahoitusmarkkinoiden kapeikkoja ja stimuloida innovaatioita sekä kasvua (Hyytinen & Toivanen, 2005). TKI-toiminnan lisäksi epäsymmetrinen informaatio ja suuret riskit korostuvat myös viennin rahoituksessa (ks. Heiland ja Yalcin, 2021; Agarwal ym., 2023; Kuosmanen, 2024).

Toinen keskeinen perustelu koskee **ulkoisvaikutuksia**. Ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan sellaisia taloudellisen toiminnan aiheuttamia positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia kuluttajille tai yrityksille, joita markkinahinnat eivät täysimittaisesti heijastele (Ilmakunnas ym., 2020).

TKI-toiminnalla nähdään olevan monia *positiivisia ulkoisvaikutuksia*. TKI-toiminnan yksityinen tuotto on usein huomattavasti pienempi kuin sen yhteiskunnallinen tuotto, johon sisältyy mm. innovaation pohjalta kehitetyt uudet innovaatiot, positiiviset heijastevaikutukset (*engl. spillovers*) muihin yrityksiin sekä kuluttajien innovaatiosta saama hyöty (ns. kuluttajan ylijäämä) (Korpela, 2022). Tällaisten positiivisten ulkoisvaikutusten vallitessa yksityistä voittoa maksimoivat yritykset investoivat TKI-toimintaan vähemmän kuin olisi yhteiskunnan kannalta järkevää (Nelson, 1959; Arrow, 1962). Takalon ja Toivasen (2018) mukaan tämä ongelma ei yleensä ilmene niin, että

TKI-toimintaa tekevät yritykset panostavat TKI-toimintaansa liian vähän, vaan pikemminkin niin, että yritykset eivät investoi TKI-toimintaan lainkaan, vaikka se olisi niille kannattavaa. Tämä ongelma korostuu erityisesti pienissä yrityksissä.

Tutkimuskirjallisuudessa esitetyt arviot TKI-toiminnan yhteiskunnallisista tuotoista vaihtelevat suuresti eri tutkimusten välillä alkaen noin 20 prosentista ja päättyen yli sadan prosentin tasolle (ks. esim. Hall ym., 2010; Bloom ym., 2013; Jones ja Summers, 2022; Fieldhouse ja Mertens, 2024, 2025). Jos jonkinlainen arvio keskimääräisestä tuotto prosentista vaaditaan, konsulttiyhtiö Frontier Economicsin mukaan paras arvio TKI-toiminnan keskimääräiseksi yksityiseksi tuotoksi on 20 prosenttia, kun taas vastaavasti yhteiskunnallisen tuoton voidaan olettaa olevan kaksinkertainen, noin 40 prosenttia.¹⁸

Ympäristöpäästöt on puolestaan tunnettu esimerkki *negatiivisista ulkoisvaikutuksista*. Ilmastonmuutoksen hillintä ja ympäristönsuojelu tarjoavat keskeisen esimerkin siitä, miksi negatiiviset ulkoisvaikutukset voivat olla perusteita vihreää siirtymää tukeville yritystuille (Ilmakunnas ym., 2020).

Yritystuet voivat olla tarpeellisia myös vakavissa talouskriiseissä, joista kaikkein tuoreimpia esimerkkejä ovat vuoden 2020 koronakriisi ja vuonna 2022 Venäjän Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan takia Eurooppaa kohdannut energiakriisi. Talouden kriisitilanteissa yritystukien tavoitteena on yritysrakenteiden ja talouden tuotantokapasiteetin turvaaminen pitkän aikavälin tuottavuustavoitteiden sijasta (Ilmakunnas ym., 2021). Yritystuet voivat olla tällöin perusteltuja myös makrota-

¹⁸ Lähde: <https://www.frontier-economics.com/uk/en/news-and-insights/news/news-article-i01081-understanding-the-returns-to-rd/>

louden vakauden kannalta. Hyvin toimiva yritystukijärjestelmä auttaa lisäämään talouden kriisinkestävyyttä ja resilienssiä, koska yllättävässä kriisitilanteessa tukea kyetään olemassa olevan tukijärjestelmän kautta kanavoimaan sitä tarvitseville yrityksille kohtuullisen nopealla aikataululla. Jos tukijärjestelmää ei ole, sellaisen rakentaminen kriisin keskellä on hankala ja aikaa vaativa tehtävä, kuten koronakriisin aikana monissa maissa havaittiin. Kriisin jälkeisessä elpymisvaiheessa tällaisista rakenteita säilyttävistä tukimuodoista tuli kuitenkin asteittain kyetä luopumaan.

Tämän osaluvun yhteenvedona voidaan viitata YTJ:n vuoden 2020 raporttiin, jossa todettiin, että pitkällä aikavälillä yritystukien painopistettä tulisi siirtää rakenteita ylläpitävistä ja jopa kansantaloudelle haitallisista tuista taloutta uudistaviin tukiin, esimerkiksi TKI-tukiin (Ilmakunnas ym., 2020). Vuoden 2023 raportissaan YTJ toteaa, että *”eri yritystukimuodoista tutkimus- ja kehittämistoiminnan tuille on taloustieteessä vahvimmat perusteet. ... Myös isot yhteiskunnalliset uudistamishaasteet eli missiot, kuten vihreä siirtymä, ovat nousseet vahvasti esiin yritystukien perusteena.”* (Ilmakunnas ym., 2023).

3.2 Muita perusteluja

Julkisessa keskustelussa yritystukia pyritään kuitenkin usein perustelemaan myös sellaisilla taloudellisilla argumenteilla, jotka eivät välttämättä nauti täysin varauksetonta tukea taloustieteilijöiden parissa. Tässä osaluvussa tarkastellaan joitakin tärkeimmistä perusteluista.

Vaikka enemmistö taloustieteilijöistä suhtautuu talouden rakenteita säilyttäviin tukiin hyvin kriittisesti, niiden puolustukseksi voidaan joissakin tapauksissa nostaa

esiin *a) kilpailijamaiden tukikilpailuun vastaaminen sekä b) huoltovarmuuden turvaaminen*. Maiden välinen tukikilpailu on ongelmallista etenkin Suomen kaltaisille pienille avotaluksille. Tukikilpailun vähentämiseksi EU:n lisäksi myös OECD:n ja WTO:n jäsenmaiden kesken on sovittu ilman tukia käytävää avointa kilpailua edistävistä käytännöistä. Kuitenkin esimerkiksi Kiina kykenee kanavoimaan yritystukea suoran valtiontuen lisäksi myös omistamiensa valtionyhtiöiden kautta (OECD, 2024a).

Suomen kannalta tärkeänä esimerkkinä kansainvälisestä tukikilpailusta voidaan nostaa esiin telakkateollisuus, joka strategisen merkityksensä takia kerää huomattavan osuuden yritystuista niin Suomessa kuin globaalistikin (Kuosmanen, 2025). Varsinkin Kiina, mutta myös Etelä-Korea, Japani ja muut EU-maat tukevat avokäsitelakkateollisuuttaan, minkä vuoksi Suomen telakkateollisuus ei kykene pärjäämään kansainvälisessä kilpailussa ilman julkista tukea. Vaikka telakkatuet ovat luonteeltaan suuressa määrin olemassa olevia talouden rakenteita säilyttäviä, niillä on uusimpien tutkimusten perusteella merkittäviä positiivisia heijastevaikutuksia hankintaketjussaan (ks. Kuosmanen ja Kuosmanen, 2025), joten kilpailukykytukea voidaan perustella ulkoishyödyillä. Hyvin suuri osuus telakkatoiminnan arvonlisäyksestä tuotetaan telakan hankintaketjussa, johon kuuluu useita tuhansia yrityksiä eri teollisuuden aloilla ympäri Suomen. Vaikka pieni Suomi ei kykene tukikilpailuun suurten maiden kanssa kaikilla aloilla, voi kansainvälisen tukikilpailun haittavaikutusten kompensatio olla yhteiskunnan näkökulmasta järkevää joillakin tarkasti rajatuilla strategisesti merkittävillä aloilla, joilla julkiselle tuelle voidaan ulkoishyötyjen kautta saada korkea yhteiskunnallinen tuottoaste.

Rakenteita säilyttäviä yritystukia pyritään myös usein perustelemaan huoltovarmuuden turvaamisella mahdollisissa kriisitilanteissa. Taloudellisesti merkittävimpinä esimerkkeinä huoltovarmuusargumentista voidaan mainita laivanvarustamoihin ja maatalouteen kohdennetut miljardien eurojen suuruiset tuet. Varustamoiden kilpailukykytukiin perusteluissa yhdistyvät sekä kansainvälinen tukikilpailu että huoltovarmuusargumentit.

Nykyisessä kireässä geopoliittisessa tilanteessa huoltovarmuuden merkitys on entisestään korostunut. Koska huoltovarmuusargumentilla voidaan pyrkiä perustelemaan hyvin monenlaisia säilyttäviä tukia, jotka hidastavat tuottavuus- ja talouskasvua, olisi tärkeää pystyä kriittisesti arvioimaan, miten tuki konkreettisesti parantaa kriisinkestävyyttä ja olisiko tuki mahdollisesti korvattavissa jollakin toisella, vähemmän haitallisella tukimuodolla. Yritystukijärjestelmän kokonaisuuden kannalta olisi hyödyllistä, jos huoltovarmuuden turvaamisen kannalta tarpeelliseksi katsotut tuet kyettäisiin erottamaan muista tukimuodoista omaksi erilliseksi tukiluokakseen, jolloin ne eivät pääsisi sotkemaan yritystukien tarpeellisuutta ja haittavaikutuksia koskevaa keskustelua.

3.3 Yritystukien taloustieteellinen kritiikki

Vaikka varsinkin TKI-toiminnan ja vihreän siirtymän yritystuille on periaatteessa olemassa vahva hyvinvoinnin taloustieteestä kumpuava perustelu, yritystuet eivät automaattisesti lisää hyvinvointia eivätkä ne välttämättä ole kaikkein paras keino edistää yhteiskunnan hyvinvointia. Yritystukia kohtaan voidaan esittää ainakin seuraavat kriittiset huomiot:

1) Yritykselle myönnetty julkinen tuki voi antaa sille muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna valikoivaa taloudellista etua, mikä voi vääristää markkinoiden toimintaa ja kilpailua.

2) Harkinnanvaraisia avustuksia ja rahoitustukia voivat hakea ja saada vain nykyisin toiminnassa olevat yritykset. Lisäksi suurilla vakiintuneilla yrityksillä on usein paremmat mahdollisuudet saada tukihakemuksia hyväksytyksi, esimerkiksi aiemmista hankkeista saatu kokemus sekä mainetekijät. Näin ollen yritystuet voivat heikentää uusien markkinoille pyrkivien yritysten mahdollisuuksia kilpailla olemassa olevien yritysten kanssa ja siten heikentää yritysten uudistumista ja markkinoiden dynamiikkaa.

3) Yritystuilla on aina vaihtoehtoiskustannus. Esimerkiksi suoriin avustuksiin käytetyt varat ovat pois muista hyödyllisistä kohteista, koska ne täytyy kerätä muita talouden toimijoita verottamalla, julkisia menoja leikkaamalla tai omaisuutta myymällä. Ei ole lainkaan itsestään selvää, onko yritystuesta saatu hyöty suurempi kuin tuen rahoittamisesta toisaalla aiheutettu hyvinvointitappio.

4) Kun yritystuki myönnetään avustusten tai rahoitustuen muodossa, tukiohjelmien suunnittelu ja johtaminen, hakemusten käsittely ja hankkeitten jälkiarviointi aiheuttavat huomattavaa hallinnollista taakkaa, joka tulisi myös huomioida yritystuen kustannuksena. Lisäksi avustusten ja rahoituksen hakeminen sekä rahoituspäätöksiin sisältyvä epävarmuus aiheuttavat myös yrityksille huomattavia kustannuksia (Takalo ja Toivanen, 2018).

5) Verotukiin liittyviä ongelmia on niiden vaikea ennakoitavuus ja epätarkka kohdentuminen. Verotuet kaventavat

veropohjaa ja monimutkaistavat verojärjestelmää (VM, 2024). Lisäksi tilapäisiksi aiotuista verotuista muodostuu helposti pysyviä tukiautomaatteja (Ilmakunnas ym., 2020).

6) Jos yritystuen perusteluna on rahoitusmarkkinoiden epäonnistuminen epäsymmetrisen informaation takia, on tarpeellista kysyä, miksi julkinen sektori pystyisi välttämään ongelman yhtään sen paremmin kuin yksityiset sijoittajat (Korpela, 2022). Jos tarkastellaan TKI-toiminnan rahoittamista, markkinahäiriön korjaamiseksi julkisen sektorin päätöksentekijän olisi kyettävä erottamaan tapaukset, joissa rahoitusmarkkinat eivät toimi hyvin ja tapaukset, joissa yritys ei saa rahoitusta, koska idea on yksinkertaisesti huono tai hankkeen riskit ovat liian suuria. Vaarana on, että julkinen tukiviranomainen valitsee esimerkiksi poliittisten tms. suhteiden perusteella rahoitettavaksi keinoja hankkeita, joiden julkinen tuotto on alhainen (Dechezleprêtre ym., 2023).

7) Yritystuki saattaa myös syrjäyttää yksityisiä investointeja. Usein julkinen tukiviranomainen pyrkii valitsemaan tuettavaksi lupaavia hankkeita, joiden kaupallinen potentiaali on huomattavan suuri. Tällöin vaarana on, että julkista tukea saava hanke olisi toteutunut yksityisellä rahoituksella ilman tukeakin, jolloin julkisen TKI-tuen aikaansaama lisäarvo jää olemattomaksi (ks. Einiö, 2014)

8) TKI-toiminnan ulkoishyödyt ulottuvat usein kansallisia rajoja laajemmalle. Jos merkittävä osuus innovaatioiden ulkoishyödyistä (esim. kuluttajan ylijäämästä) kertyy ulkomailla, pienen maan kuten Suomi ei ole kannattavaa tukea TKI-toimintaa siinä määrin kuin olisi globaalista näkökulmasta järkevää.

9) Negatiivisten ulkoisvaikutusten kuten ympäristöpäästöjen tapauksessa vaihtoehtoisia politiikkakeinoja negatiivisten ulkoisvaikutusten vähentämiseksi ovat muun muassa haittaverot (ts. päästövähennysten tukemisen sijasta verotetaan päästöjen aiheuttajaa), päästökauppa sekä sääntely. Yritystuki on julkisen talouden kannalta yleensä kaikkein kallein ulkoishaittojen ehkäisykeino.

Edellä esitetty lista ei ole täydellinen tai tyhjentävä, mutta tämän perusteella voidaan päätellä, että taloustieteilijät suhtautuvat yritystukiin pääsääntöisesti varsin kriittisesti. Vaikka TKI-toiminnan ja vihreän siirtymän tukemiseen on olemassa ainakin joissakin tapauksissa hyvät perusteet, jää monissa tapauksissa epäselväksi, ylittävätkö tuen hyödyt siitä aiheutuvat yhteiskunnalliset kustannukset. Mikäli tuki on yhteiskunnan kannalta perusteltu, ei myöskään ole selvää, tulisiko tuki myöntää avustuksen, rahoitustuen, verotuen vai sääntelyn muodossa.

3.4 Yritystuen vaihtoehtoiskustannus

Vuonna 2016 voimaan astuneen yritystukilain 3 § säädetään, että *”tuella on oltava selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Jos tuella on taloudellinen tavoite, tuen on lisäksi kohdistuttava sellaisiin tarkoituksiin, joilla korjataan markkinoiden toimintapuutetta. Tuen tulee olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuen kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset myös silloin kun tukea käytetään ohjauskeinona muiden kuin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi.”*

Taloustieteilijän näkökulmasta on ilahduttavaa, että lain tavoitteena on korjata markkinoiden toimintapuutetta kustannustehokkaasti ja mahdollisimman vähän kilpailua vääristäen. Käytännössä kuitenkin hyvin monien tukien kohdalla niiden tarkoituksenmukaisuus, kustannustehokkuus ja vaikuttavuus ovat taloustieteilijöiden mielestä varsin kyseenalaisia.

Kun arvioidaan jonkin tietyn yritystuen hyödyllisyyttä tai haitallisuutta yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin näkökulmasta, olisi muistettava ottaa huomioon se, että yritystuen lisäämiseen käytettävät varat joudutaan keräämään joko a) verotusta kiristämällä, b) julkisia menoja sopeuttamalla (esim. sosiaalitukia leikkaamalla), c) ottamalla lainaa, tai d) omaisuutta myymällä. Seuraavassa muutamia arvioita siitä, kuinka suuri vaihtoehtoiskustannus eri rahoitusmuodoilla voisi mahdollisesti olla:

- Jos yritystuki rahoitetaan muita talouden toimijoita verottamalla, vaihtoehtoiskustannus on verotuksen muualla aikaansaama hyvinvointitappio. Tässä yhteydessä laajasti viitattu lähde on Kuismänen (2015), jossa ansiotuloverotuksen hyvinvointitappioksi arvioitiin Suomen progressiivisessa verojärjestelmässä noin 15 prosenttia. Vastaavasti tasaveroon perustuvassa järjestelmässä hyvinvointitappio olisi Kuismäsen mukaan pienempi, vain noin 5 prosenttia suhteessa kerättyyn rahamäärään.
- Jos yritystuki rahoitetaan ottamalla velkaa, pääasiallinen vaihtoehtoiskustannus on lainan korkokulu. Suomen valtion 10 vuoden obligaatioiden korko on tätä kirjoitettaessa hieman yli 3 prosenttia. Yritystuen rahoittaminen lisävelalla kuitenkin

kasvattaa valtion velkasuhdetta. Suomen valtionvelan nopea kasvu viime vuosina on jo muutoinkin herättänyt vakavaa huolta talouden kestävydestä.

- Jos yritystuki rahoitetaan valtion tai julkisen sektorin omaisuutta myymällä, vaihtoehtoiskustannus on myytävän omaisuuden tulevaisuudessa saamatta jäävä tuotto. Valtion omaisuuden tuotto vaihtelee voimakkaasti yli ajan. Esimerkiksi Solidiumin osakeomistusten tuottoaste yhtiön perustamisesta lähtien on ollut keskimäärin noin 9,3 prosenttia vuodessa, mutta edellisen neljän vuoden ajanjaksolla (heinäkuu 2021 – heinäkuu 2025) keskimääräinen tuottoaste on ollut likimain nolla.¹⁹

Tämän raportin tarkoituksena ei ole ottaa kantaa siihen, millä tavoin tarpeellisiksi katsotut yritystuet tulisi rahoittaa, vaan edellä esitetyn lyhyen vertailun tarkoituksena on ainoastaan havainnollistaa, että yritystuella on aina vaihtoehtoiskustannus: tavalla tai toisella yritystukeen käytetty rahasumma on pois jostakin muusta hyödyllisestä käyttötarkoituksesta. Yritystuen vaihtoehtoiskustannuksen arviointi ei kuitenkaan ole suoraviivaista, koska yritystuen rahoittamiseen on useita vaihtoehtoja, mutta tukimuodon ja rahoituksen hankinnan välillä ei ole selvää kytkentää.

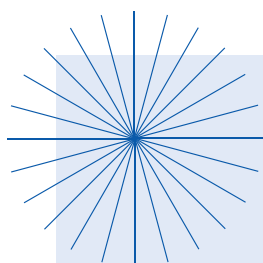
Oletetaan esimerkin vuoksi, että vastikkeettomana avustuksena maksettavaan yritystukeen tarvittavien varojen hankinnasta aiheutuu verotuksen kautta 15 prosentin suuruinen hyvinvointitappio. Oletetaan lisäksi, että avustuksen hakeminen, päätöksenteko, hallinnointi, raportointi ja jälkiarviointi vaativat resursseja 15 prosenttia avustuksen kokonaissummasta. Tällöin yritystuesta saatavan yhteiskunnallisen tuottoasteen täytyy olla

¹⁹ Lähde: <https://www.solidium.fi/omistukset/#tuoton-kehitys>

erittäin korkea, vähintään 35 prosenttia ($=1,15/0,85 - 1$), jotta hankkeen tukeminen verovaroin rahoitetulla avustuksella on kannattavaa. Jos vaihtoehtoiskustannukset otettaisiin nykyistä paremmin huomioon, vain harvat yritystuet käytännössä yltyvät niin korkeaan tuottoasteeseen, että yritystukilaissa mainittu kustannustehokkuuden vaatimus toteutuu käytännössä.

Tutkimuskirjallisuuden valossa TKI-toiminnassa on mahdollista saavuttaa erittäin korkea yhteiskunnallinen tuottoaste. On kuitenkin syytä huomata, että jos hank-

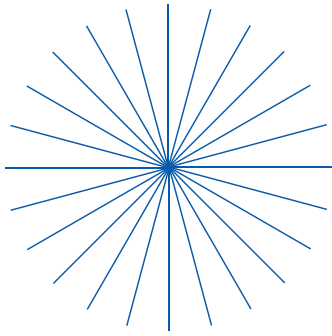
keen sosiaalinen bruttotuottoaste on esimerkiksi 40 prosenttia, vähentämällä verotuksen aiheuttama hyvinvointitappio ja avustusten hallinnoinnin kulut (35 %), jää nettomääräinen tuottoaste noin 5 prosentin tasolle. Myös hyödyllisten TKI-hankkeiden tapauksessa yritystukijärjestelmän hallinnollinen taakka ja muualla aikaansaama hyvinvointitappio syövät niiden nettomääräisesti arvioitua yhteiskunnallista tuottoastetta, kuten esimerkiksi Takalon ja Toivasen (2018) esittämät simulaatioihin perustuvat laskelmat osoittavat.



3.5 Yhteenveto

Tämän luvun keskeisimmät havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

- Vahvimmat taloustieteelliset perustelut voidaan esittää TKI-toimintaa ja vihreää siirtymää edistäville tuille.
- Myös kriisitilanteissa väliaikainen yritystuki voi olla perusteltu makrotalouden vakauden sekä yritysraenteiden ja talouden tuotantokapasiteetin turvaamiseksi.
- Enemmistö taloustieteilijöistä suhtautuu talouden rakenteita säilyttävään tukiiin kriittisesti, mutta joissakin erityistapauksissa, kuten esimerkiksi huoltovarmuuden turvaaminen tai kilpailijamaiden tukikilpailuun vastaaminen tietyillä tarkoin valituilla kriittisillä toimialoilla, säilyttävät tuet saattavat kuitenkin olla yhteiskunnan kokonaisyhyvinvoinnin näkökulmasta perusteltuja.
- Yritystukien laajasti tunnistettuihin ongelmiin kuuluvat niiden kilpailua vääristävät sekä markkinoiden dynamiikkaa ja yritysten uudistumista heikentävät vaikutukset.
- Yritystuilla on aina vaihtoehtoiskustannus. Avustuksiin käytetyt varat tai saamatta jääneet verotulot ovat pois jostakin muusta hyödyllisestä käyttökohteesta.
- Kun vaihtoehtoiskustannuksiin lasketaan mukaan yritystukijärjestelmän hallinnollinen taakka sekä yrityksille tukihakemuksista ja raportoinnista aiheutuvat kustannukset, yritystuen nettomääräinen kokonaisyhyöty on useimmissa tapauksissa negatiivinen.



4. Yritystukien vaikuttavuus

Yritystukilain 5 § mukaan ”tukiviranomaisen on määrittää, viimeistään ennen tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen jatkamista tai muuttamista arvioitava tuen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta sen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi.” Yritystukien vaikuttavuuden arviointi on kuitenkin lähtökohtaisesti erittäin haastava tehtävä siitä syystä, että emme kykene suoraan havaitsemaan, mitä tuetulle yritykselle olisi tapahtunut ilman tukea. Käytännössä tukiviranomaisten itse tekemä vaikuttavuuden arviointi harvoin täyttää taloustieteessä nykyisin edellytettäviä laatuvaatimuksia.

4.1 Havainnollistava esimerkki

Seuraava esimerkki auttaa havainnollistamaan vaikuttavuuden arviointiin liittyviä pulmia. Business Finland kertoo vuoden 2024 tilinpäätöksessään, että sen rahoittamissa pienissä ja keskisuurissa yrityksissä (pk-yrityksissä), joiden projekti päättyi vuosina 2017–2020 (yhteensä 3 326 yritystä), vienti kasvoi 45 prosenttia

vuosina 2020–2023, ja niiden liikevaihto samalla ajanjaksolla 31 prosenttia. Luvut saattavat kuulostaa erittäin vaikuttavilta, mutta valitettavasti tästä ei voida suoraan päätellä juuri mitään Business Finlandin rahoituksen vaikutuksista rahoitusta saaneiden yritysten vientiin tai liikevaihtoon.

Ensinnäkin tarkastelujakson lähtövuosi 2020 oli koronaviruksen takia useimmille yrityksille hankala ja lisäksi monet rajoitukset vaikeuttivat vientimahdollisuuksia. Myös sellaisten yritysten kohdalla, jotka eivät hakenneet tai saaneet Business Finlandin tukea, vienti ja liikevaihto todennäköisesti kasvoivat koronapandemian helpottaessa ja erilaisten rajoitusten poistuessa vuoden 2023 mennessä.

Toisaalta rahoituksen lisäksi myös yritysten valikoitumisella on merkitystä. Yhtäältä kasvuhakuiset yritykset itse aktiivisesti hakevat rahoitusta, toisaalta Business Finland pyrkii valitsemaan hakijoiden joukosta tietyin kriteerein kaikkein sopivimmat. Vaikka rahoitusta saaneet yrityk-

set olisivat menestyneet muita yrityksiä paremmin, jäisi edelleen epäselväksi johtuuko parempi menestys nimenomaan rahoituksesta vai kenties yritysten valikoitumisesta.

4.2 Vaikuttavuuden arviointiin soveltuvat tutkimusasetelmat ja -menetelmät

Taloustieteessä on viime vuosikymmeninä tapahtunut huomattava murros ns. *kvasi-kokeellisten* tutkimusasetelmien hyödyntämisessä, joiden avulla voidaan pureutua aiempaa luotettavammin politiikkatoimien syy- ja seuraussuhteisiin. Näitä tutkimusasetelmia ja -menetelmiä voidaan hyödyntää ja on kasvavassa määrin hyödynnettykin yritystukien vaikuttavuuden arvioinnissa. Myös Business Finlandin TKI-tukien vaikuttavuudesta on olemassa vahvaa kvasikokeellista tutkimusnäyttöä (esim. Takalo ym., 2013; Einiö, 2014; Roppo-nen ym., 2025).

YTJ:n vuoden 2020 raportissa (Ilmakunnas ym., 2020) viitataan Euroopan komission menetelmäasiakirjassa lueteltuihin yleisesti hyväksyttyihin ekonometrisiin menetelmiin. Komission mukaan **satunnaistetut vertailukokeet** (*engl. randomized controlled trials, RCT*), joita hyödynnetään laajasti mm. lääketieteissä, ovat paras tapa arvioida yritystukien vaikutuksia. Jos RCT-asetelma ei ole mahdollinen, vaihtoehtoisia kvasikokeellisia ekonometrisia menetelmiä ovat:

- Kaltaistamismenetelmät (*engl. matching*)
- Muutos-muutoksessa menetelmä (*difference-in-differences*)
- Instrumenttimuuttujamenetelmä (*instrumental variables IV*)

- Regressioepäjatkuvuusmenetelmä (*regression discontinuity*)
- Strukturaalinen estimointi (*structural estimation*)

On syytä korostaa, että syy- ja seuraussuhteiden päättely perustuu ennen kaikkea uskottavaan kokeelliseen tai kvasi-kokeelliseen tutkimusasetelmaan, jossa havaintoaineisto voidaan jakaa kahteen toisensa poissulkevaan osajoukkoon: 1) interventioryhmä, johon arvioitavana oleva tuki kohdistuu, 2) kontrolliryhmä, johon ei kohdistu tukea. Satunnaistetussa vertailukokeessa (RCT) tutkijat jakavat yritykset interventio- ja kontrolliryhmiin satunnaisesti, mutta yritystukien ta-pauksessa tämä käytännössä edellyttäisi sitä, että tutkijoiden käyttöön allokoidaan merkittävä rahasumma täysin sattuman-varaisesti yrityksille jaettavaksi. Kvasiko-keellisessa tutkimusasetelmassa satun-naistaminen tapahtuu vahingossa, yleensä jonkin politiikkamuutoksen tahattomana seurauksena.

Yritystukien vaikuttavuuden arvioinnin haasteena on usein valikoituminen, koska yritykset yhtäältä itse vapaaehtoisesti valikoituvat tuen hakijoiksi, toisaalta tukiviranomaiset pyrkivät valitsemaan hakijoiden joukosta sopivimmat. Tällöin jako tukea saavien yritysten (interventio-ryhmä) ja ilman tukea jäävien yritysten (kontrolliryhmä) kesken ei ole satunnainen. Tässäkin tapauksessa on teknisesti mahdollista soveltaa edellä lueteltuja yleisesti hyväksyttyjä menetelmiä, mutta tällöin jää kuitenkin epäselväksi, kuvaavatko saadut tulokset aidosti tuen vaikutuksia vai pikemminkin valikoitumisen vaikutuksia. Tästä syystä vaikuttavuuden arvioinnin keskiössä on uskottava kvasikokeellinen tutkimusasetelma, ei niinkään tarkastelussa sovellettu ekonometrinen menetelmä.

Tämä on syytä muistaa vaikuttavuustutkimusten tuloksia tulkittaessa ja niiden luotettavuuden arvioinnissa.²⁰

Konkreettisena esimerkkinä kvasikokeellisten tutkimusasetelmien hyödyntämisestä voidaan mainita Ropposen ym. (2025) yrityksille suunnattujen koronatukien vaikutuksiin pureutuva tutkimus, jossa sovellettiin kolmea erilaista lähestymistapaa:

1. Käsittelijä-instrumenttimuuttujamenetelmä. Business Finlandin ja ELY-keskusten koronahäiriötukien esiselvitys- ja kehittämisrahoituksen vaikutusarvioinneissa havaittiin systemaattista vaihtelua tukien käsittelijöiden hyväksymistodennäköisyydessä: saman sisältöinen hakemus saattoi tulla joko hyväksytyksi tai hylätyksi riippuen siitä, kuka päätöksen teki. Tutkijat vertasivat yrityksiä, joiden tuen saanti riippui satunnaisuudesta tukipäätöksen tekijän tiukkuudessa. Koska tukipäätöksissä oli satunnaisuutta, joka ei riipu yritysten (havaituista tai havaitsemattomista) ominaisuuksista, ja lisäksi tämä satunnaisuus vaikutti merkittävästi tuen saamisen todennäköisyyteen, käsittelijöiden estimoitua tiukkuutta voidaan käyttää instrumenttina regressiomallissa, jonka avulla tarkastellaan tukien vaikuttavuutta. Tällaisen instrumenttimuuttujan käyttö auttaa ehkäisemään tuen hakemiseen ja myöntämiseen liittyvästä valikoitumisesta aiheutuvaa harhaa.

2. Kaltaistaminen hakijajoukon sisällä. Niiden tukien kohdalla, joissa käsittelijäinstrumentti ei ole käytettävissä, tutkijat hyödynsivät kaltaistamismenetelmää, jonka avulla etsittiin tukea saaneille yrityksille verrokkiyritys niiden yritysten joukosta,

jotka ovat hakeneet tukea.

3. Kaltaistaminen tuettujen ja muiden yritysten välillä. Business Finlandin ja Finnveran rahoitusmuotoisten sekä KEHA-keskusten uudelleentyöllistämistukien osalta ei ole tietoa yrityksistä, jotka ovat hakeneet tukea, mutta joiden hakemus on hylätty. Näiden tukien osalta tutkijat hyödynsivät kaltaistamismenetelmää, jonka avulla etsittiin tukea saaneille yrityksille verrokkiyritys muiden yritysten joukosta, jotka eivät saaneet tukea.

4.3 Empiirinen evidenssi

Edellä mainitun Ropposen ym. (2025) koronatukien vaikuttavuutta koskevan tutkimuksen käsittelijä-instrumenttimuuttujamenetelmän perusteella ELY-keskusten myöntämällä korona-avustuksilla oli positiivisia ja tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia tukea saaneiden yritysten jalostusarvoon, työn tuottavuuteen ja henkilöstömäärään. Vastaavia vaikutuksia ei havaittu Business Finlandin korona-avustuksilla. Tuloksia voidaan mahdollisesti hyödyntää tulevaisuudessa tukimekanismien suunnittelussa, jos äkillisen kriisitilanteen vuoksi yrityksiä täytyy tukea hyvin nopealla aikataululla.

Säilyttäviä tukia on perusteltu erityisesti kilpailukyvn turvaamisella kansainvälisillä markkinoilla toimiville yrityksille. Tutkimusnäyttö näiden tukien vaikuttavuudesta on kuitenkin varsin heikko. Esimerkiksi energiaveronpalautuksen (Laukkanen ym., 2019) ja päästökaupan kompensaatiotuen (Wang, 2024; Koski & Wang, 2025) ei ole havaittu parantaneen yritysten kilpailukykyä.

²⁰ Ekonometrisia menetelmiä voidaan toki soveltaa muihinkin kuin kvasikokeellisiin tutkimusasetelmiin, mutta tällöin syy- ja seuraussuhde täytyy yleensä olettaa etukäteen, eikä sitä voida empiirisesti testata. Esimerkiksi instrumenttimuuttujamenetelmää on sovellettu jo lähes sadan vuoden ajan endogeenisuusharhan korjaamiseen ei-kokeellisissa tutkimusasetelmissä.

Yritystukien vaikuttavuuden empiirinen arviointi niin Suomessa kuin kansainvälises-
tikin on keskittynyt varsin suurelta osin
TKI-tukiin, joiden vaikuttavuus on keskeis-
tä tuottavuuden ja talouskasvun kannalta
(mm. Takalo ym., 2013; Einiö, 2014). Tutki-
musten perusteella TKI-tuet näyttäisivät
lisäävän yritysten TKI-investointeja ja
siten edistävän talouden uudistumista ja
tiedon leviämistä (Ilmakunnas ym., 2020).
TKI-tuilla on havaittu olevan myös positiivinen yhteys työllisyyteen.

Empiirinen evidenssi siitä, että TKI-tuet lisäävät innovointia huomattavasti, on nykyisin kiistaton. Tämä ei kuitenkaan suoraan tarkoita sitä, että tuet lisäävät koko yhteiskunnan hyvinvointia (Korpela, 2022). Koko kansantalouden tasolla tukien hyvinvointia lisäävä vaikutus jää huomattavasti pienemmäksi, jos huomioidaan tukien rahoittamisen aiheuttamat yhteiskunnalliset kustannukset (ks. Takalo ja Toivanen, 2018). Kuten edellä luvussa 3.4 todettiin, yritystuen vaihtoehtokustannuksen arviointi ei ole suoraviivaista, koska yritystuen rahoittamiseen on useita vaihtoehtoja, mutta tukimuodon ja rahoituksen hankinnan välillä ei ole selkeää kytkentää.

Empiirinen näyttö yritystukien tuottavuusvaikutuksista on varsin ristiriitaista (Ilmakunnas ym., 2020). Myös tuottavuusvaikutusten suhteen on merkittävää, arvioidaanko tuen tuottavuusvaikutuksia yksittäisen yrityksen kannalta vai laajemmin koko toimialan tai kansantalouden näkökulmasta. Yksittäisen tuensaajan tasolla yritystuen ja tuottavuuskehityksen välillä vaikuttaa olevan vahva positiivinen yhteys, mutta syy-seuraussuhteen suunnasta on olemassa hyvin niukasti empiiristä näyttöä, joten emme yleensä tiedä, lisääkö tuki

tuottavuutta vai lisääkö korkea tuottavuuden taso tai kasvuvauhti tuen saamisen todennäköisyyttä. Laajemmin toimialan tai koko kansantalouden tasolla tarkasteltuna yritystuen tuottavuusvaikutus voi olla negatiivinen tuen kilpailua vääristävien vaikutusten takia. Toimialan tuottavuuskasvun kannalta erityisen haitallisia ovat sellaiset säilyttävät tuet, jotka kohdentuvat alhaisen tuottavuuden yrityksiin, koska niiden takia heikot yritykset eivät poistu markkinoilta, vaan syövät markkinaosuutta kasvuhakuisilta korkean tuottavuuden yrityksiltä.

Viimeaikainen taloustieteellinen tutkimus korostaa, että TKI-tukien kokonaistaloudelliset vaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, miten ne kohdentuvat. Acemoglun ym. (2018) tulosten perusteella tukien tehokkuus on suurin, kun ne suuntautuvat korkean innovaatiokapasiteetin yrityksille. Tämä tukee resurssien siirtymistä tuotavampaan käyttöön, vauhdittaa matalan tuottavuuden yritysten poistumista markkinoilta ja kasvattaa kokonaishyvinvointia. Samalla se kiihdyttää uuden tiedon syntyä, sillä innovaatiot rakentuvat usein aiemmin tuotetun tiedon varaan. Innovaatiopolitiikassa yritysten itseohjautuvilla innovaatiopäätöksillä on suurempi onnistumistodennäköisyys sen sijaan, että jokin tukiviranomainen sanelisi innovaatiokohteita yrityksille (Takalo ja Toivanen, 2018).

4.4 T&K-verotuet

T&K-tukien osalta kansainvälinen yritystason kvasikokeellinen evidenssi viittaa vahvasti siihen, että verotuet lisäävät tehokkaasti sekä T&K-investointeja että T&K-toiminnan tuloksena syntyviä innovaatioita, joita voidaan patentoida.²¹

²¹ Tässä osaluvussa noudatetaan tarkasteltavan kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden mukaisesti TKI-toiminnan sijaan suppeampaa termiä T&K, joka ei sisällä innovaatiotoimintaa kuten keksinnön kaupallistaminen.

Bloomin ym. (2019) arvion mukaan T&K-verotukien nettohyödyt ylittävät suorien TKI-tukien nettohyödyt.

T&K-verotuet onkin otettu käyttöön varsin laajasti OECD-maissa lisäämään yritysten kannustimia investoida tutkimus- ja kehitystoimintaan. Kosken ja Fornaron (2021) selvityksen perusteella kaikkein avokätsimmät T&K-verotuet löytyivät Iso-Britanniasta. Britanniassa tehtyjen tutkimusten perusteella T&K-verotuki on kasvattanut yritysten innovaatioiden määrää merkittävästi. Dechezleprêtre ym. (2023) arvioivat, että yhden punnan verokustannuksella saadaan 1,7 punnan arvosta tutkimus- ja kehitysinvestointeja. Lisäksi patenttien avulla mitattu innovaatioiden määrä lähes kaksinkertaistui, kun tutkimus- ja kehityskuluja sai vähentää verotuksessa 45 prosenttiyksikköä enemmän.

Suomessa T&K-menojen verohuojennusta kokeiltiin tilapäisesti vuonna 2013, mutta kokeilu päättyi jo seuraavana vuonna. Vuosina 2021–2027 yritysten käytössä on määräaikainen T&K-lisävähennys, joka perustuu tutkimus- ja tiedonlevittämissorganisaation kanssa tehdyn yhteistyön alihankintalaskuihin (niin sanottu tutkimusyhteistyövähennys). Vuonna 2023 Suomessa otettiin käyttöön pitkälti Iso-Britannian mallia seuraava T&K-toiminnan yhdistelmä vähennys, joka tarjoaa yrityksille mahdollisuuden verohuojennukseen kahdella tavalla.²² Yleinen lisävähennys mahdollistaa 50 prosentin suuruisen vähennyksen hyväksyttävistä T&K-menoista (enintään 500 000 euroon saakka). Sen lisäksi vuoden 2024 alusta lähtien on ollut mahdollista saada 45 prosentin inkrementaalinen lisävähennys edellisvuoteen nähden kasvaneista T&K-menoista (myös enintään 500 000 euroon saakka).

Kosken (2025) mukaan vuonna 2023 T&K-yhdistelmä vähennystä myönnettiin 141 miljoonan euron edestä yhteensä 768 yritykselle, mikä tarkoittaa noin 28 miljoonan euron budjettivaikutusta. Täysimääräinen puolen miljoonan euron vähennys myönnettiin yhteensä 134 yritykselle. Käytännössä T&K-vähennys kohdentui suurimpiin yrityksiin: liikevaihdoltaan yli 10 miljoonan euron yritykset saivat lähes 70 prosenttia vähennyksen kokonaisarvosta ja vastaavasti yli 2 miljoonan euron liikevaihtoon yltävät yritykset saivat 90 prosenttia vähennyksen kokonaisarvosta.

Kosken (2025) mukaan anekdoottinen evidenssi viittaa siihen, että erityisesti pk-yritykset kokevat prosessin monimutkaiseksi ja riskialttiiksi. Verohallinnon sivuilta löytyvä T&K-yhdistelmä vähennyksen syventävä vero-ohje on tulostettuna yhteensä 50 sivua pitkä ja se sisältää yhteensä 58 erilaista esimerkkiä. Epäselvät kriteerit, tiukka tulkintalinja sekä mahdolliset hallinnolliset ja taloudelliset seuraamukset voivat heikentää varsinkin pk-yritysten halukkuutta ja mahdollisuuksia T&K-vähennyksen hyödyntämiseen.

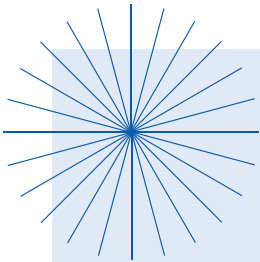
Uuden T&K-verohuojennuksen vaikuttavuutta ei ole vielä ehditty tutkia, mutta vuoden 2013 tilapäisen T&K-verohuojennuskokeilun vaikutuksia on aiemmin arvioitu Kuusen ym. (2016) tutkimuksessa. Siinä ei löydetty T&K-verotuelle tilastollisesti merkittävää kannustinvaikutusta. Tutkijat arvioivat verokokeilun huonon suunnittelun ja toteutuksen vaikuttaneen tulokseen.

Takalo ja Toivanen (2018) tutkivat Suomen vuoden 2013 T&K-verohuojennuksen vaikutuksia simulaatiomallin avulla. He vertailivat hyvinvointivaikutuksia tilanteissa, joissa tuki myönnetään a) yksinomaan

²² Lähde: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/168751/tutkimus-ja-kehittamistoiminnan-yhdistelmavahennys/>

verotukena, b) yksinomaan avustuksina, c) avustusten ja verotuen yhdistelmänä, tai d) tukea ei myönnetä lainkaan. Heidän tulostensa perusteella T&K-tuen hyvinvointivaikutukset jäivät alhaisiksi, parhaimmillaankin noin 2 prosenttiin, kun mallissa huomioidaan kattavasti myös tuen vaihtoehtokustannukset. Tukivaihtoehtojen a), b) ja c) hyvinvointivaikutusten välillä ei havaittu merkittävää eroa. Tukivaihtoehto a) loi mallin perusteella yrityksille kannustimen toteuttaa pieniä T&K-hankkeita, joiden yhteiskunnallinen tuottoaste on alhainen suhteessa saamatta jääviin verotuloihin. Tukivaihtoehdossa b) avustukset pitäisi Takalon ja Toivasen mukaan pyrkiä kohdentamaan sellaisiin hankkeisiin, jotka tuottavat suurimmat ulkoishyödyt.

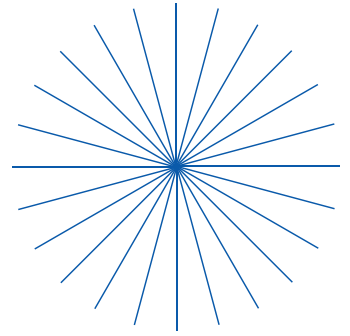
Kun vuonna 2023 käyttöön otetun T&K-yhdistelmä vähennyksen vaikuttavuutta pyritään tulevaisuudessa arvioimaan, saataviin empiirisiin tuloksiin tulee vaikuttamaan se, että samanaikaisesti yrityksille on edelleen tarjolla vastikkeettomia T&K-avustuksia. Vastikkeeton avustus on saajan kannalta yleensä edullisempi tukimuoto kuin T&K-verotuki. Verotuen vaikuttavuus olisi todennäköisesti suurempi tilanteessa, jossa T&K-avustuksia myönnettäisiin huomattavasti vähemmän tai ei lainkaan. On mahdollista, että kansainvälisissä tutkimuksissa saaduista hyvistä tuloksista huolimatta T&K-vähennyksen vaikuttavuus Suomen olosuhteissa jää vähäiseksi.



4.5 Yhteenveto

Tämän luvun keskeisimmät havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

- Yritystukilaissa edellytetään, että tukiviranomaisen on määrittäjä arvioitava tuen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta, mutta yritystuen vaikuttavuuden arviointi on erittäin haastava tehtävä.
- Uskottava vaikuttavuuden arviointi edellyttää käytännössä kokeellisen tai kvasikokeellisen tutkimusasetelman hyödyntämistä.
- Empiirinen evidenssi siitä, että TKI-tuet lisäävät yritysten TKI-toimintaa on kiistaton, mutta se ei kuitenkaan vielä takaa sitä, että tuet lisääisivät koko yhteiskunnan hyvinvointia.
- T&K-verotukien vaikuttavuudesta on saatu kansainvälisissä tutkimuksissa hyviä tuloksia, mutta Suomessa vuonna 2023 käyttöön otetun T&K-verohuojennuksen vaikuttavuutta ei ole vielä ehditty tutkia.
- Aikaisempien T&K-verohuojennuskokeilujen perusteella vaikuttaa todennäköiseltä, että T&K-toiminnan samanaikainen tukeminen sekä avustusten että verotuen kautta voi syödä T&K-verotuen vaikuttavuutta verrattuna tilanteeseen, jossa T&K-avustuksia myönnettäisiin nykyistä huomattavasti vähemmän tai ei lainkaan.



5. T&K-tukimuotojen analyttinen vertailu

Tässä luvussa syvennetään kahdessa edellisessä luvussa esitettyjä TKI-tukien taloustieteellisiä perusteluja ja näkökohtia analyttisen tarkastelun avulla, joka auttaa paremmin vertaamaan eri tuki-instrumentteja sekä hahmottamaan millaisissa tilanteissa yritystuki voi olla yhteiskunnan kannalta hyödyllinen, tehoton tai jopa haitallinen. Tämän raportin johtopäätökset ja suositukset perustuvat hyvin pitkälle tässä luvussa esitettyihin tuloksiin ja havaintoihin.

Tarkastelussa keskitytään T&K-toiminnan positiivisten ulkoisvaikutusten kompensoimiseen yrityksille (vrt. Takalo ja Toivanen, 2018). Analyttinen tarkastelu sisältää joitakin matemaattisia symboleja ja kaavoja, mutta tavoitteena on mahdollisimman pelkistetty ja yksinkertainen esitys, jota toivon mukaan taloustieteilijöiden lisäksi myös muut lukijat pystyvät halutessaan

varsin helposti seuraamaan, koska tarkastelu perustuu yksinkertaisiin yhtälöihin ja epäyhtälöihin, eikä sisällä lainkaan derivointia. Jokainen yrittäjä joutuu arjessaan pohtimaan näitä samoja kysymyksiä silloin, kun on kysymys investointipäätöksestä tai esimerkiksi siitä, onko T&K-yhdistelmävähennyksen hyödyntäminen yrityksen kannalta kannattavaa.

5.1 Yrityksen T&K-investointipäätös

Tarkastellaan yritystä, jolla on kaupallisesti lupaava ja yhteiskunnallisesti merkittävä tutkimus tai kehittämisidea. Yrityksen TKI-osasto on laatinut ehdotuksen T&K-hankkeeksi, jonka kokonaiskustannus on X euroa ja odotetun tuoton reaalin nettonykyarvo on Y euroa.²³ Eri hankkeiden kustannukset ja tuotot poikkeavat toisistaan, joten käyttämällä yksittäisen lukuarvion sijasta muuttujia X ja Y , analyysimme

²³ Hankkeen nykyarvo lasketaan diskonttaamalla hankkeen tuotosten ansiosta tulevaisuudessa saatavat tuotot nykyhetkeen. Nykyarvon suuruuteen vaikuttaa käytetty korko ja se, kuinka pitkä aika tarkasteluhetken ja myöhemmin kertyvien tuottojen välillä on.

kattaa mahdollisimman laajan kirjon erilaisia hankkeita.

Hankkeen kokonaiskustannukset χ sisältävät hankkeen rahoituskustannukset (esim. hanketta varten tarvittavan lainan korkokulut, hankkeeseen sitoutuneen oman pääoman tuoton sekä niiden sisältämät riskipreemiot). Oletetaan yksinkertaisuuden vuoksi, että yritys on niin vakavarainen, ettei luottorajoitteilla ole vaikutusta T&K-hankkeen toteuttamiseen. Tätä oletusta voidaan tässä yhteydessä perustella sillä, että epäsymmetrisestä informaatiosta johtuvien luottorajoitteiden tapauksessa lainatuki tai lainatakaus ovat paremmin perusteltuja tukimuotoja.

Hankkeen tuoton osalta on syytä korostaa, että T&K-hankkeisiin liittyy yleensä suuria riskejä, joten hankkeen tuotto on luonnollisesti epävarma. Tässä tarkastellun hankkeen ei välttämättä tarvitse tuottaa valmista keksintöä, tuotetta tai patenttia, vaan hankkeen tuloksena voi hyvin olla yrityksen tutkimusohjelman edistyminen siten, että lopullinen innovaatio syntyy vasta myöhemmin. On myös mahdollista, että hankkeen aikana ilmenee, että suunnitelma ei toimi tai että jokin toinen yritys on jo ehtinyt patentoida suunnitellun keksinnön, jolloin hankkeen tuotos voi olla negatiivinen.

Yrityksen TKI-osasto ottaa laskelmissaan huomioon muun muassa hankkeen onnistumistodennäköisyyden (mukaan lukien mahdolliset viivästyksset) ja kaupallisen potentiaalin arvioidessaan odotetun tuoton nettonykyarvoa y . Oletetaan seuraavassa yksinkertaisuuden vuoksi, että yrityksen johto on riskineutraali²⁴, mikä tarkoittaa sitä, että yrityksen johto tekee

päätöksen riskiä sisältävästä T&K-investoinnista vertaamalla tuoton odotusarvoa y hankkeen kokonaiskustannuksiin χ .

5.2 Lähtötilanne ilman ulkoisvaikutuksia, verotusta tai tukia

Jätetään aluksi verotus huomioimatta (tai vaihtoehtoisesti oletetaan yhteisöveron verokannaksi nolla prosenttia). Tässä tapauksessa riskineutraalin yrityksen kannattaa investoida T&K-hankkeeseen, jos

$$(1) \ y > \chi.$$

Epäyhtälössä (1) todetaan tarkastelumme intuitiivinen lähtökohta, jonka mukaan T&K-hanke (tai mikä tahansa muukin investointi) on yrityksen kannalta kannattava, jos sen odotettu tuotto ylittää hankkeen kustannukset.

5.3 T&K-toiminnan positiiviset ulkoisvaikutukset

Lisätään seuraavaksi tarkasteluun T&K-toiminnan positiiviset ulkoisvaikutukset. Täsmällisemmin y kuvaa T&K-hanketta suunnittelevan yrityksen yksityisen tuoton odotusarvoa. Oletetaan, että ulkoishyödyt yhteiskunnalle ovat suuruudeltaan δy , missä parametri $\delta > 0$ kuvaa ulkoisvaikutuksen suhteellista osuutta verrattuna yksityiseen tuottoon (luvussa 3.1 todettiin, että tutkimuskirjallisuuden perusteella arviot δ :n suuruudesta vaihtelevat välillä 20 %–100 %). Tällöin hankkeen yhteiskunnallisen tuoton odotusarvo on hankkeen yksityisen tuoton odotusarvon y ja positiivisen ulkoisvaikutuksen δy summa; positiivisen ulkoisvaikutuksen myötä hankkeen

²⁴Hankkeen nykyarvo lasketaan diskonttaamalla hankkeen tuotosten ansiosta tulevaisuudessa saatavat tuotot nykyhetkeen. Nykyarvon suuruuteen vaikuttaa käytetty korko ja se, kuinka pitkä aika tarkasteluhetken ja myöhemmin kertyvien tuottojen välillä on.

yhteiskunnallinen tuotto on huomattavasti suurempi kuin yksityinen tuotto

$$(1 + \delta)y > y.$$

Yhteiskunnan näkökulmasta hanke on kannattava toteuttaa, jos sen yhteiskunnalliset tuotot ylittävät kustannukset, ts.

$$(2) (1 + \delta)y > x.$$

Koska yritys investoi ainoastaan sellaisiin T&K-hankkeisiin, joissa sen yksityiset tuotot ylittävät kustannukset, osa yhteiskunnan kannalta kannattavista hankkeista uhkaa jäädä toteuttamatta. Tällöin T&K-toiminnan tukeminen voi lisätä yhteiskunnan kokonaishyvinvointia, jos seuraavat ehdot ovat voimassa:

$$(3) (1 + \delta)y > x > y,$$

missä ensimmäisen epäyhtälön mukaan hankkeen yhteiskunnalliset tuotot ylittävät kustannukset, kun taas toisen epäyhtälön mukaan kustannukset ylittävät yksityiset tuotot.

Epäyhtälöt (3) auttavat havainnollistamaan taloustieteessä hyvin tunnettuja perusteluja julkisen T&K-tuen tarpeellisuudesta. Analyysin perusteella tukea edellyttävät hankkeet ovat "väliinputoajia", joille yksityinen tuottovaatimus (1) ei päde, mutta julkinen tuottovaatimus (2) on kuitenkin voimassa. Mitä suurempi on ulkoisvaikutuksen voimakkuus δ , sitä suurempi osuus erilaisista T&K -hankesuunnitelmista on ehdon (3) täyttäviä väliinputoajia. Jos $\delta = 0$ (ts. ulkoisvaikutusta ei ole), julkinen tuottovaatimus (2) on täsmälleen sama kuin yksityinen tuottovaatimus (1).

Ehtojen (3) avulla voidaan myös tarkastella tilanteita, joissa tuesta on enemmän hait-

taa kuin hyötyä. Ensinnäkin jos tutkimus tai kehittämisidea on niin huono, ettei julkinen tuottovaatimus (2) toteudu, hanke ei ole yhteiskunnan näkökulmasta kannattava. Tässä tapauksessa julkisesti rahoitettu T&K-tuki ei ole perusteltu, koska se vähentää yhteiskunnan kokonaishyvinvointia.

Toisaalta jos yksityinen tuottovaatimus (1) toteutuu ilman ulkoisvaikutusten huomioimistakin, hanke on kaupallisesti kannattava ilman julkista tukeakin. Tällöin yhteiskunnan tuki ei lisää T&K-toimintaa, kun taas T&K-tuen rahoittaminen esimerkiksi muita talouden toimijoita verottamalla aiheuttaa haittaa muilla talouden sektoreilla. Tässä tapauksessa julkiseen T&K-tukeen on perusteltua suhtautua hyvin kriittisesti. Vaikka julkinen tuki ei tässä tapauksessa ole välttämätön hankkeen toteutumisen kannalta, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta voi kuitenkin olla kohtuullista, että yritykselle myönnetään julkisista varoista jonkinlainen kompensatio, jos hankkeen positiiviset ulkoisvaikutukset δ ovat hyvin merkittävät. Tällainen kompensatio voi pitkällä aikavälillä kannustaa yrityksiä jatkamaan tai jopa lisäämään T&K-toimintaansa tulevaisuudessa.

5.4 T&K-toiminnan yleinen verovähennys

Täydennetään seuraavaksi tarkastelua ottamalla huomioon yrityksen verotus. Oletetaan, että tarkasteltava yritys toimii liiketaloudellisesti kannattavasti ja sen verotettava liike-tulos π on suurempi kuin suunnitellun T&K-hankkeen kustannus tilikauden aikana, ts. $\pi > \chi$. Suomessa yrityksen liike-tulokseen kohdistuu yhteisövero, jonka verokantaa kuvataan tässä parametrilla $\tau > 0$ (tätä kirjoitettaessa $\tau = 20\%$). Sen jälkeen, kun yritys on maksanut liike-tuloksen perusteella määrätyn

yhteisöveron, jäljelle jäävät voittovarot siirretään yrityksen taseen omaan pääomaan, josta ne voidaan edelleen käyttää yrityksen omistajille maksettaviin osinkoihin tai uusiin investointeihin. Voittovarojen myöhemmällä käytöllä tai esim. osinkotulojen verotuksella ei ole tämän tarkastelun kannalta merkitystä, joten keskitymme seuraavaksi analysoimaan yhteisöveron ja siinä huomioitujen verovähennysten vaikutusta yrityksen T&K-investointipäätökseen.

Verovelvollinen saa pääsääntöisesti vähentää tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneita menoja, mukaan lukien T&K-toiminnan menot. Oletetaan yksinkertaisuuden vuoksi, että T&K-hanke toteutetaan yhden tilikauden aikana, mutta hankkeen odotettu tuotto y realisoituu vasta seuraavien tilikausien aikana, jolloin se ei vaikuta yrityksen verotettavaan tulokseen tässä tarkastellussa staattisessa kehikossa.²⁵ Näin ollen suunnitellun T&K-hankkeen toteuttaminen pienentää yrityksen verotettavaa liikevoittoa x eurolla, jolloin myös maksettavaksi jäävä yhteisövero alenee τx eurolla. Kun otetaan huomioon yhteisövero ja siihen tehdystä verovähennyksestä saatava verohyöty, hankkeen yksityinen tuottovaatimus voidaan kirjoittaa muodossa²⁶

$$(4) y > (1 - \tau)x.$$

Toisin sanoen hankkeen odotetun yksityisen tuoton tulee olla suurempi kuin hankkeen nettokustannus, jossa huomioidaan yhteisöveron aleneminen τx eurolla. Kun T&K-investointi on verovähennyskelpoi-

nen, mitä suurempi verokanta τ , sitä suurempi osuus mahdollisista hankkeista näyttäytyy yrityksen näkökulmasta kannattavilta.

T&K-menojen verovähennyskelpoisuus käytännössä supistaa epäyhtälöissä (3) kuvattujen väliinputojien osuutta: ehdot (3) voidaan tässä tapauksessa kirjoittaa muodossa

$$(5)(1 + \delta)y > x > y/(1 - \tau).$$

Verovähennys ei vaikuta siihen, onko aiottu T&K-hanke yhteiskunnan kannalta kannattava (ensimmäinen epäyhtälö), mutta se vaikuttaa hankkeen yksityiseen tuottoon (jälkimmäinen epäyhtälö). Koska $\tau > 0$, jälkimmäisen epäyhtälön mukainen ehto on käytännössä tiukempi, koska $1/(1 - \tau > 1)$. Verovähennyksen myötä aikaisempaa suurempi osuus hankkeista täyttää yksityisen tuottovaatimuksen, jolloin julkisen T&K-tuen merkitys ja vaikuttavuus pienenee. Mitä suurempi on verokanta τ , sitä enemmän verovähennys kannustaa yrityksiä T&K-investointeihin.

Tarkastellaan erikoistapausta, jossa yhteisöveron verokanta τ on niin korkea, että se täyttää seuraavan ehdon

$$(6)\tau \geq \delta/(1 - \tau).$$

Tässä tapauksessa väliinputojia ei jää jäljelle lainkaan. Tämä ehto voi toteutua siinä tapauksessa, että ulkoisvaikutus δ on suhteellisen alhainen ja toisaalta yhteisöveron verokanta τ on riittävän korkea. Jos

²⁵Useamman tilikauden kattava dynaaminen tarkastelu ei olennaisesti muuta asetelmaa tai analyysin tulosta. Yksinkertainen keino lisätä dynamiikkaa on tarkastella T&K-ohjelmaa, jossa yritys investoi vuosittain T&K-toimintaan vakiosumman x ja saa sille vakiodun odotetun tuoton y . Kattavampi stokastinen dynaaminen malli on esitetty tutkimuksessa Grossman ja Shapiro (1986).

²⁶Jollekin lukijoille intuitiivisempi tapa hahmottaa epäyhtälö on kirjoittaa se yhtäpitävässä muodossa $y + \tau x > x$, jolloin epäyhtälön vasemmalla puolella on hankkeen odotettu yksityinen tuotto plus hankkeesta saatava verohyöty, kun taas oikealla puolella on hankkeen kokonaiskustannus.

ulkoisvaikutus δ tunnetaan, olisi periaatteessa mahdollista asettaa verokanta τ siten, että epäyhtälö (6) toteutuu yhtälönä (=). Tällöin T&K-menojen verovähennysoikeus yhteisöverosta kompensoi täydellisesti ulkoisvaikutuksen, eikä lisäksi muuta julkista tukea tarvita lainkaan.

Äärimmillään verokanta τ voi olla niin korkea, että epäyhtälö (6) on voimassa epäyhtälönä (>). Tällöin verovähennysoikeus kannustaa T&K-investointeihin jopa sellaisissa tapauksissa, joissa yhteiskunnallinen tuottovaatimus (2) ei ole voimassa. Myös tällöin julkinen lisätuki T&K-toiminnalle lisäisi entisestään kannattamattomia T&K-hankkeita.

5.5 T&K-toiminnan lisävähennys

Monissa OECD-maissa on nykyisin käytössä ylimääräinen T&K-lisävähennys, joka otettiin käyttöön myös Suomessa vuodesta 2023 lähtien. Tämä lisävähennys on perusteltu tilanteessa, jossa T&K-menojen yleinen verovähennysoikeus on riittämätön veroporkkana T&K-toiminnan positiivisten ulkoisvaikutusten kompensoimiseksi. Tässä tapauksessa yhteisöveron verokanta τ on oletettavasti niin alhainen, ettei epäyhtälö (6) ole voimassa. Tällöin väliinputoajahankkeiden osuutta voidaan supistaa edelleen T&K-toiminnan kulujen lisävähennyksen avulla.

Lisävähennyksen toimintalogiikka on sama kuin edellisessä osaluvussa tarkastellun yleisen verovähennyksen tapauksessa. Yritys vähentää T&K-menonsa verotuksessaan samalla tavoin kuin edellä, mutta sen lisäksi yritys on oikeutettu tekemään lisävähennyksen, joka on suuruudeltaan $\lambda > 0$ prosenttia T&K-menoista (yleisesti käytetty arvo on $\lambda = 50\%$). Keskeinen ero yleisen verovähennyksen ja T&K-lisävähennyksen välillä on se, että yleinen verovä-

hennys perustuu yrityksen kirjanpidossa tositteiden perusteella todennettavissa oleviin todellisiin kuluihin, kun taas lisävähennys tehdään kuluista, joita ei todellisuudessa ole syntynyt. Käytännössä on perusteltua tulkita lisävähennys siten, että se alentaa yhteisöveron verokantaa.

Lisävähennyksen tapauksessa suunnitellun T&K-hankkeen toteuttaminen pienentää yrityksen verotettavaa liikevoittoa $(1 + \lambda)x$ eurolla, jolloin tilikaudella maksettavaksi määrättävä yhteisövero alenee $\tau(1 + \lambda)x = \tau x + \lambda \tau x$ eurolla, missä τx on yleinen verovähennys ja $\lambda \tau x$ on T&K-lisävähennys. Tässä tapauksessa hankkeen yksityinen tuottovaatimus voidaan kirjoittaa muodossa

$$({}_7)y > (1 - \tau(1 + \lambda))\chi.$$

Koska $\tau(1 + \lambda) > \tau$, lisävähennyksen myötä entistä suurempi osuus mahdollisista hankkeista näyttäytyy yrityksen kannalta kannattavilta, mikä on T&K-verokannustimen tarkoituskin. Mikäli T&K-menojen normaali verovähennysoikeus ei itsessään riitä kompensoimaan T&K-toiminnan positiivisia ulkoisvaikutuksia, voidaan lisävähennyksen avulla yrittää kuroa väliinputoajien osuutta edelleen umpeen.

Jos otetaan ulkoisvaikutus δ ja yhteisöveron verokanta τ annettuina siten, että

$$\tau < \delta/(1 + \delta),$$

voidaan lisävähennys asettaa sellaiselle tasolle, että se kompensoi tehokkaasti ulkoisvaikutuksen, muttei kuitenkaan kannusta yrityksiä tekemään yhteiskunnan kannalta kannattamattomia investointeja. Näin määritelty tehokas λ toteuttaa ehdon

$$\tau(1 + \lambda) = \delta/(1 + \delta),$$

josta saadaan lisävähennyksen λ arvoksi

$$(8)\lambda = \delta/\tau(1 + \delta) - 1.$$

Yhtälöstä (8) voidaan päätellä, että mitä suurempi on ulkoisvaikutus δ , sitä suurempi lisävähennys on yleensä perusteltu. Toisaalta mitä suurempi on yhteisöveron verokanta τ , sitä pienempi lisävähennys tarvitaan.

Oikein mitoitettuna T&K-lisävähennys on hyödyllinen verotuki, joka auttaa kompensoimaan T&K-toiminnan positiivisia ulkoisvaikutuksia yrityksille. Lisävähennyksen ilmeisenä riskinä on kuitenkin se, että liian korkeaksi asetettu lisävähennys kannustaa yrityksiä investoimaan myös kannattamattomiin T&K-hankkeisiin, joissa yhteiskunnallinen tuottovaatimus ei toteudu. Lisäksi lisävähennys tietenkin pienentää verokertymää.

Käytännössä verokanta τ on sama kaikille yrityksille ja hankkeille, kun taas ulkoisvaikutus δ vaihtelee suuresti eri hankkeitten välillä. Heterogeenisten ulkoisvaikutusten tapauksessa T&K-lisävähennys on todennäköisesti joissakin tapauksissa hyödyllinen, kun taas joissakin tapauksissa lisävähennys voi kannustaa investoimaan sellaisiinkin kannattamattomiin hankkeisiin, joissa ulkoishyödyt yhteiskunnalle ovat vähäiset. Siten ulkoisvaikutusten heterogeenisuus yhdistettynä verotuen heikkoon osumatarkkuuteen voi heikentää T&K-verohuojennuksen vaikuttavuutta.

5.6 T&K-avustuksen omarahoitusosuus

Edellä esitetty analyttinen kehikko soveltuu myös vastikkeettomien avustusten tarkasteluun. Tässä osaluvussa pureudutaan erityisesti avustusten omara-

hoitusosuuden aiempaa tehokkaampaan hyödyntämiseen yritystukipolitiikan instrumenttina.

Verotuksen näkökulmasta T&K-hankkeeseen saadut avustukset luetaan mukaan yrityksen verotettavaan liikeluokkaan, mutta toisaalta T&K-menot voidaan yleensä vähentää täysimääräisesti verotuksessa. Mikäli T&K-avustus kattaa kokonaan hankkeen kustannukset, avustuksen vaikutukset liikeluokkaan ja verovähennykseen kumoavat toisensa, jolloin hanke ei vaikuta yritykselle määrättävään yhteisöveroon lainkaan. Jos jätetään yksinkertaisuuden vuoksi tässä tarkastelussa huomioimatta avustuksen hakemisesta, raportoinnista ja jälkiarvioinnista aiheutuvat kulut (jotka todellisuudessa voivat olla merkittävät), yrityksen kannattaa toteuttaa suunniteltu T&K-hanke, jos saatu avustus kattaa hankkeen kustannukset ja sen odotettu tuotto on positiivinen,

$$y > 0.$$

Täysimääräisen avustuksen tapauksessa jää avustusta myöntävän tukiviranomaisen vastuulle varmistaa, että T&K-hankkeen rahoittaminen on yhteiskunnan kannalta järkevää, ts. tukiviranomaisen tulisi varmistaa ehdon (3) voimassaolo. Epätäydellisen ja epäsymmetrisen informaation vallitessa ilmeisenä vaarana on, että tukiviranomainen myöntää avustusta yhtäältä sellaisille kaupallisesti lupaaville hankkeille, jotka toteutuisivat avustuksetta, toisaalta myös huonoille hankkeille, jotka eivät ole yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin kannalta kannattavia.

Täysimääräisen avustuksen ongelmana voidaan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta pitää myös sitä, että avustuksen kohteena oleva yritys saa

käytännössä ilmaiseksi hankkeen myötä syntyvän yksityisen tuoton y , kun taas kustannukset χ jäävät täysimääräisesti yhteiskunnan maksettaviksi. Vaikka yrityksen T&K-toiminnan synnyttämän positiivisen ulkoisvaikutuksen δy kompensoimista voidaan pitää perusteltuna, yksityistä tuottoa tavoittelevan T&K-toiminnan täysimääräinen korvaaminen muodostaa tulonsiirron muilta verovelvollisilta T&K-avustusta saavalle yritykselle.

Tätä ongelmaa pyritään käytännössä paikkaamaan siten, että T&K-avustusta ei myönnetä täysimääräisenä hankkeen kustannuksiin, vaan yritykseltä vaaditaan omarahoitusosuus, joka on suuruudeltaan $\omega > 0$.²⁷ Toisin sanoen avustus on suuruudeltaan $(1 - \omega)\chi$ euroa ja yritys maksaa itse jäljelle jäävän $\omega\chi$ euron osuuden hankkeen kustannuksista. Jos jätetään aluksi verovähennykset huomioimatta, hankkeen yksityinen tuottovaatimus on tällöin

$$y > \omega\chi.$$

Toisin sanoen yrityksen kannattaa investoida TKI-hankkeeseen, jos sen odotettu tuotto kattaa omarahoitusosuuden. Jos avustuksen tarkoituksena on kompensoida yritykselle TKI-toiminnan synnyttämä positiivinen ulkoishyöty, voidaan omarahoitusosuuden minimitaso ratkaista yhtälöstä

$$(1 + \delta)y = y/\omega.$$

Näin saadaan omarahoitusosuuden alarajaksi

$$(9) \omega = 1/(1 + \delta).$$

Mitä suurempi on ulkoisvaikutus δ , sitä pienempi omarahoitusosuus riittää kannustamaan yrityksiä tekemään hyödyllisiä TKI-investointeja. Toisaalta mitä pienempi

on ulkoisvaikutus, sitä suurempi omarahoitusosuus rahoitettavilta hankkeilta tulisi vaatia. Jos $\delta = 0$, tulisi yrityksen rahoittaa yksinomaan yksityistä tuottoa aikaansaava hanke kokonaan omista varoistaan.

Mikäli tukiviranomainen kykenee riittävällä tarkkuudella arvioimaan ulkoisvaikutusten δ suuruutta, vaadittua omarahoitusosuutta ω on yhtälön (9) perusteella mahdollista säätää kunkin hankkeen kohdalla tapauskohtaisesti. Omarahoitusosuuden nykyistä tehokkaampi hyödyntäminen tukipolitiikan instrumenttina mahdollistaisi T&K-tukipolitiikan mission keskittämisen T&K-hankkeiden aikaansaamiin ulkoishyötyihin, samaan tapaan kuin Takalo ja Toivanen (2018) ovat aiemmin ehdottaneet. Konkreettinen ehdotus ulkoishyötyihin perustuvasta T&K-tukimenettelystä esitetään luvussa 5.8.

5.7 T&K-verovähennysten ja avustusten yhteisvaikutus

Lopuksi yhdistetään T&K-verovähennykset ja avustukset samaan tarkasteluun. Oletetaan, että yritys saa T&K-hankettaan varten julkisista varoista maksetun avustuksen, johon sisältyy omarahoitusosuus. Tässä tapauksessa T&K-toiminnan kulut ovat verovähennyskelpoisia ainoastaan siltä osin kuin ne ylittävät hankkeeseen saadut avustukset.

Jos tarkastellaan yleistä verovähennystä ilman lisävähennystä, hankkeen yksityinen tuottovaatimus voidaan esittää seuraavasti

$$y > (1 - \tau)\omega\chi = \omega\chi - \tau\omega\chi.$$

Toisin sanoen hankkeen odotetun yksityisen tuoton y tulee kattaa hankkeen

²⁷ Business Finlandin rahoituksessa yrityksen omarahoitusosuus vaihtelee rahoitusmuodon mukaan, mutta yleensä se on noin 25–50 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista.

omarahoitusosuus $\omega\chi$, josta vähennetään verovähennyksen aikaansaama verohyöty $\tau\omega\chi$.

Jos lisäksi yrityksellä on mahdollisuus tehdä T&K-verotueksi luokiteltava lisävähennys, on hankkeen yksityinen tuottovaatimus muotoa

$$(10) \quad y > (1 - \tau(1 + \lambda))\omega\chi = \omega\chi - \tau\omega\chi - \lambda\tau\omega\chi.$$

Tällöin hankkeen odotetun yksityisen tuoton tulee olla suurempi kuin hankkeen omarahoitusosuuden $\omega\chi$, josta vähennetään normaalin verovähennyksen muodostaman veroedun $\tau\omega\chi$ lisäksi myös lisävähennyksen λ aikaansaama verohyöty $\lambda\tau\omega\chi$. Kuten kaavasta (10) voidaan päätellä, verotuen ja vastikkeettoman avustusten yhdistelmä monimutkaistaa tuen vaikutuksen arviointia huomattavasti sekä tukiviranomaisten että tukea saavan yrityksen näkökulmasta.

Käytännössä verotuki on sama kaikille yrityksille, kun taas harkinnanvaraisista avustuksista päättävät toisistaan riippumattomasti eri tukiviranomaiset. Näin ollen useasta eri tuesta koostuvaan yhdistelmään liittyy erittäin huomattava riski siitä, että useiden eri tukien muodostama kokonaisuus on yhteisvaikutuksiltaan yli-imitoitettu, jolloin yrityksillä on kannustin ryhtyä myös sellaisiin T&K-hankkeisiin, joissa yhteiskunnallinen tuottovaatimus (3) ei toteudu.

Yhteenvetona voidaan todeta, että yrityksiä voidaan kannustaa T&K-toimintaan sekä avustusten että verotukien avulla. Molempiin tukimuotoihin kuitenkin sisältyy riski, että yliimitoitettu tuki voi kannustaa yrityksiä tekemään sellaisia T&K-investointeja, joiden yhteiskunnallinen tuottoaste on heikko.

Verotuki olisi tehokas tuki-instrumentti siinä tapauksessa, että T&K-toiminnan ulkoishyödyt ovat suunnilleen samansuuriset kaikissa hankkeissa. Käytännössä ulkoishyödyt lienevät erittäin heterogeeniset, mikä puoltaa harkinnanvaraisten avustusten käyttöä tuki-instrumenttina niiden paremman osumatarkkuuden takia. Avustuksia myöntävällä tukiviranomaisella, joista tärkein on Business Finland, lienee myös Verohallintoa huomattavasti suurempi kompetenssi arvioida täyttääkö aiottu hanke T&K-toiminnan kriteerit vai onko se pikemminkin näennäistä T&K-pöhinää. Jälkikäteen haettavaan verovähennykseen sisältyy yrityksen kannalta riski, että Verohallinto tulkitsee T&K-toiminnan kriteereitä liian tiukasti, jolloin verovähennys jää saamatta. Yhteiskunnan kannalta toisena riskinä edellisen lisäksi on, että Verohallinto tulkitsee T&K-toiminnan kriteereitä liian löyhästi, jolloin myös näennäisesti T&K-toimintaa muistuttavaa puuhastelua tuetaan verohuojennuksin. Samat riskit koskevat luonnollisesti myös Business Finlandia ja muita tukiviranomaisia, mutta toisin kuin Verohallinnolla, Business Finlandin palveluksessa on T&K-hakemusten arviointiin erikoistuneita koulutettuja asiantuntijoita, joiden päätehtäviin kuuluu tällaisten riskien tunnistaminen ja arviointi.

Seuraavassa osaluvussa esitetään konkreettinen ehdotus ulkoishyötyihin perustuvasta T&K-tukimenettelystä, jossa hankekohtaista omarahoitusosuutta hyödynnetään keskeisenä tukipolitiikan välineenä.

5.8 Ehdotettu ulkoishyötyihin perustuva T&K-tukimenettely

Ehdotuksemme mukaan tukiviranomaisen tulisi avustushakemusten arvioinnissa keskittyä lähes yksinomaan ulkoishyötyjen

δ arviointiin ja päättää sen perusteella vaaditun omarahoitusosuuden ω suuruudesta. Uutta ehdotuksessamme on nimenomaan se, että omarahoitusosuus ω asetettaisiin kullekin hankkeelle tapauskohtaisesti erikseen, jonka jälkeen hankkeen liiketaloudellisen kannattavuuden arviointi jäisi kokonaan yrityksen omalle vastuulle (ml. hankkeeseen sisältyvät riskit). Mikäli aiotun hankkeen omarahoitusosuus on yrityksen kannalta liian suuri, yritys voi halutessaan jättää hankkeen toteuttamatta, vaikka se saisikin positiivisen avustuspäätöksen. Lisäksi tai vaihtoehtoisesti tuen hakemisessa voidaan noudattaa neuvottelevaa menettelyä, jossa hakija esittää hankesuunnitelman tukiviranomaiselle, minkä jälkeen hakija ja tukiviranomainen neuvottelevat avustuksen suuruudesta, omarahoitusosuudesta, mahdollisesta vieraan pääoman ehtoisesta lainasta ja sen ehdoista (ml. avustukseen mukaan luettava mahdollinen korkotuki).

Käytännössä avustushakemusten arviointivaiheessa ulkoishyötyjä δ voitaisiin arvioida yksinkertaista pisteytysmenettelyä noudattaen seuraavaan tapaan. Koska T&K-hanke tuottaa lähtökohtaisesti ulkoishyötyjä, tukiviranomaisen ensimmäinen tehtävä on arvioida missä määrin aiottu hanke täyttää T&K-toiminnan tunnusmerkit. Arvioinnissa voidaan hyödyntää Tilastokeskuksen luonnehdintaa, jossa tutkimus- ja kehittämistoimintaa kuvataan seuraavalla tavalla:

”**1. Uutta tietoa tavoittelevaa:** tutkimus- ja kehittämistoiminnan tavoitteena on tuottaa uutta tietoa ja uusia tuloksia. Pelkkä olemassa olevan tiedon soveltaminen uusien ratkaisujen, tuotteiden, prosessien tai menettelytapojen kehittämiseksi ei ole tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

2. Luovaa: tutkimus- ja kehittämistoiminnalle tunnusomaista on luovuus, ongelmanasettelu, uudenlaisten käsitteiden ja hypoteesien testaaminen. Tuotteiden, prosessien, käytänteiden tai mallien rutiniinomainen uudistaminen tai kehittäminen ei ole tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

3. Onnistumisen suhteen epävarmaa: tutkimus- ja kehittämistoiminnalle on tunnusomaista epävarmuus sekä toteutuvien tulosten että tarvittavien resurssien suhteen.

4. Systemaattista: tutkimus- ja kehittämistoimintaa suoritetaan suunnitelmallisesti ja sen toteutusta seurataan. Toiminnan tarkoitus on määritelty ja siihen on kohdennettu suunnitellut resurssit. Tutkimus- ja kehittämistoiminta on usein organisoitu projektiksi, mutta se voi olla myös yhden henkilön tai ryhmän suorittama tavoitteellista toimintaa.

5. Tuloksiltaan siirrettävissä olevaa ja/ tai toisinnettavaa: tutkimus- ja kehittämistoiminnan tuottama tieto ja tulokset ovat toisinnettavia ja siirrettävissä.”

Ensimmäisessä vaiheessa tukiviranomainen pisteyttää hakemukset edellä esitettyjen 5 kriteerin mukaisesti. Tässä vaiheessa hakemukset, jotka eivät riittävässä määrin täytä T&K-toiminnan tunnusmerkkejä, voidaan hylätä.

Jatkoon päässeitä hakemuksia voidaan seuraavassa vaiheessa arvioida muun muassa seuraavin kriteerein:

- Sisältyykö hankkeeseen T&K-yhteistyötä yliopistojen, tutkimuslaitosten ja/tai muiden yritysten kanssa? (T&K-yhteistyö edesauttaa tiedon ja kokemuksen leviämistä)

- Missä määrin hankkeesta saatavat tulokset tukevat vihreää siirtymää, huoltovarmuutta tai muita tukiviranomaisen määrittelemiä laajempia yhteiskunnallisia missioita? (muut positiiviset ulkoishyödyt)

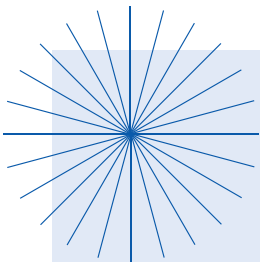
- Tullaanko hankkeen tuottamat uudet tulokset julkaisemaan avoimesti, patentoimaan tai salaamaan kokonaan? (tulosten julkaiseminen edistää tiedon leviämistä)

Ensimmäisen T&K-toiminnan arvioinnin pisteytyksen lisäksi hanke voisi saada lisäpisteitä T&K-yhteistyöstä (mikä edistää tiedon ja hyvien käytäntöjen leviämistä yhteiskunnassa), vihreän siirtymän tms. yhteiskunnallisten missioiden edistämisestä sekä tulosten avoimesta julkaisemisesta.

Lopuksi arviointipisteet lasketaan yhteen ja muunnetaan omarahoitusosuusiksi esi-

merkiksi siten, että maksimipisteet saavan hankkeen omarahoitusosuus on 10 prosenttia, keskimääräiset pisteet oikeuttavat 50 prosentin omarahoitusosuuteen ja vähimmäispisteillä omarahoitusosuus voisi olla 80 prosenttia.

Jos tukiviranomaisen arviointi keskittyisi pääasiassa ulkoisvaikutusten ja vaadittavan omarahoitusosuuden arviointiin edellä hahmotellulla tavalla, kaikki tuen myöntämisen edellyttämät minimivaatimukset täyttävät hakemukset voitaisiin hyväksyä, mikä pienentäisi hyväksymis- ja hylkäyspäätöksistä seuraavaa hallinnollista taakkaa sekä vähentäisi virheellisten hyväksymis- ja hylkäyspäätösten riskiä. Tämä voisi osaltaan pienentää yritysten kynnystä hakea T&K-avustusta.



5.9 Yhteenveto

Tämän luvun keskeisimmät havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

- T&K-tuet ovat perusteltuja, mutta ylimitoitettu tuki voi kannustaa yrityksiä näennäisesti T&K-toimintaa muistuttaviin hankkeisiin, joiden yhteiskunnallinen tuottoaste on heikko.

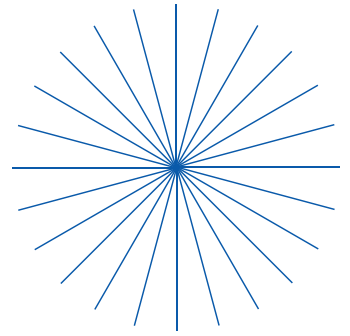
- T&K-verotuen osumatarkkuus on heikko: se ei kykene erottelemaan yhteiskunnan kannalta hyödyllisiä hankkeita sellaisista hankkeista, jotka tuottavat pelkästään yksityisiä tuottoja tai toteutuisivat muutenkin ilman tukea.

- Harkinnanvaraisten T&K-avustusten osumatarkkuus paranisi, jos niiden

myöntämisperusteena painotettaisiin ennen kaikkea hankkeen odotettuja ulkoishyötyjä.

- Omarahoitusosuutta voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän tuen kohdentamiseksi suurimmat ulkoishyödyt tuottaviin hankkeisiin.

- Osaluvussa 5.8 hahmoteltiin yksinkertainen pisteytysmenettely, jonka pohjalta tukiviranomainen voisi arvioida T&K-hakemusten tuottamia ulkoishyötyjä ja päättää omarahoitusosuuden suuruudesta tapauskohtaisesti.



6. Suomen yritystuet tilastojen valossa

Tässä luvussa tarkastellaan yritystukien nykytilaa Suomessa saatavissa olevan tilastoaineiston perusteella. Tarkastelussa hyödynnetään Tilastokeskuksen yritystukitilastoa sekä vuonna 2023 avattua TEM:n ylläpitämää yritystukien julkista tietojärjestelmää, joka sisältää kattavat ja ajantasaiset tiedot valtion tukiviranomaisten ja niiden puolesta tukia myöntävien yhteisöjen ja säätiöiden myöntämistä ja maksamista tuista vuodesta 2020 lähtien.

6.1 Elinkeinoelämän edistäminen

Yritystukien leikkaamista koskevassa julkisessa keskustelussa viitataan joskus valtion budjetin momentteihin ”40–49 Valtionavut elinkeinoelämälle”, jotka sisältävät elinkeinoelämän edistämiseksi tarkoitettut valtionavut yrityksille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille sekä yrittäjien ja elinkeinonharjoittajien yms. etuja edistävälle keskusjärjestöille, yhdistyksille ym.

Vuoden 2025 valtion budjetissa valtionavut elinkeinoelämälle olivat yhteensä 4,2 miljardia euroa.²⁸

Jos huomioidaan laajemmin koko julkinen sektori, julkisia menoja tilastoidaan kansainvälisen julkisyhteisöjen tehtäväjaottelun (COFOG, *Classification of the Functions of Government*) perusteella. Suorat yritystuet kuuluvat menoluokkaan G04 Elinkeinoelämän edistäminen. Vuonna 2023, kyseinen menoluokka oli yhteensä 12,5 miljardia euroa (2 244 € henkeä kohden), mikä vastasi 8,2 prosenttia julkisyhteisöjen kokonaismenoista ja noin 3 prosenttia BKT:stä.

Kuitenkin vain varsin pieni osuus elinkeinoelämän edistämiseen tarkoitetuista useiden miljardien eurojen suuruisista julkisista menoista kanavoituu yrityksiin, kuten seuraavassa havaitaan.

²⁸ Lähde: Valtiovarainministeriö TA 2025, <https://vm.fi/valtion-budjetti-lukuina>

6.2 Tilastokeskuksen yritystukitilasto

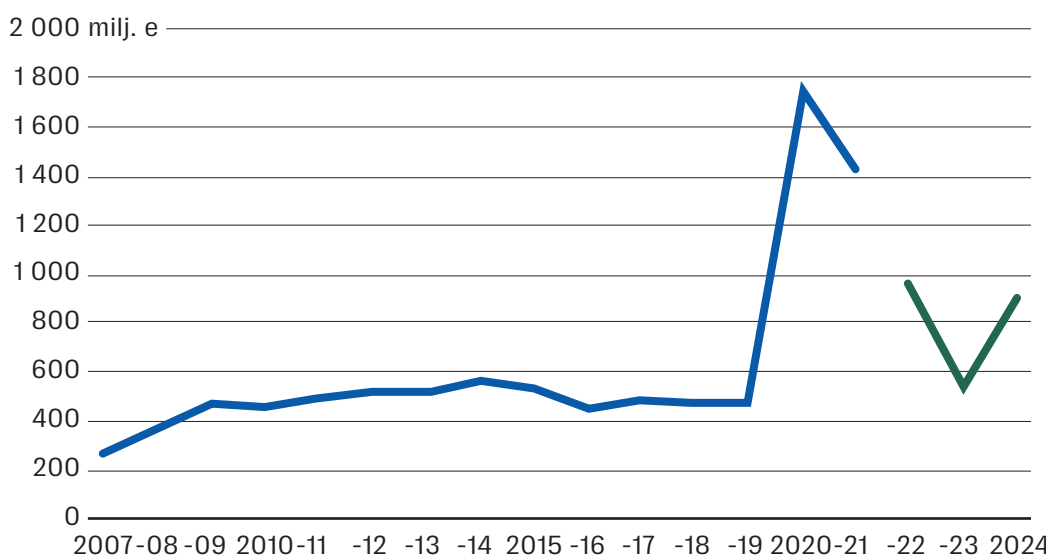
Tilastokeskuksen yritystukitilasto on osa Suomen virallista tilastoa. Yritystukitilastossa selvitetään yritystukien ajallista muutosta ja yritystukien jakautumista toimialoittain ja yrityksen kokoluokan mukaan. Yritystukitilaston arkistokanta ulottuu aina vuoteen 2007 saakka, joten sen avulla voidaan tarkastella yritystukien pitkän aikavälin kehitystä.²⁹ Tilasto muodostuu Finnveran myöntämistä lainoista ja takauksista, Business Finlandin maksamista tuista ja lainoista, Valtiokonttorin maksamasta kustannustuesta, KEHA-keskuksen maksamasta tuesta ravitsemisyriyksille sekä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM), ELY-keskusten ja maa- ja metsätalousministeriön (MMM) maksamista suorista tuis- ta. Maataloustukia tai erilaisia verotukia ei ole tilastossa mukana. Tilastovuodesta 2022 lähtien Tilastokeskus otti käyttöön TEM:n yritystukirekisteriin perustuvan aineiston ja samalla yritystuen määritelmää

on laajennettu kattamaan entistä useampia tukiohjelmia. Näin ollen tiedot eivät ole vertailukelpoisia menneisiin vuosiin. Rekisteri ei vielä kata kaikkia tukiohjelmia, esimerkiksi palkka- ja starttitukiin liittyen. Palkkatuet lisättiin tilastoon erillisellä tietopyynnöllä vuodelle 2022. Rekisteri ei sisällä maksatustietoja niistä tuista, jotka on myönnetty ennen vuotta 2020.

Kuviossa 6.1 esitetään maksettujen avustusten kokonaismäärän kehitys ajanjaksolla 2007–2024.³⁰ Kuvio ei sisällä lainoja, takauksia tai verotukia, eikä maksettuja avustuksia ole inflaatiokorjattu, mutta näistä puutteista huolimatta kuvio auttaa havainnollistamaan yritystukien pitkän aikavälin kehitystä.

Avustusten kokonaissumma pysyi varsin vakaana noin puolen miljardin euron tasolla koko 2010-luvun. Koronakriisin myötä avustusten kokonaissumma kasvoi yli kolminkertaiseksi lähes 1,8 miljardiin euroon vuonna 2020, mutta sen jälkeen avustus-

Kuvio 6.1: Maksetut avustukset 2007–2024 (milj. euroa)



Lähde: Tilastokeskuksen yritystukitilasto

²⁹ Lähde: <https://stat.fi/tilasto/yrтт>

³⁰ Tilastokeskus käyttää termiä "suora tuki", mutta väärinkäsitysten välttämiseksi tässä raportissa käytetään täsmällisempää termiä "vastikkeeton avustus".

ten kokonaismäärä on nopeasti palautunut kohti aiemmin vallinnutta tasoaan. Valitettavasti vuosien 2022–2024 tilastot (oranssi viiva) eivät ole vertailukelpoisia aikaisempien tilastojen kanssa, joten täsmällinen vertailu koronakriisiä edeltävään ajanjaksoon ei ole mahdollinen. Koska kuitenkin uudemmat tilastot ovat aiempaa kattavampia, voidaan olettaa, että sininen viiva ainakin jossakin määrin aliarvioi ennen vuotta 2022 maksettuja avustuksia. Siten avustusten kokonaismäärä vaikuttaa tilapäisen koronapiikin jälkeen palautuneen varsin nopeasti kohti aiemmin vakiintunutta tasoaan.

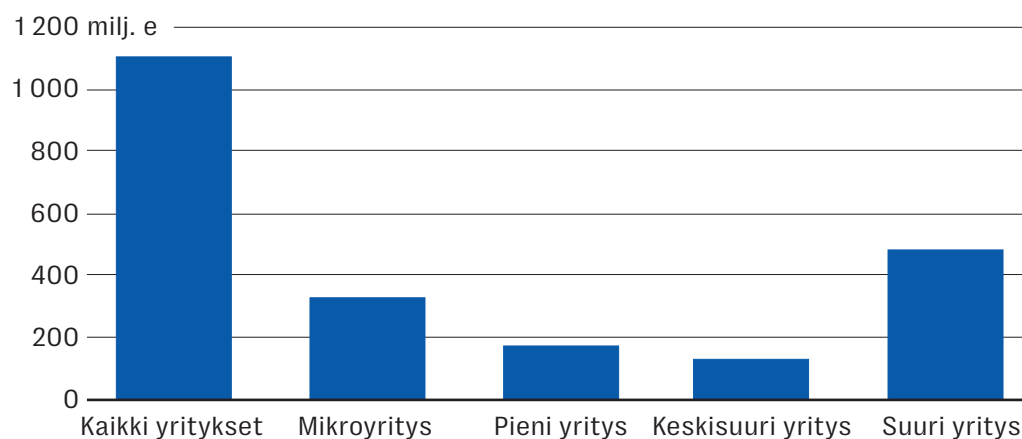
Vertailussa olisi perusteltua ottaa huomioon myös inflaation kiihtyminen vuoden 2021 jälkeen, mutta inflaatiokorjausta ei

tässä tehdä, koska yritystukitilaston tiedot ennen vuotta 2022 ja sen jälkeen eivät lähtökohtaisesti ole vertailukelpoisia. Tässä raportissa pitäydytään yritystukien nimellisen kehityksen tarkastelussa vastaavalla tavalla kuin YTJ:n raporteissa (vrt. Ilmakunnas ym., 2010).

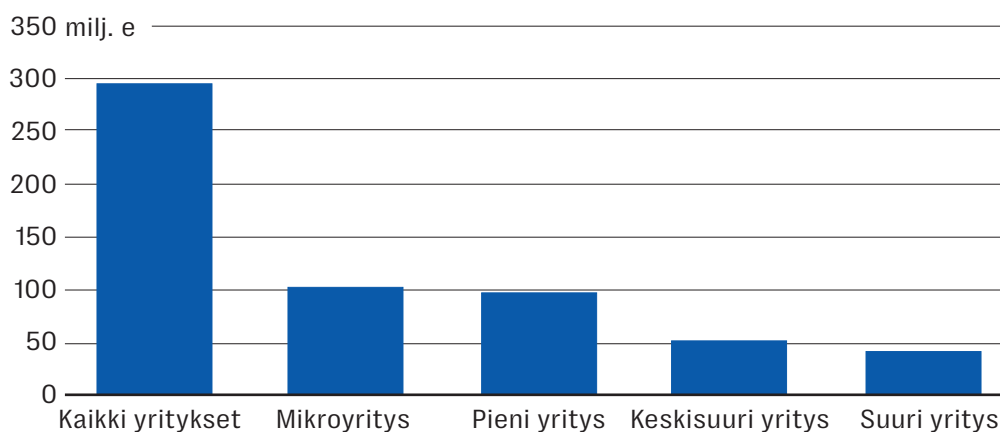
Kuvio 6.2 esittää myönnettyjen avustusten ja lainojen jakautumisen yritysten kokoluokan mukaan vuonna 2024. Yritysten kokoluokitus perustuu työntekijöiden lukumäärään: mikroyritys määritellään yritykseksi, jonka palveluksessa on alle 10 työntekijää, pienen yrityksen henkilöstömäärä on 10–49 työntekijää, keski-suuren 50–249 työntekijää ja suuren yrityksen vähintään 250 työntekijää. Kuviosta 6.2 havaitaan, että suurin osuus vastikkeettomista avus-

Kuvio 6.2: Myönnetyt avustukset (ylempi kuvio) ja lainat (alempi kuvio) yrityksen kokoluokan mukaan vuonna 2024 (milj. euroa)

Avustukset



Lainat



Lähde: Tilastokeskuksen yritystukitilasto

tuksista myönnettiin suurille yrityksille. Mikroyritysten suuri osuus selittyy niiden suurella lukumäärällä. Mikroyritykset ja pienet yritykset saivat myös suuren osuuden yritystueksi luetuista lainoista, kun taas suurten yritysten osuus lainoista on huomattavasti pienempi kuin vastikkeettomista avustuksista. Keskisuurten yritysten osuus on molempien tukimuotojen osalta kaikkein alhaisin.

Pienet yritykset kärsivät luottorajoitteista ja rahoitusmarkkinoiden pullonkaloista suuria yrityksiä todennäköisemmin, joten on ymmärrettävää, että suuri osuus lainatuesta kohdentuu nimenomaan mikro- ja pienyrityksiin. Vastikkeettomat avustukset ovat perusteltu tukimuoto hankkeille, joissa syntyy merkittäviä ulkoishyötyjä. Markkinoiden dynamiikan ja yrityskannan uudistumisen kannalta olisi toivottavaa, että avustukset kohdentuisivat kasvuyrityksiin. Valitettavasti suurten yritysten korkea osuus avustusten kokonaissummasta saattaa osaltaan tukea olemassa olevia rakenteita ja siten olla haitallista tuottavuuden kehitykselle.

Vaikka avustuksia ja lainapääomaa ei ole mielekästä suoraan verrata, kaikkien yritysten saamia tukisummia (vasemmanpuoleisimmat pylväät) tarkastelemalla havaitaan, että vastikkeettomien avustusten kokonaissumma oli yli kolminkertainen myönnettyjen lainojen lainapääomaan verrattuna. Kun otetaan huomioon, että lainojen tukikomponentti on huomattavasti pienempi kuin lainapääoma, joka peritään yrityksiltä takaisin, on vastikkeettomien avustusten osuus yritystukien kokonaismäärästä erittäin suuri.

6.3 TEM:n yritystukien tietopalvelu

TEM:n ylläpitämä yritystukien julkinen tietojärjestelmä sisältää tiedot suorista tuista, palautuvista tuista ja verotuista, jotka täyttävät EU-valtiontukisääntöjen (107 artiklan 1 kohta) mukaiset edellytykset.³¹ Näitä ovat myös de minimis -tuet ja ns. SGEI-tuet (julkisen palvelun velvoite). Aineisto ei sisällä kuntien ja rahoituslaitosten myöntämiä tukia eikä maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden tukia.

Kuviossa 6.3 esitetään myönnettyjen ja maksettujen avustusten kehitys ja jakautuminen tukiohjelmaluokittain vuosina 2020–2025 TEM:n tietopalvelun perusteella (huom. kuvioissa palkkien ja tukiohjelmaluokkien järjestys on käänteinen). Kuvioden perusteella sekä myönnettyjen että maksettujen avustusten kokonaismäärä on laskenut huomattavasti koronapandemian jälkeen. Tämä selittyy suurelta osin tilapäisten koronatukien päättymisellä. Kuvioden tulkinnassa on syytä huomata, että tämä raportti on laadittu kesän 2025 aikana, joten vuoden 2025 tiedot voivat muuttua loppuvuoden aikana.

Kuvio 6.3 havainnollistaa, että myönnettyjen ja maksettujen avustusten välillä voi olla hyvin huomattava ero. Esimerkiksi vuosina 2022–2023 myönnetty avustukset olivat yhteensä yli 1,5 miljardia euroa vuodessa, kun taas maksettujen avustusten yhteissumma jäi molempina vuosina selvästi alle miljardin euron. Myönnetty tuki voi kohdentua useammalle vuodelle, toisaalta kaikkea myönnettyä tukea ei välttämättä makseta, jos esimerkiksi tuen myöntämiselle määritellyt ehdot eivät täyty. Kuvion 6.3 perusteella varsinkin

³¹ Lähde: <https://tem.fi/yritystukitietopalvelu>

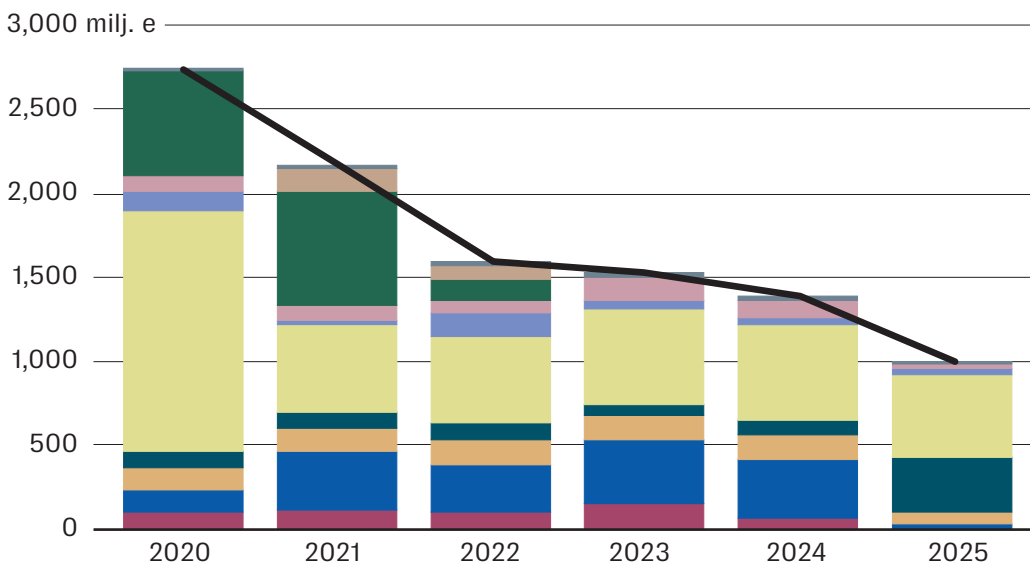
energiatukien kohdalla myönnettyt tuet (toiseksi alin tummansininen raita) ovat vuosittain huomattavasti suuremmat kuin maksetut tuet.

Kuviossa 6.4 esitetään avustusten jakautuminen suurimpien tukiohjelmien kesken vuonna 2024. Kuviossa on mukana 12 tukiohjelmää, joiden myöntämä tukisumma ylitti 30 miljoonaa euroa sekä lisäksi tukiohjelmiin kuulumattomat tuet. Selvästi suurin tukiohjelma oli Business Finlandin tukiohjelma T&K-hankkeisiin liki 200 miljoonan euron tukisummalla. Myös yrityk-

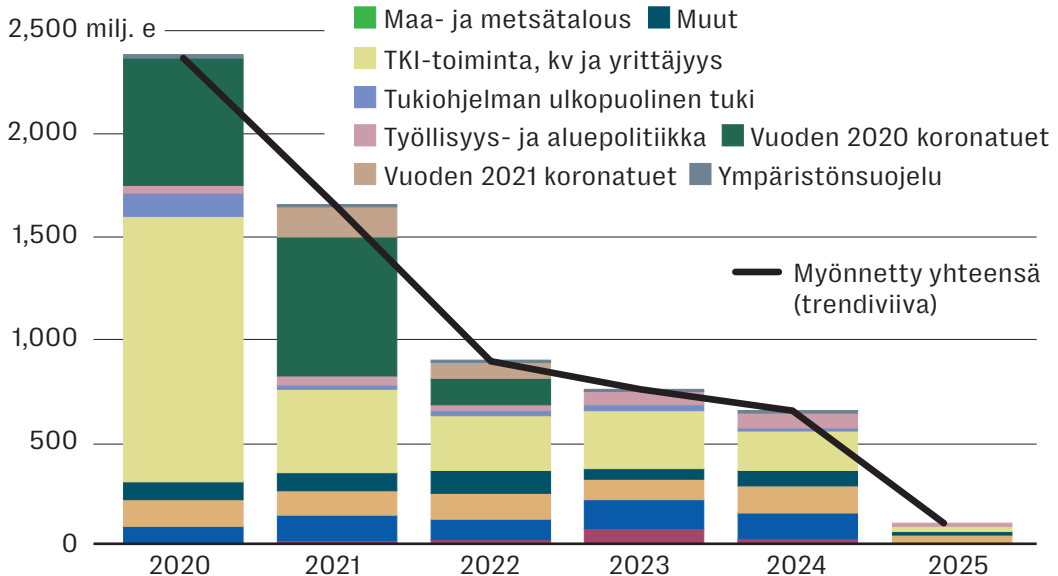
sen kehittämisavustus, energiantensivisen teollisuuden sähköistämistuki sekä kauppa-alusten työvoimakustannustuki ylittivät 100 miljoonan euron rajan vuonna 2024. Tukiohjelmien 12 kärkisijoille mahtuu useita energian liittyviä tukia. Suomen CAP-suunnitelma on MMM:n hallinnolaan kuuluvaa tukea, jolla toteutetaan EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa Suomessa (CAP = Common Agricultural Policy). Yli 30 miljoonan euron tukiohjelmiin lukeutuu myös tuki keskus- ja maakuntaraviradoille.

Kuvio 6.3: Vastikkeettomat avustukset 2020–2025 (milj. euroa)

Myönnettyt avustukset

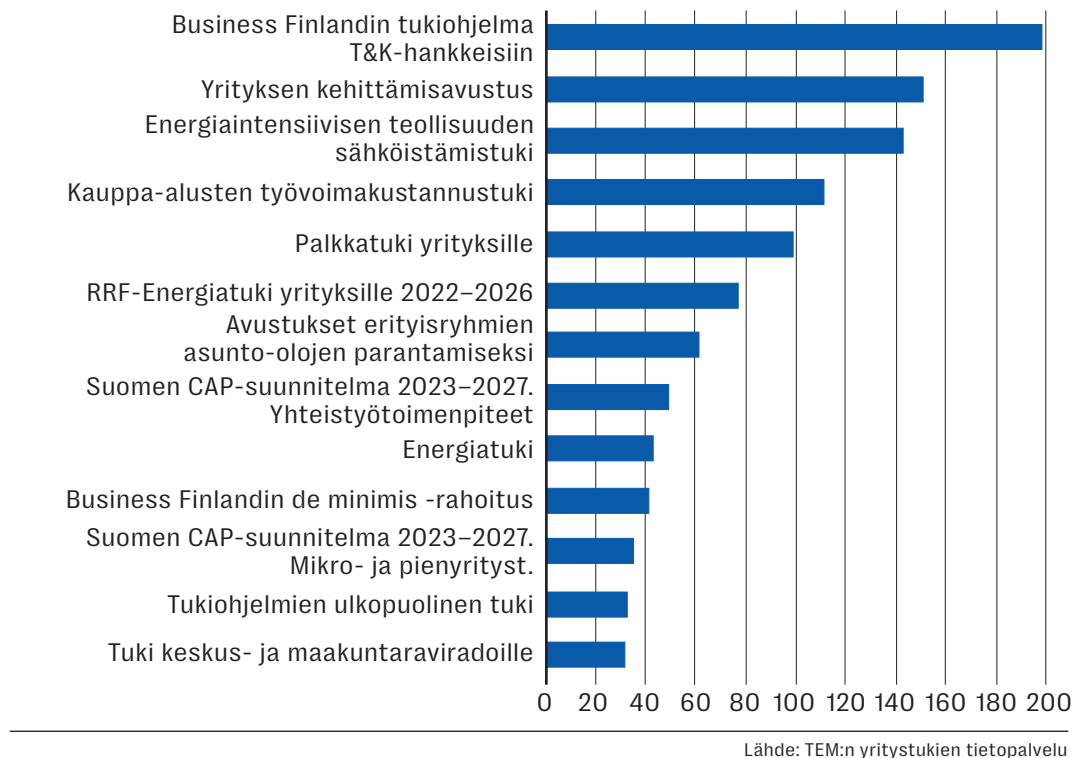


Maksetut avustukset



Lähde: TEM:n yritystukien tietopalvelu

**Kuvio 6.4: Suurimmat tukiohjelmat vuonna 2024
(myönnetyt tuet yhteensä, milj. euroa)**



Taulukossa 6.1 esitetään 20 suurinta avustusten saajaa vuonna 2024 TEM:n yritystukien tietopalvelun mukaisessa maksettujen avustusten mukaisessa järjestyksessä. Tämän tarkastelun tarkoituksena on havainnollistaa, millaisiin tunnettuihin suuryrityksiin kaikkein suurimmat tuet kohdentuvat. Vaikka kysymys on yksittäisen vuoden luvuista, suurimmat tuensaajat pysyvät hämmästyttävässä määrin samoina vuodesta toiseen. Listan 20 suurimman tuensaajan joukko sisältää useita varustamoita (Finnlines, Viking Line, Tallink Silja, Eckerö, ESL Shipping), metsäteollisuuden yhtiöitä (UPM-Kymmene, Stora Enso, Metsä Group) sekä metalliteollisuuden suuryrityksiä (Outokumpu, Boliden, SSAB). Listalle mukaan mahtuu myös Vermon ravirata.

Mittavat tuet varustamoille ovat kilpailukykytukea, jota perustellaan huoltovarmuuden turvaamisella ja merikuljetusten tärkeydellä: matkustaja-aluksissa kulkee myös Suomen viennin kannalta tärkeää rahtilastia. Kauppa-alustuki on Euroopan komission hyväksymä työvoimakustannustuki, jolla EU-jäsenmaat voivat tukea merenkulkua. Vaikka tuki luokitellaan tilastoissa avustukseksi, käytännössä tuella palautetaan varustamoille takaisin niiden maksamia veroja, joten tuki voitaisiin yhtä hyvin lukea verotukien luokkaan. Tukien avulla pyritään estämään kotimaisten alusten ulosliputtaminen, jotta mahdollisessa kriisitilanteessa Suomen lipun alla kulkevat jäävahvisteiset alukset, joissa on olosuhteet tuntevalla miehistöllä ja jotka turvaavat yhteyden maailmalle.³²

³² Elokuussa 2025 julkaistussa VM:n budjettiesityksessä ehdotettiin palveluhenkilöstön rajaamista merenkulun miehistötuen ulkopuolelle. Merkittävien varustamojen uhattua ulosliputtaa laivansa mm. Ruotsin lipun alle, VM:n ehdottama raja ei sisällynyt hallituksen syyskuussa 2025 käymän budjettiriihen leikkauspäätöksiin.

Taulukko 6.1: Suurimmat yritystukien saajat, maksetut avustukset vuonna 2024

Tuensaaja	Milj. euroa
1. Finnlines Oyj	30,0
2. UPM- Kymmene Oy	29,4
3. Viking Line Abp	26,3
4. Outokumpu Stainless Oy	20,8
5. Tallink Silja Oy	17,4
6. Stora Enso Oyj	12,5
7. Boliden Kokkola Oy	11,8
8. Kemira Chemicals Oy	9,4
9. Metsä Fibre Oy	8,8
10. Metsä Board Oyj	8,6
11. Rederiaktiebolag Eckerö	7,9
12. Neste Oyj	7,9
13. SSAB Europe Oy	7,4
14. ESL Shipping Oy	6,3
15. Vermon Ravirata Oy	5,4
16. MIELI Suomen Mielenterveys ry	5,0
17. Stora Enso Publication Papers Oy	4,8
18. Sappi Finland Operations Oy	4,6
19. Bore Oy Ab	3,8
20. Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy	3,5

Lähde: TEM:n yritystukien tietopalvelu

Suurimpien tuensaajien vertailuun sisältyy huomattavana hankaluutena se, että samaan konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden saamat tuet on raportoitu erikseen. Esimerkiksi taulukon 6.1 sijoilta 8 ja 9 löytyvät Metsä Groupiin kuuluvat Metsä Fibre Oy ja Metsä Board Oyj. Samoin Stora Enson yhtiöitä löytyy taulukon 6.1 sijoilta 6 ja 17, lisäksi 1000 suurimman tuen saajan listalta löytyy kaksi muutakin Stora Enson tytäryhtiötä.

6.4 Maataloustuet

Kansallinen maataloustuki on jäänyt valitettavan vähälle huomiolle yritystukia koskevassa keskustelussa. Ilmakunnak-

sen ym. (2020) raportin mukaan suorista yritystuista kohdistui maa- ja metsätalouteen vuosittain 45–51 prosenttia vuosina 2012–2019, joten kyseessä on huomattavan suuri menoerä. Vaikka maatalous on hyvin erityinen elinkeinon muoto, joka eroaa monista muista yritystoiminnoista, nykyisin varsin merkittävä osuus MMM:n hallinnonalan tuista (noin 15 %) maksetaan muille toimijoille kuin maataloilille. Edellä mainittujen näkökohtien lisäksi on syytä korostaa, että merkittävä osuus maataloustuesta valuu tuotantoketjussa eteenpäin elintarviketeollisuuden sekä tukku- ja vähittäiskaupan katteisiin (Kuosmanen ja Niemi, 2009). Siten kansallinen maataloustuki muodostaa yhden merkittävimmistä yritystuen muodoista, joka hyödyttää erityisesti kotimaista elintarviketeollisuutta sekä elintarvikekauppaa.

Ruokaviraston tilastojen mukaan maatalouden ja maaseudun kehittämisen rahoitusta maksettiin vuonna 2024 yhteensä noin 1,9 miljardia euroa.³³ Tukisummasta noin 827 miljoonaa euroa oli EU-rahoitusta, vastaavasti kansallisen maataloustuen osuus oli lähes 1,1 miljardia euroa. Kansallisilla maataloustuilla tarkoitetaan kokonaan Suomen valtion varoista maksettavia maatalouden tukimuotoja. Vuonna 2023 tukea jaettiin yhteensä 1,8 miljardia euroa, josta EU-tukien osuus oli 710 miljoonaa euroa.

Taulukossa 6.2 esitetään Ruokaviraston julkaisemien tietojen perusteella vastaavanlainen luettelo suurimmista tuensaajista kuin taulukossa 6.1. Ruokavirasto raportoi ainoastaan EU:n maataloustukien saajat, joten listalla ei ole mukana Suomen valtion budjettivaroista rahoitettuja kansallisia maataloustukia.

³³ Lähde: <https://tietolaari.ruokavirasto.fi/tietolaari/sheets/15>

Taulukon 6.2 luettelo havainnollistaa, että käytännössä suurimmat maataloustuet kohdistuvat yrityksiin, joten maataloustukia ei ole perusteltua sivuuttaa yritystukia koskevasta julkisesta keskustelusta, mukaan lukien yritystukiin kohdistuvat säästötoimet. Listan tuensaajista yli puolet on yritysmuodoltaan osakeyhtiöitä. Listan kärjessä on Osuuskunta Siikaverkko, joka on rakentanut valokuituverkkoa muun muassa Haapavedelle, Kajaaniin ja Palta-moon. Useiden tutkimusten mukaan nopeiden laajakaistayhteyksien rakentaminen edistää alueen tuottavuutta, joten maataloustukien joukosta on löydettävissä myös talouden rakenteita uudistavia tukia, joilla saattaa olla huomattavia ulkoishyötyjä.³⁴

Jos verrataan taulukoiden 6.1 ja 6.2 tukisummia, havaitaan, että ainoastaan taulukon 6.2 kärkisijaa pitävä Osuuskunta Siikaverkko mahtuisi mukaan 20 suurimman tuensaajan joukkoon, jos maataloustuet olisivat mukana TEM:n yritystukien tietopalvelun tiedoissa. Vaikka suurimmatkaan maataloustuet eivät yllä kymmeniin miljooniin euroihin, suurimpien tuensaajien kohdalla mennään selvästi yli miljoonan euron vuodessa.

Valtaosa rahoituksesta, noin 1,6 miljardia euroa, on viljelijätukia. Taulukossa 6.3 esitetään suurimmat viljelijätuen saajat vuonna 2024. Myös viljelijätukien osalta 20 suurimman tuensaajan joukossa on yhteensä 16 osakeyhtiötä, ja 7 suurimmalla tuensaajalla viljelijätuki ylitti miljoonan euron rajapyykin. Vaikka perhetila on edelleen ylivoimaisesti suurin tilatyyppe, osakeyhtiömuotoisten maatalousyritysten lukumäärä on kasvanut. Vuonna 2024 maatalousyrityksistä hieman yli 1 500 oli

Taulukko 6.2: Suurimmat EU:n maataloustukien saajat vuonna 2024

	Tuensaaja	Kunta	Maataloustuet yhteensä (milj. euroa)
1.	Osuuskunta Siikaverkko	Siikalatva	3,64
2.	Luonnonvarakeskus	Helsinki	2,44
3.	Proagria Itä-Suomi ry	Kuopio	2,41
4.	Suomen metsäkeskus	Lahti	2,13
5.	Proagria Etelä-Suomi ry	Hämeenlinna	2,13
6.	Sven Sigg Ab	Närpiö	2,04
7.	Proagria Etelä-Pohjanmaa ry	Seinäjoki	1,99
8.	Maatalousyhtymä Roppola	Rantasalmi	1,90
9.	Knuutin Tila Oy	Nivala	1,59
10.	Koivikon kartano Oy	Kitee	1,55
11.	Andelslaget Närpes Grönsaker	Närpiö	1,49
12.	ACF Uussaari Oy	Uusikaupunki	1,47
13.	Agroset Oy	Huittinen	1,46
14.	Antroma Oy	Siikajoki	1,40
15.	Valio Oy	Helsinki	1,34
16.	Sikamanni Oy	Seinäjoki	1,30
17.	Siggpac Oy Ab	Närpiö	1,26
18.	HH Jalasto Oy	Kauhava	1,25
19.	Proagria Pohjois-Suomi Oy	Oulu	1,23
20.	Maitomeri Oy	Liperi	1,16

Lähde: Ruokavirasto

osakeyhtiöitä. Osakeyhtiöissä viljelijöiden keski-ikä vuonna 2024 oli 48 vuotta, mikä on selvästi alhaisempi kuin kaikkien viljelijöiden keski-ikä 55 vuotta. Varsinkin pienten perhetilojen määrä on viime vuosikymmeninä vähentynyt huomattavasti, mikä on luonut suurille maatalousyrityksille tilaa kasvaa ja kehittää tuottavuuttaan.³⁵

³⁴ Ks. esim. Barrero ym. (2021).

³⁵ Maatalouden rakennemuutoksen tuottavuusvaikutuksia on tutkittu liian vähän; yksi harvoista suomalaistutkimuksista on Kuosmanen ja Kuosmanen (2021).

Taulukko 6.3: Suurimmat viljelijätukia saaneet vuonna 2024

	Tuensaaja	Kunta	Viljelijätuet yhteensä (milj. euroa)
1.	Antroma Oy	Siikajoki	1,40
2.	Sigggpac Oy Ab	Närpiö	1,11
3.	Ilkan Tila Oy	Lapua	1,08
4.	TH Mehtälä Oy	Haapa-vesi	1,05
5.	Härkähaka Oy	Seinäjoki	1,03
6.	Lintunen Jukka Eino Antero	Tohma-järvi	1,01
7.	Joensuu Sauli Henric	Raahe	1,00
8.	Maatalousyhtymä Roppola	Ranta-salmi	0,99
9.	Tikan Maatila Oy	Kurikka	0,96
10.	Ranta Ayshires Oy	Teuva	0,96
11.	Salinin Tila Oy	Virrat	0,96
12.	HH Jalasto Oy	Kauhava	0,94
13.	Harjun Maatalous Oy	Mikkeli	0,93
14.	Bullstop Oy	Kalajoki	0,92
15.	Kujalan Farmi Oy	Seinäjoki	0,92
16.	Koivikon kartano Oy	Kitee	0,91
17.	Sukuvaara Harri Toni Mikael	Lapua	0,91
18.	Kesälehto Oy	Kiuruvesi	0,90
19.	Iskola Oy	Sonka-järvi	0,86
20.	Ab Euro-bull Oy	Kristiinankaupunki	0,86

Lähde: Ruokavirasto

Tilastokeskuksen maatalouden taloustilastilaston mukaan maatalouden bruttoarvonlisäys vuonna 2024 oli yhteensä noin 1,8 miljardia euroa. Ruokaviraston

tilastojen mukaan maataloustuen kokonaismäärä oli hieman suurempi, noin 1,9 miljardia euroa. Vaikka jälkimmäinen luku sisältää hyvin sekalaisen joukon erilaisia maaseudun tukia, joita ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista verrata maatalouden tuottamaan arvonlisäykseen, saatavilla olevien tilastojen perusteella vaikuttaa selvältä, että maatalouden arvonlisäys jää vuodesta toiseen alle maataloustuen kokonaissumman.

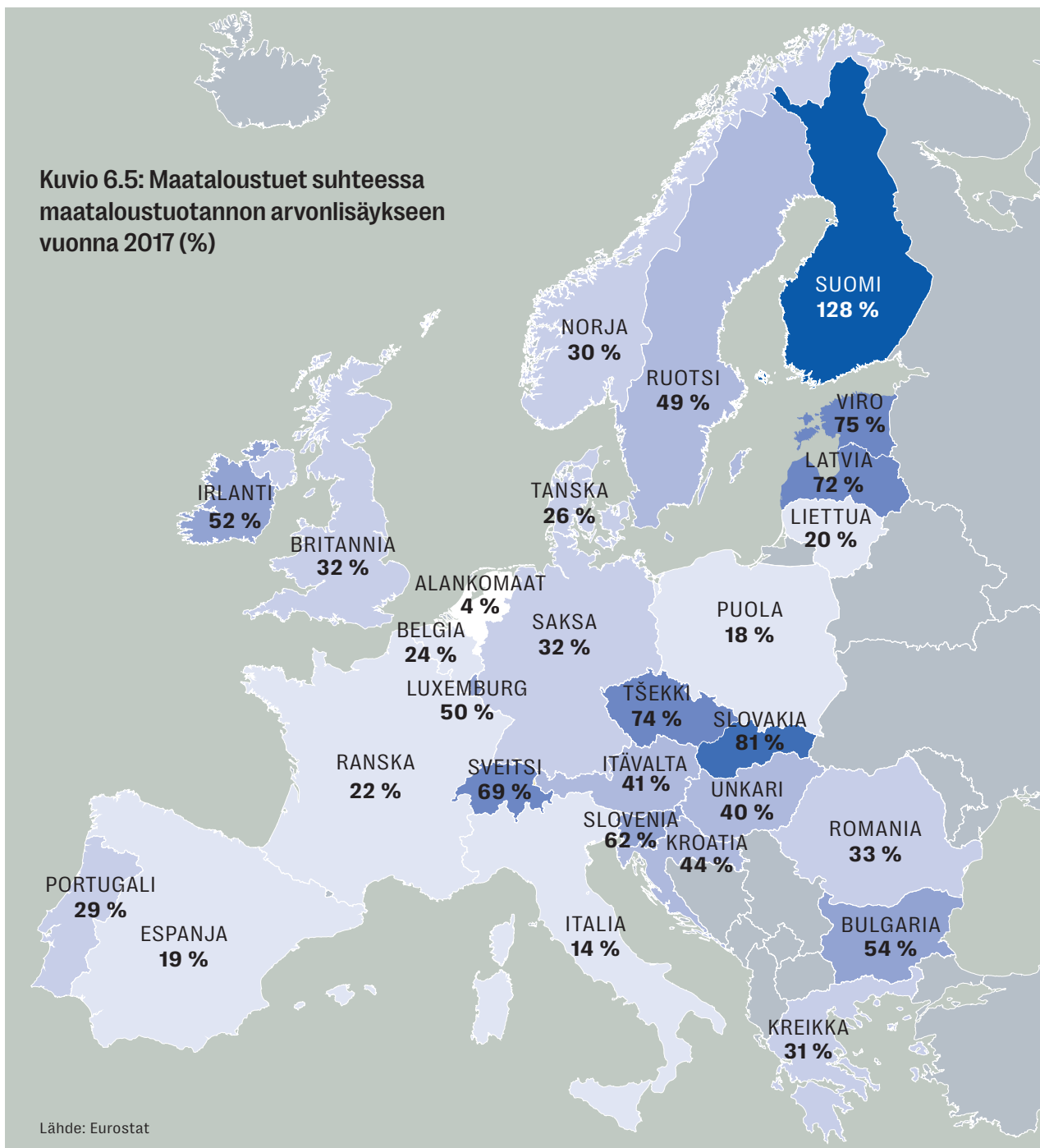
Kuviossa 6.5 esitetty kartta havainnollistaa Suomen maatalouden tukiriippuvuutta verrattuna muihin EU-maihin esittämällä maataloustuen kokonaismäärän suhteessa maatalouden arvonlisäykseen vuonna 2017.³⁶ Maataloustukia maksetaan myös muissa EU-jäsenmaissa voimassa olevan CAP-politiikan mukaisesti, mutta Suomen kansallinen maataloustuki on hyvin poikkeuksellinen muihin EU-maihin verrattuna. Suomi on käytännössä ainoa EU-maa, jossa maataloustuki suhteessa maatalouden bruttoarvonlisäykseen ylittää vuodesta toiseen sadan prosentin tason. Kun lisäksi otetaan huomioon maataloustuen rahoittamisen muilla yhteiskunnan sektoreilla aiheuttama haitta (esim. verotuksen hyvinvointitappio), on kokonaisuutena tarkasteltuna maataloustukijärjestelmän yhteiskunnallinen tuottoaste selkeästi negatiivinen.

Kansallista maataloustukea perustellaan yleensä huoltovarmuuden turvaamisella.³⁷ Luken toteuttaman ja MMM:n rahoittaman HUKARAKE-hankkeen kuvauksen mukaan ”Maatalouden huoltovarmuutta ja ruokaturvaa koskevaa keskustelua leimaa kuitenkin yksioikaisuus. Nykyisen tuotantorakenteen säilyttämistä

³⁶ Vaikka kuvion tiedot ovat vuodelta 2017, tilanne ei liene olennaisesti muuttuneen kahdeksan viime vuoden aikana. Valitettavasti uudempaa vertailutietoa ei ole saatavana ainakaan yhtä havainnollisen kartan muodossa.

³⁷ Ks. <https://mmm.fi/huoltovarmuus>

Kuvio 6.5: Maataloustuet suhteessa maataloustuotannon arvonlisäykseen vuonna 2017 (%)



tai yleisesti kaiken maataloustuotannon kasvatamista perustellaan huoltovarmuudella.”³⁸

Esimerkiksi maatalouden alueellista tuotantorakennetta uudistamalla olisi mahdollista karsia kansalliseen maataloustukeen vuosittain käytettyä rahasummaa merkittävästi ilman, että elintarvikehuolto

mahdollisessa kriisitilanteessa merkittävästi vaarantuisi. MMM:n tietojen mukaan noin 91 prosenttia kansallisen tuen koko määrärahasta käytettiin pohjoisen tukeen, jota maksetaan C-tukialueella Keski- ja Pohjois-Suomessa (Lappeenranta–Tampere–Pori-linjan pohjoispuolella).³⁹ Vastaavasti Etelä-Suomessa (Lappeen-

³⁸ <https://mmm.fi/makera-2025/huoltovarmuutta-ja-kannattavuutta-tukeva-maatalouden-rakennekehitys>

³⁹ Lähde: <https://mmm.fi/kansalliset-maataloustuet>

ranta–Tampere–Pori-linjan eteläpuolella) AB-tukialueella maksetaan Etelä-Suomen kansallista tukea. Vuonna 2022 Etelä-Suomen kansallisen tuen kokonaismäärä oli vain noin 5 prosenttia kansallisen tuen kokonaismäärästä.⁴⁰ Toisin sanoen Etelä-Suomen AB-tukialueella maataloustuki on lähes EU:n CAP-tukipolitiikan mukaista, kun taas yli 90 prosenttia valtion budjettivaroista maksetusta kansallisesta maataloustuesta (noin miljardi euroa vuodessa) kohdentuu Pohjois-Suomeen tukialueelle C, jonka osuus viljelyalasta on hieman yli puolet. Suuri enemmistö taulukoissa 6.2 ja 6.3 esitetyistä suurimmista tuensaajista sijaitsee Pohjois-Suomeen tukialueella C, kun taas Etelä-Suomen suurimmat tuensaajat kuten Luonnonvarakeskus (Luke), Suomen metsäkeskus tai Valio Oy eivät ole maataloustuottajia.

Jos hyväksytään, että Pohjois-Suomen maataloustuotantoa on tarpeellista tukea Etelä-Suomen tuotantoa enemmän, koska kasvukausi ja ilmasto-olosuhteet ovat maatalouden kannalta Etelä-Suomessa suotuisampia, on silti tarpeellista kysyä, riittäisikö esimerkiksi kaksinkertainen tai kolminkertainen kansallinen kompensatio Pohjois-Suomen hyväksi EU-tukien päälle? Tällä hetkellä Pohjois-Suomen tukialueelle C kohdentuva kansallinen maataloustuki on noin 18-kertainen Etelä-Suomen AB-tukialueen tukeen verrattuna.

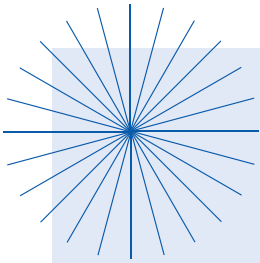
Etelään verrattuna 18-kertaisen pohjoisen tuen tuotantorakennetta vääristävä vaikutus voidaan havaita muun muassa vertailtaessa viljellyn alan suhdetta käytössä olevaan maatalousmaahan eri maakunnissa. Koko maassa viljelyalan ja käytössä olevan maatalousmaan suhde vuonna

2025 oli 88 prosenttia.⁴¹ AB-tukialueella sijaitsevalla Uudellamaalla käytössä olevasta maatalousmaasta viljeltynä oli vain 84 prosenttia, kun taas C-tukialueella Lapissa 89 prosenttia, Pohjois-Karjalassa ja Keski-Pohjanmaalla tuo suhde oli 90 prosenttia, Pohjanmaalla jopa 92.

Maatalouden tuotantorakenteen kehittäminen siten, että tuotanto keskittyisi nykyistä suuremmassa määrin ilmasto-olosuhteiltaan suotuisampaan Etelä-Suomeen, voisi yhtäältä parantaa maataloussektorin tuottavuutta ja kannattavuutta, toisaalta vähentää maatalojen tukiriippuvuutta ja asteittain vähentää pohjoiseen tukeen käytettyä miljardin euron tukisummaa. Jos esimerkiksi pohjoinen tuki laskettaisiin kolminkertaiseksi Etelä-Suomen kansalliseen tukeen verrattuna, voitaisiin pohjoisen tukea asteittain leikata, jolloin sopeutumisan jälkeen säästöä kertyisi nykyrahassa mitattuna noin 900 miljoonaa euroa vuodessa. Tämän lisäksi maatalous- ja elintarviketuotannon keskittäminen lähemmäs Etelä-Suomen suuria asutuskeskuksia vähentäisi kuljetuskustannuksia. Ruokahuollon pitkien logistiikkaketjujen lyheneminen myös osaltaan parantaisi huoltovarmuutta mahdollisissa kriisitilanteissa.

⁴⁰ Euroopan komission päätöksen mukaan Etelä-Suomen kansallisen tuen kokonaismäärä vuosina 2023–2027 on asteittain aleneva, mutta tukiohjelman pääperiaatteet säilyvät muuten ennallaan.

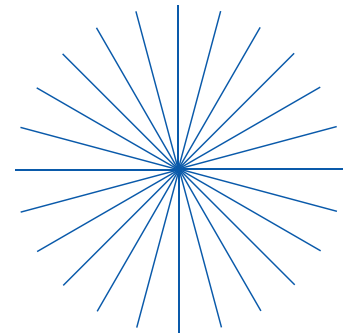
⁴¹ Lähde: Luken tilastotietokanta <https://statdb.luke.fi/PxWeb/pxweb/fi/LUKE/>



6.5 Yhteenveto

Tämän luvun keskeisimmät havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

- Vaikka yritystukien tilastointia on kehitetty, tilastot kattavat pääosin vain avustukset, kun taas muiden tukimuotojen tilastoinnissa on vielä paljon kehitettävää.
- Tilastojen perusteella vain murto-osa elinkeinoelämän tukemiseen käytetyistä julkisista varoista kana-voituu yrityksille.
- Koronatuot nostivat yrityksille maksettujen avustusten kokonaissumman yli kolminkertaiseksi, mutta sittemmin avustusten määrä on laskenut.
- Avustusten kokonaismäärästä lähes puolet kohdentui suuriin yrityksiin, lainatuot puolestaan pieniin yrityksiin.
- Suurimpien tuensaajien joukkoon kuuluu useita varustamoita (meriliikenteen kilpailukykytuki) sekä metsä- ja metalliteollisuuden suuryrityksiä (energiatuot).
- Yritystukien tarkasteluun on perusteltua sisällyttää myös maatalouden ja maaseudun kehittämiseen suunnatut tuot, joita maksettiin vuonna 2024 yhteensä 1,9 miljardia euroa. Kansallisen maataloustuen osuus oli lähes 1,1 miljardia euroa ja 827 miljoonaa euroa oli EU-rahoitusta.
- Sekä varustamoiden että maatalouden mittavia tukia perustellaan huoltovarmuuden turvaamisella.
- Vaikka kaikki maataloustuet eivät ole haitallisia, kokonaisuutena maataloustukien yhteiskunnallinen tuottoaste on selvästi negatiivinen: maatalouden tuottama bruttoarvonlisäys on pienempi kuin maatalouden yhteenlaskettu tukipotti.
- Kansallisesta maataloustuesta 91 prosenttia eli noin miljardi euroa käytettiin pohjoiseen tukeen Lappeenranta–Tampere–Pori-linjan pohjoispuolella.
- Maatalouden tuotantorakenteen kehittäminen siten, että tuotanto keskittyisi nykyistä suuremmassa määrin Etelä-Suomeen, voisi yhtäältä nostaa maataloussektorin tuottavuutta ja kannattavuutta, toisaalta vähentää maatiloiden tukiriippuvuutta ja asteittain vähentää pohjoiseen tukeen käytettyä tukisummaa noin 900 miljoonaa euroa vuodessa.
- Maatalous- ja elintarviketuotannon keskittäminen lähemmäs Etelä-Suomen suuria asutuskeskuksia vähentäisi kuljetuskustannuksia ja todennäköisesti myös lisäisi huoltovarmuutta mahdollisissa kriisitilanteissa.



7. T&K-tuet Suomessa

Taloustieteen kirjallisuudessa TKI-toimintaa pidetään yleisesti kaikkein perustelluimpana tuen kohteena (vrt. Ilmakunnas ym., 2020; 2023). Lisäksi edellä havaittiin, että Business Finlandin tukiohjelma T&K-hankkeisiin oli myönnettyjen avustusten yhteissumman perusteella selvästi suurin tukiohjelma vuonna 2024. Tässä osaluvussa syvennytään tarkastelemaan empiirisesti TKI-tukia, TKI-menoja ja niillä aikaansaatuja tuotoksia.

7.1 Suomen T&K-menot ja -tuotokset kansainvälisessä vertailussa

Kuten johdantoluvussa jo mainittiin, Suomen parlamentaarinen TKI-työryhmä on asettanut tavoitteeksi nostaa T&K-menot neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä. Kuviossa 7.1 verrataan Suomen T&K-menojen BKT-osuutta tärkeimpiin OECD-jäsenmaihin vuonna 2021.

Suomen nykyinen T&K-meno-osuuden taso (sininen palkki) on hieman OECD-maiden keskitasoa (vaaleansininen palkki) korkeampi, samoin EU-maiden keskiarvon yläpuolella. Yli 4 prosentin BKT-tasoon ylsivät vuonna 2021 OECD-maista vain Israel ja Etelä-Korea. T&K-menojen BKT-osuus oli Suomea korkeampi myös Yhdysvalloissa, Ruotsissa, Sveitsissä, Japanissa ja Saksassa. Vastaavasti Suomea alhaisempi T&K-meno-osuus oli muun muassa Iso-Britanniassa, Tanskassa, Alankomaissa ja Ranskassa.

Kuvion 7.1 perusteella voidaan todeta, että Suomen T&K-menot ovat kansainvälisessä vertailussa selvästi keskitasoa korkeammat, mutta eivät kuitenkaan yllä aivan kärkisijoille. Kuvion 7.1 kuvaama tilanne säilyy melko muuttumattomana, jos otetaan tarkasteluun jokin toinen vuosi 2020-luvulla tai verrataan T&K-meno-osuuden sijaan T&K-menoja suhteessa asukaslukuun ja Suomi lukeutuu T&K-menojen osalta kaikilla saatavissa olevilla mittareilla 10 kärkeen joukkoon.

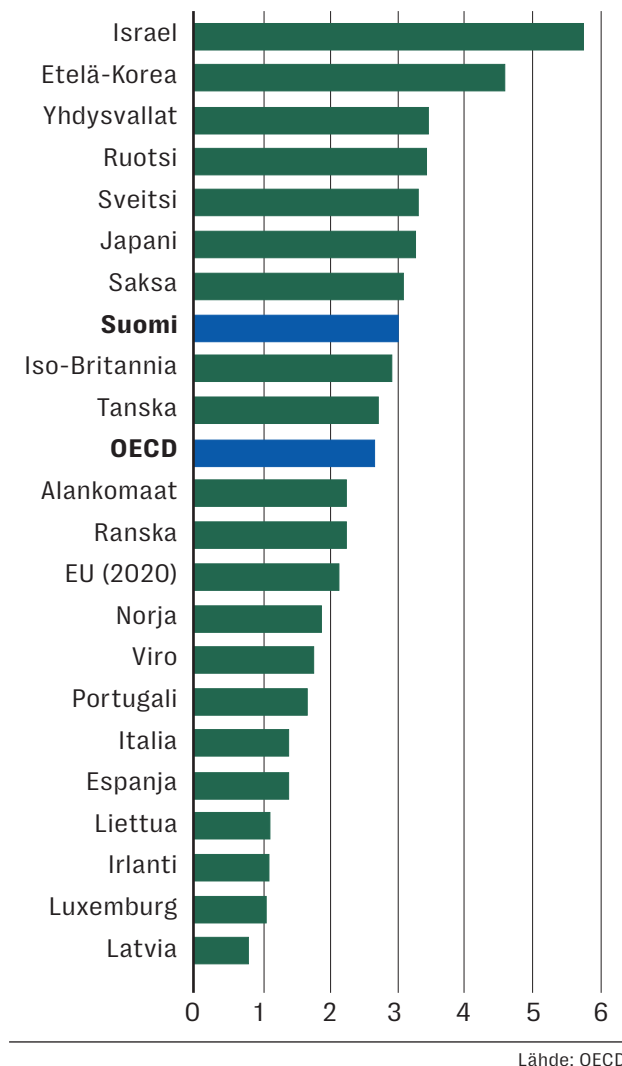
Suomen sijoitus 10 kärkimaan joukossa säilyy, jos verrataan T&K-panosten sijaan T&K-toiminnan tuotoksia. Taulukossa 7.1 esitetään patenttihakemusten lukumäärä miljoonaa asukasta kohden 10 kärkimaassa vuonna 2023 WIPO:n (World Intellectual Property Organizationin) keräämien tietojen perusteella. Suomi on patenttihakemuksissa sijalla 7, yhden sijan Ruotsia edellä. Tämän perusteella vaikuttaa siltä, että esimerkiksi Ruotsiin verrattuna Suomi on kyennyt hyödyntämään T&K-menonsa tehokkaammin uusien patentoitavissa olevien keksintöjen tuottamiseen.

Patenttihakemusten kärkisijalla on ylivoimaisesti Etelä-Korea, joka sijoittui toiseksi T&K-meno-osuuksien vertailussa (kuvio 7.1). Kaikkein tehokkaimpiin patenttihakemusten tuottajiin lukeutuu Etelä-Korean ohella myös Japani, joka tuotti Suomeen verrattuna yli 150 prosenttia enemmän patenteja henkeä kohden, vaikka sen T&K-meno-osuus oli vain aavistuksen Suomea korkeampi.

Patenttihakemukset ja patentit ovat hyvin yleisesti käytettyjä indikaattoreita kuvaamaan T&K-toiminnan tuotoksia. Vaikka patenttitilasto on paras saatavilla oleva aineisto kansainvälisiin vertailuihin, se on monessa suhteessa epätäydellinen T&K-toiminnan tuotoksen mittari. Kaikki patentit eivät ole yhtä arvokkaita, toisaalta kaikkia T&K-toiminnan tuottamia uusia keksintöjä ja tuotteita ei ole kannattavaa patentoida. Maiden vertailuun vaikuttavat muun muassa talouden toimialarakenne sekä millaisille toimialoille T&K-toiminta kohdistuu.

Esimerkiksi Israel tunnetaan yhtenä maailman johtavista aseteollisuuden kehittä-

Kuvio 7.1: T&K-menot suhteessa BKT:hen OECD-maissa vuonna 2021



Taulukko 7.1: Patenttihakemusten lukumäärä miljoonaa asukasta kohden vuonna 2023

1.	Etelä-Korea	3 696
2.	Japani	1 839
3.	Sveitsi	1 212
4.	Kiina	1 079
5.	Yhdysvallat	817
6.	Saksa	751
7.	Suomi	717
8.	Ruotsi	664
9.	Tanska	619
10.	Alankomaat	495

Lähde: WIPO statistics database (5/2025)⁴²

⁴² Lähde: <https://www.wipo.int/en/web/ip-statistics>

jistä, joten oletettavasti merkittävä osuus sen T&K-menoista kohdistuu aseeteollisuuteen. Tällä teollisuuden alalla uudet merkittävät keksinnöt pidetään tarkoin varjeltuina sotasalaisuuksina, jotta ne eivät päätyisi kaupallisten kilpailijoiden tai varsinkaan mahdollisten vihollismaiden haltuun. Näin ollen aseeteollisuuden T&K tuottaa hyvin niukasti patenteja, mikä todennäköisesti selittää sen, miksi Israel ei lähes 6 prosentin T&K-meno-osuudesta huolimatta sijoitu patenttihakemuksissa kymmenen kärjen joukkoon. Aseeteollisuuden salamyhkäisen ja salailevan toimintakulttuurin takia aseeteollisuuden T&K-toiminnan ulkoisvaikutukset ovat Fieldhousen ja Mertensin (2025) mukaan olemattomat, jolloin tämän toimialan T&K-toiminnan yhteiskunnallinen tuotto jää muita toimialoja alhaisemmaksi. Tämä näkökohta olisi syytä ottaa huomioon, kun Suomikin lähivuosina lisää puolustusmenojaan Natossa kesäkuussa 2025 sovitun puolustusmenojen 5 prosentin BKT-osuuden saavuttamiseksi.

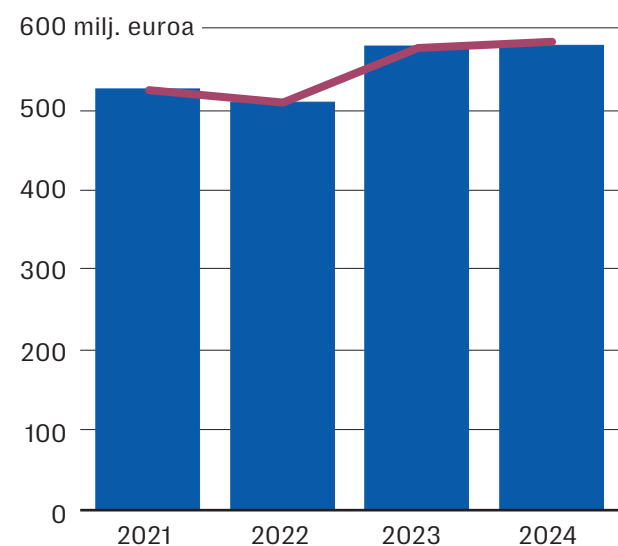
Toinen hyvä esimerkki talouden toimialarakenteen vaikutuksesta taulukossa 7.1 esitettyyn maavertailuun on Sveitsi, joka on tunnettu erittäin korkeatasoisesta lääketieteellisestä tutkimuksesta ja innovaatioista, erityisesti biolääketieteeseen, farmasian ja bioteknologian aloilla. Lääketieteellisessä tutkimushankkeessa saadut tulokset voivat tuottaa useitakin patenttihakemuksia, mikä todennäköisesti selittää Sveitsin korkean sijoituksen Euroopan maista korkeimmalla sijalla taulukossa 7.1.

7.2 Yritystuet TKI-toimintaan, kansainvälistymiseen ja yrittäjyyteen

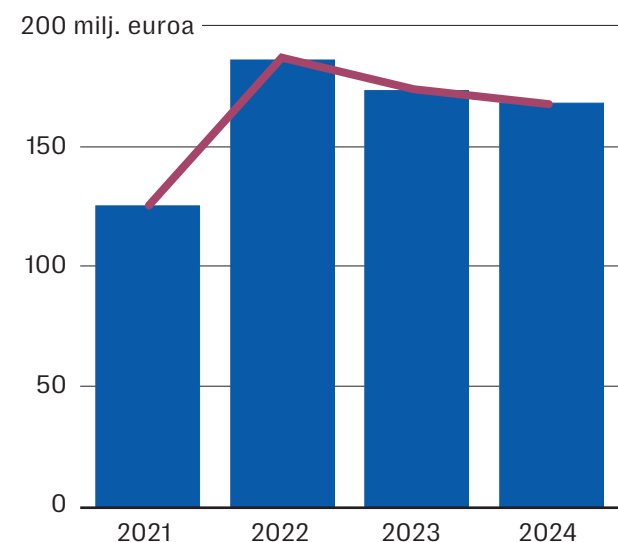
Tässä osaluvussa keskitytään tukiluokkaan ”TKI-toiminta, kansainvälistyminen ja yrittäjyys” kuuluvien tukien kehitykseen 2020-luvulla sekä tämän tukiluokan

Kuvio 7.2: TKI-toimintaan, kansainvälistymiseen ja yrittäjyyteen myönnetty rahoitus 2021–2024

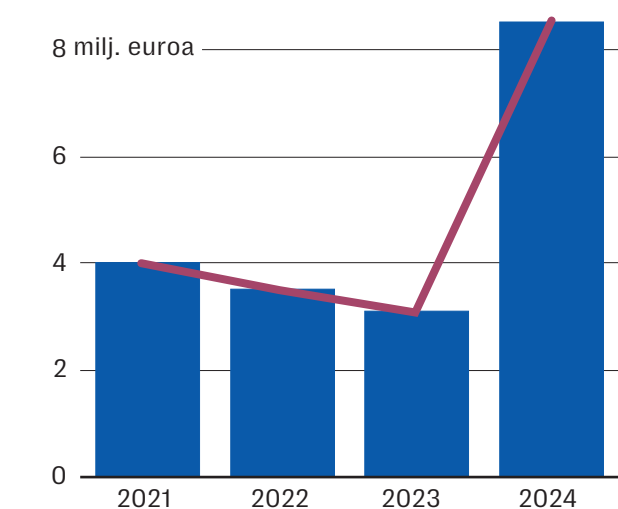
Avustukset



Lainat



Riskirahoitus ja pääomatuet



Lähde: TEM:n yritystukien tietopalvelu

Taulukko 7.2: Business Finlandin rahoitustoiminnan tunnuslukuja vuonna 2024

	Haettu, milj. euroa	Lukumäärä	Myönnetty, milj. euroa	Lukumäärä
Innovaatorahoitus	776	1 987	568	1 133
Elinkeinorahoitus	98	2 959	50	2 251
Muu rahoitus			26	
Yhteensä	874	4 946	636	3 384

Lähde: Business Finlandin tilinpäätös 2024

eri tukimuotojen vertailuun. Kuviossa 7.2 esitetään TEM:n yritystukien tietopalvelun tietojen perusteella TKI-toimintaan, kansainvälistymiseen ja yrittäjyyteen myönnettyjen avustusten, lainojen sekä riskirahoituksen ja pääomatuen kehitys vuosina 2021–2024.

Myönnettyjen avustusten määrä on pysynyt varsin vakaana nousten lähes 600 miljoonan euron tasolle vuonna 2024. TKI-toiminnan avustuksia voidaan pitää perusteltuna tukimuotona korvaamaan TKI-toiminnan laajemmin yhteiskunnalle tuottamia ulkoishyötyjä.

Kuvion 7.2 perusteella myönnettyjen lainojen pääoma nousi huomattavasti vuodesta 2021 vuoteen 2022, mutta on sen jälkeen hieman laskenut. Vastikkeettomien avustusten volyymiin verrattuna lainojen muodossa myönnetty rahoitus on varsin vähäinen tukimuoto, varsinkin kun muistetaan, että yritysten edellytetään maksavan myönnetyt lainat tulevaisuudessa takaisin. Lainan muodossa myönnetty yritystuki on perusteltu tukimuoto erityisesti sellaisissa hankkeissa, joissa ulkoishyödyt arvioidaan vähäisiksi ja luottorajoitteet estävät yksityisen rahoituksen saamisen rahoitusmarkkinoilta.

Kuvion 7.2 alimmassa osassa esitetään oman pääoman ehtoisen ns. riskirahoituksen kehitys. Vuonna 2024 myönnetyn riskirahoituksen kokonaismäärä yli kak-

sinkertaistui aiempiin vuosiin verrattuna, mutta tämä tukimuoto on edelleen varsin pieni jopa lainoihin verrattuna. Vaikka oman pääoman ehtoisen riskirahoituksen odotettu tuotto ylittää huomattavasti lainatuen koron, riskirahoitukseen sisältyy nimensä mukaisesti myös korkea riski.

7.3 Business Finlandin rahoitustoiminta

Business Finland on merkittävin TKI-toiminnan tukiviranomainen Suomessa. Tässä osaluvussa luodaan lyhyt katsaus Business Finlandin rahoitustoimintaan vuoden 2024 tilinpäätöstietojen perusteella.

Vuonna 2024 Business Finland käytti TKI-toiminnan avustuksiin yhteensä 470 miljoonaa, TKI-lainoihin 157 miljoonaa euroa ja kaikkiin tukimuotoihin yhteensä (ml. energiatuet ja laivanrakennuksen innovaatiotuet) 636 miljoonaa euroa. Rahoituksen jakautuminen innovaatorahoituksen ja elinkeinorahoituksen kesken esitetään taulukossa 7.2. Myönnetyn rahoituksen lisäksi taulukossa esitetään tiedot myös haetusta rahoituksesta sekä hakemusten ja myöntöjen lukumäärät.

Taulukon 7.2 perusteella suurin osuus Business Finlandin rahoituksesta kohdistui TKI-rahoitukseksi luettavaan innovaatorahoitukseen. On kuitenkin syytä huomata, että myönnetty 568 miljoonaa euroa ei kohdennu kokonaisuudessa yrityksiin,

vaan siitä 203 miljoonaa euroa myönnettiin yliopistoille ja tutkimuslaitoksille. Business Finlandin rahoitus kohdistuu pääasiassa soveltavaan tutkimukseen, joten osa yliopistojen ja tutkimuslaitosten saamasta 203 miljoonasta eurosta on tulkittavissa yritystueksi (laajasti ymmärrettynä), mutta yleensä rahoitukseen sisältyy yleiskustannuslisä, joka osaltaan tukee myös yliopistojen perustutkimusta ja koulutusta. Tarkka rajanveto, kuinka suuri osuus yliopistojen ja tutkimuslaitosten saamasta 203 miljoonasta eurosta on yritystukea, on hyvin vaikea määritellä.

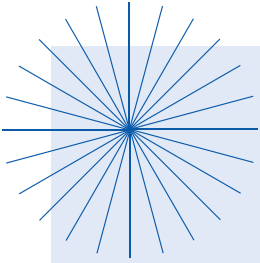
Myönnetty innovaatorahoitus oli keskimäärin noin puoli miljoonaa euroa hanketta kohden. Innovaatorahoitukseen lähetetyistä hakemuksista 57 prosenttia hyväksyttiin, joten melkein puolet innovaatorahoituksen hakemuksista sai kielteisen rahoituspäätöksen. Euromääräisesti myönnetty rahoitus kattoi 73 prosenttia haetusta rahoituksesta, mistä voidaan päätellä, että suurempien hankkeitten hyväksymistodennäköisyys oli pieniä hankkeita korkeampi.

Elinkeinorahoituksen tuet sisältävät mm. energiatukea, laivanrakennuksen innovaatiotukea, av-alan tuotantokannustimet sekä innovaatioasetelin kaltaisia tukimuotoja. Elinkeinorahoituksen hakemuksista 76 prosenttia hyväksyttiin, mutta vastavasti keskimääräinen tuki oli pienempi kuin innovaatorahoituksessa, keskimäärin noin 22 000 euroa hanketta kohden. Elinkeinorahoituksen kohdalla pienempien hankkeitten hyväksymistodennäköisyys vaikuttaa olleen suuria hankkeita korkeampi.

Rahoituksen lisäksi Business Finlandin ohjelmat ovat rahoitus- ja asiantuntijapalveluiden kokonaisuuksia, joiden avulla yrityksille tarjotaan verkostoja ja tietoa kansainvälisen liiketoiminnan kehittämi-

sen tueksi. Suomalaisten yritysten vientiä edistetään tietopalveluilla, verkostojen rakentamisella, liiketoimintakontaktien välittämällä ja neuvonnalla sekä Suomessa että 37 toimistossa maailmalla.

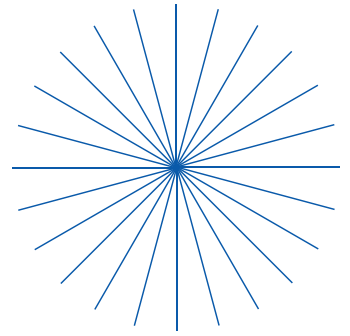
Business Finlandin oman toiminnan nettokulut olivat vuoden 2024 tilinpäätöksen mukaan yhteensä 109 miljoonaa euroa, mikä on noin 17 prosenttia suhteessa rahoitustoiminnan volyymiin. Suurimmat kuluerät muodostivat palveluiden ostot 87 miljoonaa euroa sekä henkilöstökulut 20 miljoonaa euroa. Business Finlandin työpanos oli yhteensä 214 henkilötyövuotta, josta 90 prosenttia kohdistui rahoitukseen, 6 prosenttia strategisiin ohjelmiin ja 4 prosenttia ohjaukseen ja kehittämiseen. Vuoden 2023 luvut olivat saman suuntaisia: kaikki tukimuodot yhteensä 771 miljoonaa euroa, oman toiminnan nettokulut 114 miljoonaa euroa.



7.4 Yhteenveto

Tämän luvun keskeisimmät havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

- Suomi pärjää T&K-aktiivisuuden kansainvälisissä vertailuissa OECD- ja EU-maiden keskiarvoa paremmin, verrattiinpa sitten T&K-menojen tai patenttihakemusten määriä maan väkilukuun tai BKT:hen suhteutettuna.
- T&K-avustusten kokonaismäärä on pysynyt vakaana, T&K-lainojen ja varsinkin oman pääoman ehtoisen riskirahoitukseen määrä on kasvanut.
- Business Finlandin TKI-tuki ei ole kokonaisuudessaan yritystukea, vaan merkittävä osuus tuesta kohdennetaan yliopistoille ja tutkimuslaitoksille.
- Business Finlandin innovaatio-rahastukseen jätettyjen hakemusten hylkäysprosentti oli 43 prosenttia vuonna 2024.
- Business Finlandin oman toiminnan nettokulut olivat noin 17 prosenttia suhteessa rahoitustoiminnan volyymin.



8. Yritystuet EU-maissa

Tässä luvussa tarkastellaan lyhyesti EU:n valtiontukisääntöjä sekä niiden toimeenpanoa ja tulkintaa. Koronapandemian jälkeen EU:n valtiontukipolitiikka on muuttunut aikaisempaa sallivammaksi, mikä on mahdollistanut aktiivisemman kansallisen teollisuuspolitiikan harjoittamisen. Tämä ilmiö on osa laajempaa globaalia kehitystä, jota ohjaavat myös Yhdysvaltojen ja Kiinan toimet niiden omien teollisuudenalojensa tukemiseksi.

8.1 EU:n valtiontukisäännöt

Euroopan unionin oikeuden mukaan valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohdaisesti kiellettyjä (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus SEUT, 107 artiklan 1 kohta). Julkiset tuet yritystoiminnalle voivat kuitenkin olla sisämarkkinoille soveltuvia, jos niillä edistetään yleistä taloudellista kehitystä ja SEUT-sopimuksessa määritellyjä tavoitteita. Euroopan komis-

sio antaa yksityiskohtaisia ohjeita siitä, millaiset valtiontuet ovat sallittuja ja siitä, millaisia menettelytapoja tukia myönnettäessä tulee noudattaa.

EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan, jos seuraavat valtiontuen tunnusmerkit täyttyvät:⁴³

- julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin (yrityksellä tarkoitetaan taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta)
- etu on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin
- toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa
- toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

⁴³ Lähde: <https://tem.fi/eu-n-valtiontukisaantely>

EU:n valtiontukisäännöt kattavat pienemmän osan yritystuista kuin Suomen kansallinen lainsäädäntö. EU:n valtiontukisäännöt koskevat toimintaa, jolla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Esimerkiksi puhtaasti paikallisten palveluiden tai infrastruktuurin rakentaminen ei välttämättä ole valtiontukea EU-oikeuden merkityksessä, jos tuki ei todennäköisesti houkuttele asiakkaita muista jäsenvaltioista tai jos tuella on enimmillään vain marginaalinen vaikutus jäsenvaltioiden välisiin investointeihin.

EU:n valtiontukisääntöjen mukaisia valtiontukia myöntävät Suomessa esimerkiksi Business Finland, Finnvera, ELY-keskukset, maakuntien liitot sekä kunnat ja kuntayhtymät. Suomessa työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi EU:n valtiontukisääntöjen täytäntöönpanoa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tukia lukuun ottamatta.

8.1.1 Vähämerkityksinen tuki eli de minimis -tuki

Tukiviranomaisen näkökulmasta hallinnollisesti kevein tapa huomioda EU:n valtiontukisäännöt on myöntää tuki vähämerkityksistä eli ns. de minimis -tukea koskevan asetuksen perusteella (komission asetus (EU) 2023/2831). Enintään 300 000 euron tuki, joka myönnetään yritykselle kolmen vuoden jakson aikana, on merkitykseltään niin vähäistä, ettei siitä tarvitse tehdä ennakoilmoitusta komissiolle.

Tukiviranomaisen on ennen de minimis -tuen myöntämistä selvitettävä yrityksen kolmen vuoden aikana saamat muut de minimis -tuet. Enimmäismäärässä tulee huomioda kyseisen jäsenvaltion kaikkien eri viranomaisten kyseisenä ajanjaksona de minimis -tukena myöntämä rahoitus. Tuki voi olla lähtökohtaisesti tarkoitettu mihin tahansa yrityksen kustannuksiin,

kunhan yrityksen eri lähteistä saaman de minimis -tuen kokonaismäärä ei ylitä enimmäismäärää.

De minimis -asetusta sovelletaan kaikilla toimialoilla lukuun ottamatta maatalouden sekä kalastus- ja vesiviljelyn alkutuotantoa, jalostusta ja kauppaa. Näitä toimialoja koskevat omat de minimis -sääntönsä. De minimis -asetus ei oikeuta maksamaan vientitukea eikä tukea, jolla suositaan kotimaisia tuotteita tuontituotteiden kustannuksella.

8.1.2 Yleinen ryhmäpoikkeusasetus

EU:n löyhempi valtiontukisääntöjen tulkinta liittyy käytännössä ns. ryhmäpoikkeusasetuksen uudistamiseen, joka on ollut keskeinen osa EU:n valtiontukisääntöjen kokonaisuudistusta. Sen tavoitteena on nopeuttaa talouskasvua ja kilpailukykyä edistävien valtiontukien käsittelyä sekä siirtää komission valtiontukivalvonnan painopistettä eniten kilpailua vääristäviin tukiiin. Asetuksen viimeisin muutos (2023/1315) tuli voimaan 1.7.2023.

EU:n jäsenvaltiot voivat myöntää ryhmäpoikkeusasetuksen edellytykset täyttäviä tukia ilman komission ennakkohyväksyntää (komissio kuitenkin valvoo ryhmäpoikkeusasetuksen noudattamista jälkikäteen). Ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluu lukuisia eri tukimuotoja ja sen mukaisesti voidaan myöntää euromääräisesti suu-rempia tukia. Ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella voidaan myöntää

- alueellista tukea
- tukea pk-yrityksille
- tukea ympäristönsuojeluun

- tukea tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan

- koulutustukea

- tukea epäedullisessa asemassa olevien tai alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työhönottoon ja työllistämiseen

- tukea tiettyjen luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi

- sosiaalista kuljetustukea syrjäisten seutujen asukkaiden hyväksi

- tukea laajakaistainfrastruktuureille

- tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen

- tukea urheiluinfrastruktuureille ja monikäyttöisille vapaa-ajan infrastruktuureille

- investointitukea paikallisille infrastruktuureille

- tukea alueellisille lentoasemille

- tukea satamille

- tukea Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeille ja

- tukea liittyen InvestEU-rahastosta tuetuihin rahoitustuotteisiin.

Ryhmäpoikkeusasetusta voidaan soveltaa kansallisesti rahoitettuihin tukitoimenpiteisiin sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastoista EU:n osaksi rahoittamiin toimenpiteisiin.

8.2 Yritystukien kehitys tärkeimmissä verrokkimaissa

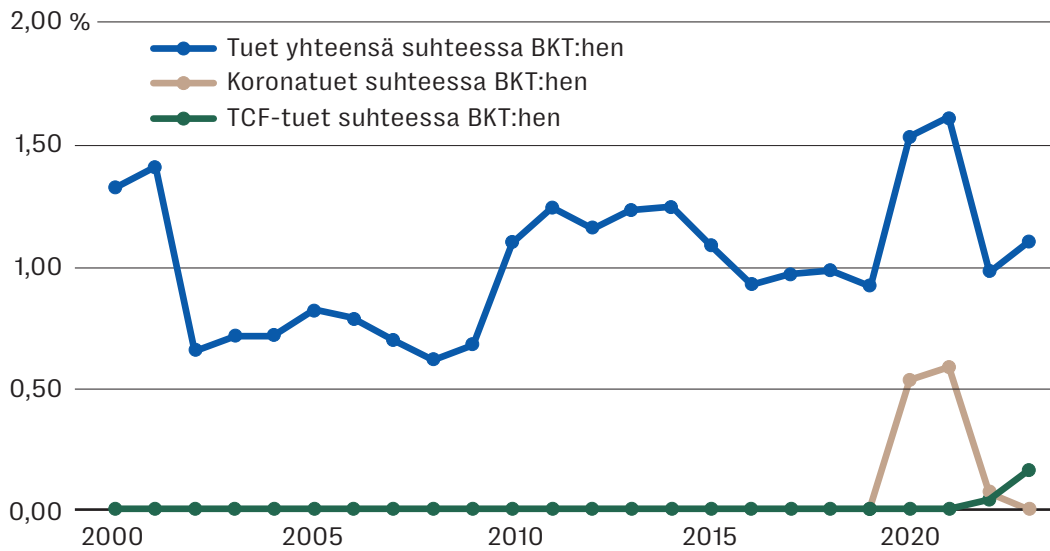
Yritystukien tilastoimiselle ei ole yhteisesti sovittuja kansainvälisiä standardeja. EU-jäsenmaiden osalta Euroopan komissio kuitenkin kerää systemaattisesti jäsenmaiden tiedot valtiontukisääntöjen mukaisista yritystuista EU:n perustamissopimuksen julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen nojalla.

Tässä alaluvussa verrataan yritystukien tasoa ja kehitystä empiirisesti tärkeimmissä EU-maissa ja Pohjoismaissa Euroopan komission ylläpitämän Tulostaulun (*engl. State aid Scoreboard*) perusteella, joka sisältää varsin kattavat tilastotiedot valtiontukisääntöjen piiriin kuuluvista tuista.⁴⁴ Esimerkiksi Suomen osalta Tulostaulussa huomioidut tuet olivat yhteensä noin 3 miljardia euroa vuonna 2023, mikä käytännössä vastaa TEM:n ja MMM:n hallinnonalojen raportointien vastikkeettomien avustusten yhteenlaskettua kokonaismäärää.

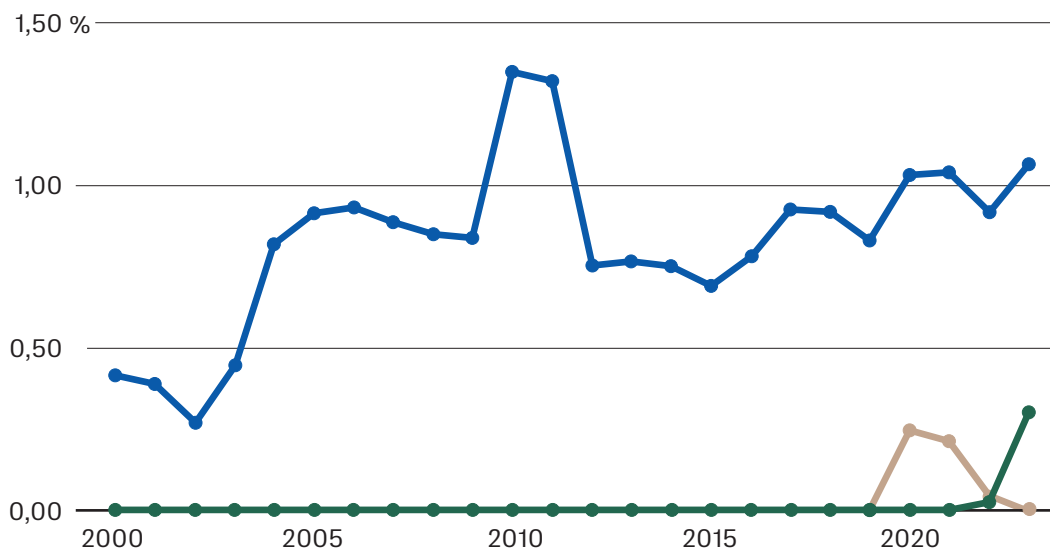
Kuviot 8.1–8.4 esittävät yritystukien kehityksen suhteessa BKT:hen neljässä EU-maassa, Suomessa, Ruotsissa, Saksassa ja Ranskassa vuosina 2000–2022 Tulostaulusta löytyviin tietoihin perustuen. Tummansininen viiva kuvaa kaikkien yritystukien kokonaismäärää suhteessa BKT:hen, keltainen viiva kuvaa koronatu- kien suhteellista määrää ja harmaa viiva kuvaa TCF-tukea (*Temporary Crisis and Transition Framework*), joka on Euroopan komission hyväksymä uusi mekanismi, jonka avulla EU-maat voivat tukea talouttaan tietyissä kriisitilanteissa, erityisesti Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan aiheuttamien häiriöiden vuoksi.

⁴⁴ Linkki: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en

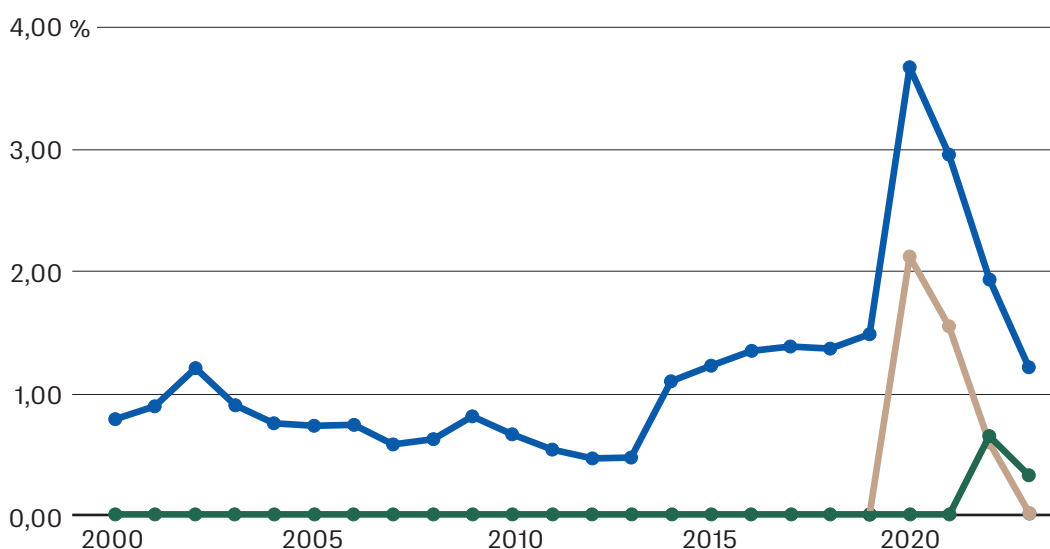
Kuvio 8.1: Yritystuet suhteessa bruttokansantuotteeseen Suomessa 2000–2023



Kuvio 8.2: Yritystuet suhteessa bruttokansantuotteeseen Ruotsissa 2000–2023

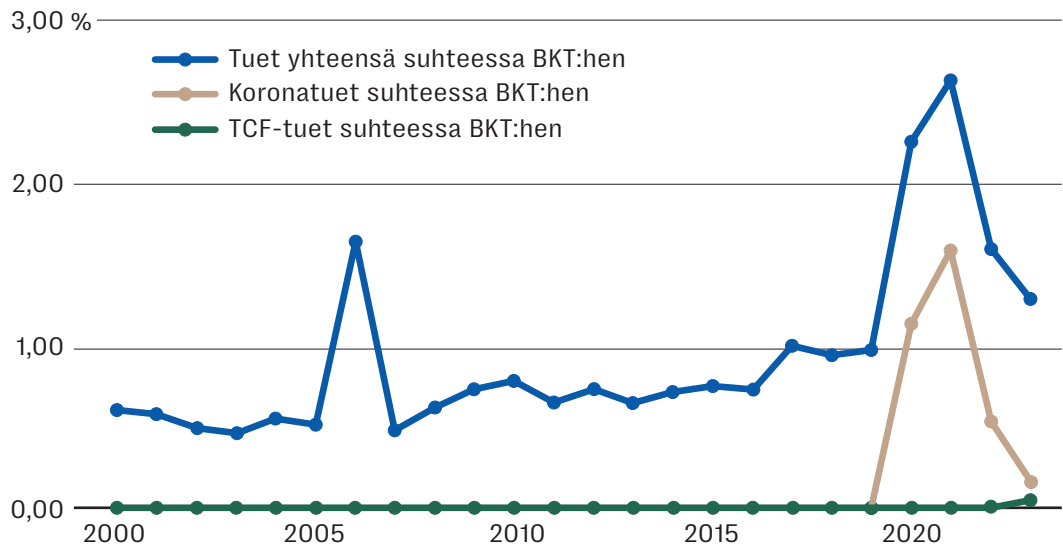


Kuvio 8.3: Yritystuet suhteessa bruttokansantuotteeseen Saksassa 2000–2023



Lähde: Euroopan komission Tulostaulu

Kuvio 8.4: Yritystuet suhteessa bruttokansantuotteeseen Ranskassa 2000–2023



Lähde: Euroopan komission Tulostaulu

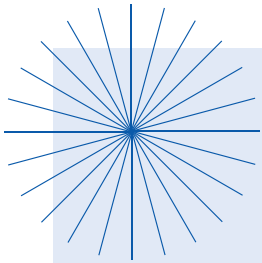
Kuvioissa havaitaan selvä piikki korona-pandemian vuosina 2020–2022, erityisesti Saksassa ja Ranskassa. Myös Suomessa tukien kokonaismäärä tilapäisesti kasvoi, muttei niin voimakkaasti kuin Saksassa ja Ranskassa. Ruotsissa koronatuken suhteellinen osuus jäi selvästi muita kolmea maata alhaisemmaksi.

Jos verrataan yritystukien BKT-osuuden kehitystä Suomessa ja Ruotsissa 2000-luvun aikana, Suomessa tukia maksettiin useimpina vuosina suhteellisesti Ruotsia enemmän. Tämä johtunee yhtäältä Suomen maksamista kansallisista maataloustuista ja toisaalta Suomen heikommasta BKT-kasvusta vuosien 2007–2009 finanssikriisin jälkeen. Ruotsissa finanssikriisi aiheutti suhteellisesti korkeamman tukipiikin vuosina 2010–2011 kuin vuoden 2020 koronapandemia.

Saksan ja Ranskan yritystuissa voidaan havaita kasvutrendi jo ennen koronapandemiaa. Kuvioiden perusteella voidaan kuitenkin havaita, että molemmissa maissa on mittavan korona-elvytyksen jälkeen palattu lähelle koronaa edeltävää tasoa tai jopa sen alle. Kaikissa neljässä ver-

tailuun mukana otetussa maassa tukien BKT-osuus oli hieman yli yhden prosentin tasolla vuonna 2023. On mahdollista, että tulostaulun tilastointiin sisältyy puutteita varsinkin erilaisten verotukien osalta, mutta ainakin komission tulostaulun tietojen perusteella uhka EU-maiden tukikilpailusta näyttää olevan hälvenemässä.

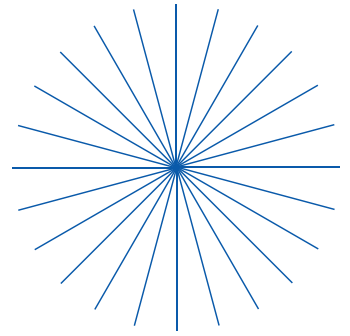
Tukikilpailun uhkaa hälventää osaltaan myös Yhdysvaltojen hallinnon vaihtuminen vuoden 2024 presidentinvaalien jälkeen. Tukikilpailu herätti Euroopassakin runsaasti keskustelua vuonna 2022, kun Yhdysvaltojen presidentti Joe Biden hyväksyi mittavan 391 miljardin dollarin tukipaketin vihreän siirtymän investoinneille, joka tunnetaan nimellä *Inflation Reduction Act (IRA)*. Yhdysvaltojen politiikan suunta on muuttunut hyvin radikaalisti presidentti Donald Trumpin palattua valtaan. Trumpin hallinto ryhtyi heti vuoden 2025 alkupuolella purkamaan tai ainakin vesittämään IRA-tukipaketin mukaisia energia- ja ilmastotoimia. Tukikilpailun sijaan Trumpin hallinnon aikana akuutimmaksi uhaksi on muodostunut protektionistiset tullit ja kauppasota.



8.3 Yhteenveto

Tämän luvun keskeisimmät havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

- Euroopan unionin oikeuden mukaan valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Kuitenkin sellaiset tuet, joilla edistetään yleistä taloudellista kehitystä ja SEUT-sopimuksessa määritellyjä tavoitteita, voivat olla Euroopan komission ohjeistuksen mukaan sallittuja.
- EU:n valtiontukisääntöjen kokonaisuudistuksen tavoitteena on nopeuttaa talouskasvua ja kilpailukykyä edistävien valtiontukien käsittelyä sekä siirtää komission valtiontukivalvonnan painopistettä eniten kilpailua vääristäviin tukiin.
- Euroopan komissio kerää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen nojalla jäsenmaista tiedot valtiontukisääntöjen mukaisista yritystuista ja julkaisee ne ylläpitämässään yritystukien tulostaulussa.
- Tässä luvussa verrattiin Suomen, Ruotsin, Saksan ja Ranskan yritystukia suhteutettuna niiden BKT:hen ajanjaksolla 2000–2023.
- Koronatuot näkyvät selvänä tukipiikkinä erityisesti Saksan ja Ranskan tilastoissa.
- Ruotsissa finanssikriisi aiheutti suuremman tukipiikin kuin koronapandemia.
- Koronakriisin ja siihen liittyvien tukiohjelmien päättyessä valtiontuet ovat nopeasti laskeneet takaisin lähelle pandemiaa edeltänyttä tasoa.
- Vihreän siirtymän investointeja koskevan tukikilpailun uhkaa lieventää osaltaan myös hallinnon vaihtuminen Yhdysvalloissa. Presidentti Donald Trump on jo toimikautensa alussa ryhtynyt purkamaan edeltäjänsä rakentamaa vihreän siirtymän tukiohjelmaa.



9. Valtionyhtiöiden yritystuet

Yritysten oman pääoman ehtoisena rahoituksena saama julkinen tuki on jäänyt yritystukikeskustelussa hyvin vähälle huomiolle. Tässä luvussa tarkastellaan valtion ja kunnallishallinnon organisaatioiden omistamien yhtiöiden ja yritystuen välistä yhteyttä. Valtion ja kuntien osakeomistukset kaupallisesti toimivissa yhtiöissä voidaan taloustieteen näkökulmasta tulkita yritystuiksi, jotka saattavat vääristää kilpailua ja heikentää markkinoiden uudistumisdynamiikkaa vastaavalla tavoin kuin muutkin yritystuet.⁴⁵ Näin ollen valtion ja kuntien osakkuudet yrityksissä on tärkeää kytkeä mukaan yritystukia ja niiden mahdollista leikkaamista koskevaan keskusteluun.

9.1 Miksi Suomessa on useita kymmeniä valtionyhtiöitä?

Monissa maissa strategisesti merkittäviä yksityisiä yrityksiä on päätynyt tilapäisesti valtion omistukseen talouskriisien seurauksena. Esimerkiksi vuosien 2007–2009 finanssikriisin yhteydessä monet valtiot joutuivat pääomittamaan pankkeja ottamalla ne tilapäisesti valtion omistukseen, jotta ne välttyivät pankki- ja rahoitusjärjestelmää uhkaavalta romahdukselta. Myös Suomen 1990-luvun alun pankkikriisissä valtio joutui tukemaan pankkeja perustamalla omaisuudenhoidoyhtiö Arsenalin vuonna 1993, jotta terve pankkitoiminta saatiin erotettua ongelmallisten omaisuuserien ja vastuiden käsittelystä. Järjestely oli tarkoitettu tilapäiseksi: Arsenal asetettiin vapaaehtoiseen selvitystilaan vuonna

⁴⁵ Oman pääoman ehtoinen rahoitus mainitaan eksplisiittisesti yritystukilaissa. Yritystukilaki on kuitenkin rajattu koskemaan tukiviranomaisten myöntämää rahoitusta, joten esimerkiksi Solidiumin sijoitustoiminta ei kuulu sen piiriin.

2003 ja purettiin lopullisesti 2024.

Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) julkaisemassa analyysissä taloustoimittaja Hannu Leinonen (2016) argumentoi, että valtion pitäisi olla omistajana täydellinen poikkeus tai korkeintaan lyhytaikainen välimies. Onnistuneena esimerkkinä Leinonen mainitsee Turun telakan pelastamisen 2014, sen jälkeen, kun sen korealainen omistaja STX ilmoitti halustaan luopua yhtiöstä. Telakan mahdolliseksi ostajaksi löytyi saksalainen perheyhtiö Meyer. Valtio toimi kaupassa välikätenä ja takuumiehenä luopuen omistuksestaan ripeästi, jo puolen vuoden kuluttua alkuperäisestä sopimuksesta. Telakan pelastus on Leinosen mukaan malliesimerkki siitä, miten valtio voi onnistua omistajana, kun sillä on selvä rooli sekä tavoite. Valtion on kuitenkin turha pyrkiä jäämään kiinni omistukseensa, saati käyttämään valtaa yhtiön ohjaamisessa.

Suomessa valtion omistajuus on kuitenkin yleensä ollut luonteeltaan hyvin pitkäaikaista. Valtionyhtiöt saivat alkunsa vuonna 1918, kun Suomen senaatti osti valtiolle metsäyhtiö Gutzeitin osake-enemmistön, jonka pohjalle on ajan kuluessa useiden fuusioiden kautta kehittynyt nykyinen Stora Enso Oyj.⁴⁶ Yli 100 vuotta myöhemmin valtio omistaa edelleen noin 11 prosentin osuuden Stora Ensosta.

Itsenäisen Suomen neljän ensimmäisen vuosikymmenen aikana Suomen rahoitusmarkkinat olivat kehittymättömät ja mahdollisuudet saada rahoitusta ulkomailta olivat hyvin rajoitetut (Arola, 2011). Näissä oloissa valtio joutui hieman vastentahtoisestikin ottamaan aktiivisen roolin teol-

listumiskehityksen tukemisessa perustamalla uusia merkittäviä valtionyhtiöitä. 1920-luvulla valtio perusti mm. Outokumpu Oy:n (nykyisin valtion omistusosuus 16 %) ja Imatran voimalaitoksen, jonka pohjalle kehittyi energiayhtiö Fortum (valtion omistusosuus 51 %). Taloushistorian professori Markku Kuisma on todennut, että ”Suomi olisi pelkkää erämaata, yksi sellutehdas ja kaksi sahaa, jos täällä olisi tyydytty vain markkinoiden toimintaan.”

Toisen maailmansodan jälkeen sotakorvausten maksaminen Neuvostoliitolle kiihdytti Suomen teollistumiskehitystä, jossa valtionyhtiöillä oli edelleen keskeinen merkitys. Vuonna 1946 valtio yhdisti eri puolilla maata sijainneet sotakorvauksia valmistavat metallitehtaansa perustamalla Valtion Metallitehtaat (ValMet), josta on kasvanut nykyinen Valmet Oyj (valtion omistusosuus 10 %). Samoihin aikoihin perustettiin Kemijoki Oy Pohjois-Suomen jokien valjastamiseksi sähköntuotantoon (valtion omistusosuus 50,1 %). Viimeiset suuret valtionyhtiöt olivat 1950-luvulla perustettu Neste Oy (valtion omistusosuus 44 %) ja Rautaruukki Oy vuonna 1960. Kesällä 2014 Rautaruukista tuli fuusion myötä osa SSAB-yhtiötä (valtion omistusosuus 7 %).

Valtio on 1990-luvulta lähtien yhtiöittänyt suuren joukon perustamiaan keskusvirastoja ja liikelaitoksia. Esimerkiksi Posti- ja telelaitos oli vuosina 1927–1990 liikenneministeriön alainen posti- ja teletoimintaa harjoittanut keskusvirasto, joka toimi valtion liikelaitoksena vuosina 1990–1993. Vuonna 1994 toiminta yhtiöitettiin, jonka pohjalta on kehittynyt useiden käänteiden

⁴⁶ Professori Markku Kuisman mukaan senaatti oli vahva yksityistalouden kannattaja, eikä ajan henkikään kannustanut senaattia vahvistamaan valtion roolia yhteiskunnassa. Kaupat tehtiin Kuisman mukaan saksalaisten aloitteesta, sillä Berliini pelkäsi brittien tunkeutuvan etupiiriinsä Gutzeitin omistuksen avulla. Lähde: <https://yle.fi/a/3-9117132>

jälkeen nykyinen Posti Group Oyj (valtion omistusosuus 100 %). Toinen tunnettu esimerkki on vuosina 1862–1995 toiminut Suomen valtiollinen rautatielaitos, jonka yhtiöittäminen saatiin päätökseen vuonna 1995. Nykyinen VR Group on edelleen kokonaan valtion omistama. Leinosen (2016) mukaan liikelaitosten yhtiöittäminen on perusteltua, mutta sitä pitäisi vauhdittaa ja myös viedä loppuun niin, että valtio lopulta luopuu omistuksestaan.

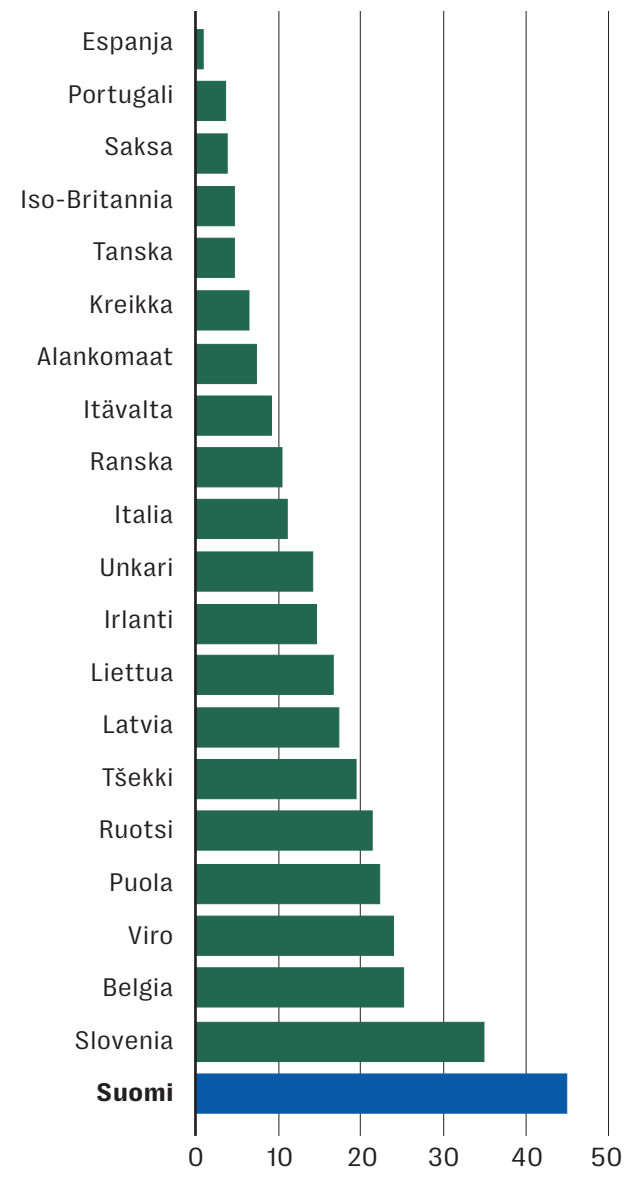
Edellä kuvatun historiallisen kehityksen takia valtion omistamien yhtiöiden merkitys Suomen taloudessa on huomattavasti suurempi kuin useimmissa muissa länsimaissa, kuten mm. Puttonen (2004) ja Leinonen (2016) ovat aiemmin tuoneet esiin. Aiheesta löytyy niukasti ajantasaista kansainvälistä vertailutietoa, mutta Euroopan komission 2016 julkaiseman raportin mukaan Suomen valtionyhtiöiden markkina-arvo talouden kokoon suhteutettuna oli kymmenisen vuotta sitten EU-maista ylivoimaisesti korkein (European Commission, 2016): kuviossa 9.1 on komission raportissa esitetty vertailu eri EU-jäsenvaltioiden omistamien yhtiöiden markkina-arvosta suhteessa BKT:hen. Suomessa valtion omistamien yhtiöiden markkina-arvo suhteessa BKT:hen ei ole kymmenen viime vuoden aikana laskenut, vaan se on pikemminkin kasvanut. Tästä tarkemmin osaluvussa 9.3.

Kuviosta 9.1 voidaan havaita, että valtionyhtiöiden merkitys on Länsi-Euroopan maihin verrattuna suurempi varsinkin Itä-Euroopan maissa, jotka siirtyivät 1990-luvun aikana suunnitelmataloudesta markkinatalouteen. Euroopan komission raportin mukaan valtion omistamia yhtiöitä löytyy Euroopassa erityisesti ns. verkkotoimialoilta (*network industries*), joihin kuuluvat muun muassa rautatiet sekä sähkön ja maakaasun siirto- ja jakeluverkot.

9.2 Valtionyhtiöiden saamat yritystuet

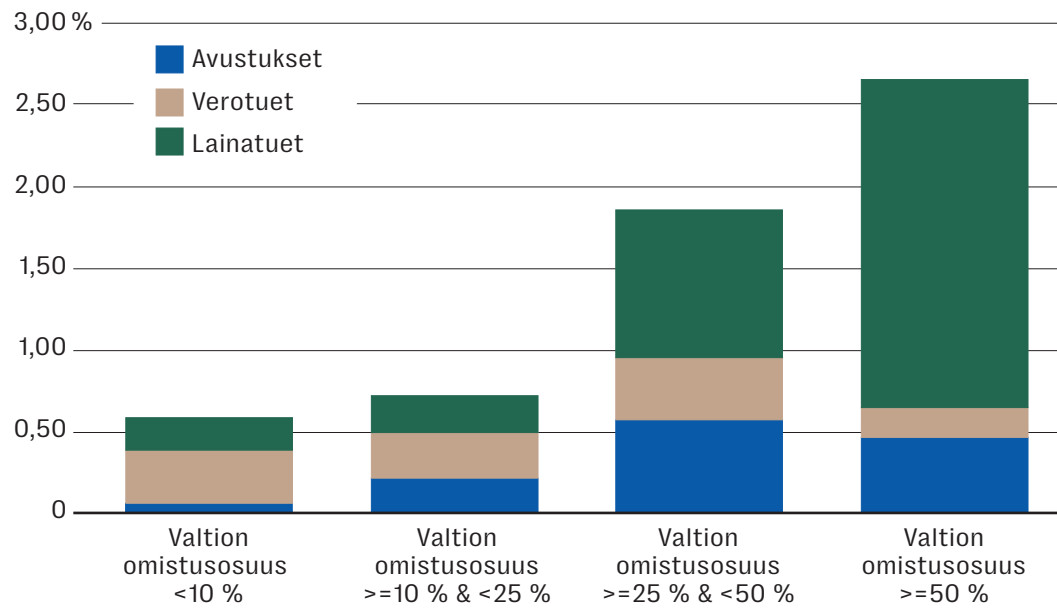
OECD:n (2024a) raportin mukaan valtion omistuosuuden ja yritystukien välillä on havaittavissa selkeä yhteys, jota havainnollistaa Kuvio 9.2. Kuvion 4 pylvästä kuvaavat OECD-jäsenmaiden valtionyhtiöitä, joissa valtion omistuosuus on alle 10 prosenttia (ensimmäinen pylväs), 10–24 prosenttia (toinen pylväs), 25–49 prosent-

Kuvio 9.1: Valtion omistamien yhtiöiden markkina-arvo suhteessa maan BKT:hen (%)



Lähde: Euroopan komissio (2016)

**Kuvio 9.2: Valtion omistusosuuden ja yritystukien välinen yhteys
valtionyhtiöissä (%)**



Lähde: OECD (2024a)

tia (kolmas pylväs), sekä vähintään 50 prosenttia (neljäs pylväs). Pylväiden korkeus kuvaa kunkin ryhmän keskimäärin saamia yritystukia suhteutettuna liikevaihtoon (%). Pylväiden tummansininen osa (alinna) on vastikkeettomien avustusten osuus, turkoosi osa (keskellä) on verotukien osuus ja oranssi osa (ylinnä) on lainatukien osuus yritystuista.

OECD:n raportin mukaan valtionyhtiöt saavat yksityisessä omistuksessa olevia yhtiöitä enemmän yritystukia ja lisäksi valtion omistusosuuden ja yritystukien välillä on positiivinen yhteys, kuten kuviosta 9.2 havaitaan. Valtion omistusosuus ei näytä juuri vaikuttavan verotukiin (turkoosi osa), kuten voisi olettaakin, mutta harkinnanvaraisista avustuksista suhteellisesti korkeampi osuus kohdentuu valtionyhtiöihin, joissa valtion omistusosuus on suurempi. Kuvion 9.2 perusteella kaikkein suurin ero syntyy kuitenkin lainatuesta eli markkinakorkoa edullisemmasta vieraan pääoman ehtoisestä rahoituksesta.

Julkisista varoista myönnettyjen markkinakorkoa edullisempien lainojen lisäksi valtionyhtiöt voivat OECD:n mukaan saada lainaa markkinakorkoa alhaisemmalla korolla myös yksityisiltä sijoittajilta. Valtion omistus voidaan tulkita implisiittiseksi vakuudeksi: yksityisen sijoittajan näkökulmasta luottotappion riski on pieni, koska tarvittaessa valtio oletettavasti tulee pelastamaan strategisesti tärkeäksi katsomansa yhtiön ajautumasta selvitystilaan. Tämä on yksi esimerkki valtion omistusten kilpailua vääristävästä mekanismista.

OECD:n raportin mukaan valtionyhtiöt eivät ole ainoastaan merkittäviä tuensaajia, vaan valtiot voivat myös kierrättää yritystukia omistamiensa valtionyhtiöiden kautta. Tukiketjut voivat olla erittäin monimutkaisia ja ulottua useille eri toimialoille, jopa ulkomaille. Esimerkkinä OECD:n raportissa mainitaan valtion omistama kaasuyhtiö, joka myy maakaasua markkinahintaa edullisemmin energiayhtiölle; tämä puolestaan myy edullisella kaasulla tuotettua

sähköä markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla teollisuusyrityksille, joita valtio viime kädessä haluaa tukea. Valtionyhtiöiden käyttö yritystuen välineenä tekee valtiontukien sääntelystä ja yritystukien seurannasta entistäkin haastavampaa.

Koskevatko OECD:n (2024a) raportissaan esittämät huomiot suomalaisia valtionyhtiöitä? Suomessa valtion omistussuuden ja yritystukien väliseen yhteyteen ei tähän saakka ole juuri kiinnitetty huomiota, mutta on selvää, että monet valtionyhtiöt kuuluvat vuodesta toiseen suurimpien tuensaajien ”kanta-asiakkaitten” joukkoon. Tähän palataan tarkemmin seuraavassa osaluvussa. Toisaalta Suomen valtio on myös useaan otteeseen rientänyt pelastamaan vaikeuksiin ajautuneita yhtiöitään, tuoreimpina esimerkkeinä Finnair ja Fortum, mikä vahvistaa valtionyhtiöiden lainojen implisiittistä valtiontakausta.

Mitä tulee OECD:n raportissa esitettyihin tukiketjuihin, myös Suomessa valtio hyödyntää aktiivisesti omistamiansa erityistehtäväyriä kuten Business Finland, Finnvera ja Tesi, muiden yritysten tukemiseen. Tässä luvussa argumentoidaan, että myös Solidiumin rahoitus tulisi lukea yritystukiin. Nämä valtionyhtiöt voivat hakea vieraan pääoman ehtoista lainaa suoraan rahoitusmarkkinoilta muille yrityksille myönnettävien tukien rahoittamiseen, sen sijaan, että valtio pääomittaisi niiden toimintaa. Yhtiöiden julkisten tilinpäätöstietojen perusteella velkavipua on kaikkein eniten hyödyntänyt Finnvera, jonka omavaraisuusaste oli 10,5 prosenttia vuonna 2024.⁴⁷ Business Finlandin omavaraisuusaste vuonna 2024 oli 47 prosenttia, Tesin 94 prosenttia ja Solidiumin 93.

Edellä mainittujen erityistehtäväyriä myöntämät yritystuet kuuluvat EU:n valtiontukisääntelyn piiriin ja niiden lainat sisältyvät Suomen julkiseen velkaan, mutta näitä lainoja ei kuitenkaan lasketa mukaan valtion budjettitalouden velkaan. Ulkoistamalla yritystukia erityistehtäväyriä hoidettavaksi, valtion on ainakin periaatteessa mahdollista keinotekoisesti alentaa valtion budjettitalouden velkasuhdetta, vaikka julkisyhteisöjen velkasuhteeseen yritystukien ulkoistaminen ei luonnollisestikaan vaikuta.

Saksalaistutkimus Asatryan ym. (2022) kritisoi valtion ja muun julkisen sektorin tehtävien ulkoistamista julkisomisteisille yhtiöille seuraavasti:

1) Julkisen sektorin omistamat yritykset osallistuvat markkinoiden toimintaa tavoilla, jotka eivät perinteisesti kuulu valtion tai julkisen sektorin tehtäviin.

2) Valtion ja kuntien ulkoistaessa tehtäviään omistamilleen yrityksille niiden budjettikurin seuranta on vähemmän läpinäkyvää ja voi osin menettää merkityksensä.

3) Valtion ja kuntien omistamien yhtiöiden monimutkaiset omistusjärjestelyt vaikeuttavat niiden tehokasta omistajaohjausta sekä kansalaisten mahdollisuutta seurata julkisesti omistettujen yhtiöiden toimintaa ja julkisten varojen käyttöä.

9.3 Valtion pörssiyhtiöt

Valtio on tällä hetkellä merkittävä osakas yhteensä 15 Helsingin pörssissä listatussa yhtiössä. Taulukossa 9.1 esitetään valtion pörssiyhtiöt, niiden omistajaohjauksesta

⁴⁷ Omavaraisuusaste (engl. equity ratio) kuvaa yrityksen pääomarakennetta. Se lasketaan yrityksen oman pääoman ja tasearvon (oma pääoma + vieras pääoma – saadut ennakot) suhdelukuna.

vastaava taho, valtion nykyinen omistus sekä omistukselle säädetty alaraja, yhtiön markkina-arvo sekä sen saamat yritystuiksi luetut avustukset vuosina 2020–2024. Tiedot avustuksista perustuvat TEM:n yritystukien tietopalvelun tietoihin, joihin on yhtiökohtaisesti listattu tuhat suurinta avustusten saajaa.

Taulukossa 9.1 luetellun 15 pörssiyhtiön yhteenlaskettu markkina-arvo oli 28.7.2025 noin 118 miljardia euroa, mikä on noin 37 prosenttia Helsingin pörssin (OMXH) markkina-arvosta. Valtion pörssiyhtiöstä korkein markkina-arvo on Sammolla (25,2 mrd. e) ja Nokialla (20 mrd. e), mutta niissä molemmissa valtion omistusosuus on vain 6 prosent-

tia. Markkina-arvoltaan merkittävimmät valtion osakeomistukset löytyvät energiayhtiöistä Fortum (valtion osakkeiden arvo noin 7,6 mrd. e) sekä Neste (valtion osakkeiden arvo noin 4,9 mrd. e). Valtion osakkeiden yhteenlaskettu markkina-arvo taulukossa 9.1 luetelluissa pörssiyhtiöissä oli noin 20,8 miljardia euroa, mikä vastaa noin 6,6 prosenttia Helsingin pörssin markkina-arvosta.

Valtion pörssiyhtiöiden omistus ja omistajaohjaus on järjestetty Solidiumin kautta kaikkien yhtiöryhmään 1a luokiteltujen yhtiöiden osalta, mikä tarkoittaa sitä, että valtiolla on omistajana ainoastaan tai lähes yksinomaan vahva sijoittajaintressi. Solidium on Suomen valtion koko-

Taulukko 9.1: Valtion osakkuudet pörssiyhtiöissä

Valtionyhtiö	Markkina-arvo (mrd. euroa)	Omistajaohjaus	Valtion omistus (%)	Omistuksen alaraja (%)	Valtion omistusten markkina-arvo (mrd. euroa)	Avustukset (milj. euroa)
Anora Group	0,2	Solidium	19 %	0 %	0,038	
Elisa	7,6	Solidium	10 %	0 %	0,76	
Finnair	0,6	VNK	56 %	50 %	0,336	6,2
Fortum	14,9	VNK	51 %	50 %	7,599	12,8
Konecranes	5,9	Solidium	11 %	0 %	0,646	4,1
Metso	9,4	Solidium	15 %	0 %	1,41	2,2
Neste	11,2	VNK	44 %	33 %	4,928	45
Nokia	20,0	Solidium	6 %	0 %	1,2	55,5
Nokian Renkaat	1,1	Solidium	10 %	0 %	0,11	
Outokumpu	1,7	Solidium	16 %	0 %	0,272	71,7
Sampo	25,2	Solidium	6 %	0 %	1,512	
SSAB	5,2	VNK	7 %	0 %	0,364	24,9
Stora Enso	7,8	Solidium	11 %	0 %	0,858	82,2
Tietoevry	1,8	Solidium	11 %	0 %	0,198	6,6
Valmet	5,8	Solidium	10 %	0 %	0,58	32,5
Yhteensä 15 kpl	118,4				20,8	343,7

Lähde: Valtioneuvosto,⁴⁹ TEM:n yritystukien tietopalvelu

⁴⁹ Lähde: Valtioneuvosto, TEM:n yritystukien tietopalvelu

naan omistama osakeyhtiö, joka omistaa vähemmistöosuuksia kansallisesti merkittävissä yhtiöissä.⁴⁸ Solidium omistaa vähemmistöosuuksia pääsääntöisesti pörssinoteeratuissa yhtiöissä, joiden pääkonttori ja merkittävä TKI-toiminta lähtökohtaisesti sijaitsevat Suomessa. Solidiumin oman kuvauksen mukaan sen toiminnan tarkoituksena on edesauttaa omistamiensa yhtiöiden kehitystä ja kasvua aktiivisen omistajuuden keinoin tähdäten verrokkiyhtiöitä parempaan kehitykseen. Leinosen (2016) mukaan koko Solidiumin tarpeellisuus on kyseenalainen ja sen raskaan hallinnon ylläpitämistä on vaikea perustella omistusten valtiolle tuottamalla tulovirralla.

Vertailun vuoksi Leinosen (2016) laatiman vastaavanlaisen laskelman mukaan valtion osakkeiden markkina-arvo maaliskuussa 2016 oli noin 16,8 miljardia euroa; valtion osakeomistusten markkina-arvo on vajaa kymmenen vuoden aikana kasvanut noin 4 miljardia euroa. Maaliskuun 2016 jälkeen valtio on vähentänyt omistustaan mm. Sammossa ja SSAB:ssä ja luopunut kokonaan Outotecin omistuksesta. Osakkeiden myynneistä saaduilla varoilla Solidium on hankkinut salkkuunsa merkittävän osuuden Konecranesin, Nokian ja Nokian Renkaiden osakkeita, jotka olivat aiemmin yksityisessä omistuksessa. Näistä sijoituksista varsinkin Nokian Renkaiden markkina-arvo on romahtanut Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan myötä: maaliskuussa Solidium hankki Nokian Renkaiden osakkeita noin 205 miljoonalla eurolla osakekohtaisen hankintahinnan ollessa 29,3 euroa, kun tällä hetkellä osakkeen hinta on pudonnut noin 7,8 euroon. Solidiumin omistamien Konecranesin, Nokian ja Nokian Renkaiden osakkeiden markkina-arvo on tällä hetkellä noin 1,9 miljardia euroa.

⁴⁸ Lähde: <https://www.solidium.fi/>

Moni taulukossa 9.1 listatusta yhtiöstä kilpailee markkinoilla yksityisesti omistettujen suomalaisten ja ulkomaisten yhtiöiden kanssa. Vaikka Solidiumin sijoitustoimintaa ei juridisesta näkökulmasta luettaisi yritystueksi, taloustieteen näkökulmasta Solidiumin oman pääoman ehtoinen rahoitus täyttää yritystuen tunnusmerkit. Samalla tavoin kuin muutkin tukimuodot, valtion pääomitus voi osaltaan syrjäyttää yksityisiä investointeja, vääristää kilpailua, sekä tukea olemassa olevia rakenteita siten, että se heikentää markkinakilpailua ja uusien yritysten pääsyä markkinoille.

Ne pörssiyhtiöt, joiden omistajaohjauksesta vastaa Valtioneuvoston kanslia (VNK), kuuluvat yhtiöryhmään 1b, mikä tarkoittaa sitä, että vahvan sijoittajaintressin lisäksi yhtiöön liittyy strategisia intressejä, joiden vuoksi valtion on syytä pysyä tois- taiseksi vahvana omistajana tai turvata muulla tavoin kyseiset strategiset intressit, jos omistususuutta pienennetään tai omistuksesta luovutaan. Näiden yhtiöiden osalta valtion omistuksen alarajaksi on säädetty Finnairille ja Fortumille 50 prosenttia (eli valtion enemmistöomistus), Nesteelle 33 prosenttia ja SSAB:lle nolla prosenttia. Kaikissa Solidiumin hallinnoimissa yhtiöissä alaraja on nolla, eli omistuksista on mahdollista tarvittaessa luopua kokonaan.

Leinonen (2016) on kritisoinut valtion suuria omistuksia Fortumissa, Nesteessä ja Finnairissa, jotka luokitellaan edelleen strategisiksi, vaikka ne toimivat kilpailullisilla kansainvälisillä markkinoilla. Jos kuitenkin jokin osa näiden yhtiöiden toiminnasta arvioidaan strategisesti tärkeäksi, se olisi Leinosen mukaan mahdollista irrottaa omaksi yksikökseen, kuten on aiemmin tehty esimerkiksi teleyhtiöiden TeliaSoneran ja Elisan kohdalla. Tarkas-

ti määritellyissä strategisissa yhtiöissä valtio voisi käyttää niin sanottua turvaavan osakkeen menettelyä eli *golden share*-sääntöä, joka on Leinosen mukaan kansainvälisessä valtionomistuskäytännössä tavallinen järjestely. Käytännössä strategisen yhtiön yhtiöjärjestykseen kirjoitetaan turvaamislauseke, jonka avulla kansallinen intressi tulee otetuksi huomioon ilman valtion mittavaa osakeomistusta.

Taulukon 9.1 oikeanpuoleisimmassa sarakkeessa esitetään TEM:n yritystukien tietopalvelusta haetut tiedot valtion pörssiyhtiöille maksetuista avustusten kokonaismääristä 5 vuoden ajanjaksolla 2020–2024. Avustuksissa on pyritty huomioimaan kaikki samaan konserniin kuuluvat tytäryhtiöt, mutta koska tietopalvelu sisältää tiedot 1000 suurimmasta avustusten saajista, sellaiset yhtiöt ja tytäryhtiöt, jotka eivät yllä 1000 suurimman tuensaajan joukkoon, jäävät laskelmasta pois.

Taulukosta 9.1 havaitaan, että suuri enemmistö valtion pörssiyhtiöistä on saanut hyvin huomattavia, useiden kymmenien miljoonien eurojen suuruisia avustuksia. Tällä ajanjaksolla suurimmat tuensaajat olivat Stora-Enso (82 milj. e), Outokumpu (72 milj. e) ja Nokia (56 milj. e). Yhteensä valtion pörssiyhtiöille maksettiin avustuksia noin 344 miljoonan euron edestä, eli keskimäärin noin 69 miljoonaa euroa vuodessa, mikä on noin 11 prosentin osuus 1000 suurimman tuensaajan avustuksista. Vastikkeettomien avustusten lisäksi lentoyhtiö Finnair sai vastaavalla ajanjaksolla taulukossa 9.1 mainitun 6,2 miljoonan euron avustusten lisäksi vieraan pääoman ehtoista lainatukea 433 miljoonaa euroa, takauksia 540 miljoonan euron edestä sekä pääomatukia 286 miljoonaa euroa.

Vaikka oman ja vieraan pääoman ehtoista rahoitustukea on hankalaa verrata vastikkeettomiin avustuksiin, nostaa valtion satojen miljoonien eurojen pääomitus Finnairin 2020-luvulla eniten yritystukia saaneiden yhtiöiden kärkeen.

9.4 Valtion omistamat noteeraamattomat kaupallisesti toimivat yhtiöt

Pörssilistattujen yhtiöiden lisäksi valtio on omistajana 19 listaamattomassa kaupallisesti toimivassa yhtiössä (taulukko 9.2) sekä 32 erityistehtäviä hoitavassa yrityksessä (taulukko 9.3).⁵⁰ Näiden yhtiöiden markkina-arvoa on vaikeampi arvioida kuin listattujen pörssiyhtiöiden tapauksessa, joten taulukoissa raportoidaan omistajaohjauksesta vastaava ministeriö, yhtiöryhmä, valtion omistussuosus sekä omistussuudelle määritelty alaraja.

Noteeraamattomien kaupallisesti toimivien yhtiöiden lista sisältää monia yhtiöitä, joiden historia juontaa juurensa valtion keskusvirastoihin ja liikelaitoksiin. Näitä ovat mm. Posti Group ja VR Group. Yhtiöistä ainoastaan Edita Group ja Suomen Rahapaja kuuluvat yhtiöryhmään 1a, mikä tarkoittaa sitä, että valtiolla on omistajana ainoastaan tai lähes yksinomaan vahva sijoittajaintressi. VM vastaa kantaverkkoyhtiö Fingridin sekä maakaasun siirtoverkkoyhtiön Gasgrid Finlandin omistajaohjauksesta, kaikki muut taulukon 9.2 yhtiöt kuuluvat VNK:n omistajaohjauksen piiriin.

Leinosen (2016) kriittisen arvion mukaan listaamattomien yritysten suuressa joukossa ei ole yhtään sellaista yhtiötä, jonka omistuksesta valtio ei voisi luopua. Tällöin niiden todellinen markkina-arvokin voisi olla huomattavasti korkeampi kuin ny-

⁵⁰ Taulukossa 9.3 on huomioitu Suomen Teollisuussijoituksen, Business Finland Venture Capitalin, Oppiva Investin ja Ilmastorahaston, yhdistäminen Suomen Teollisuussijoitus Oy:hyn (Tesi).

Taulukko 9.2: Valtion kokonaan tai osittain omistamat noteeraamattomat kaupallisesti toimivat yhtiöt

Valtionyhtiö	Omistaja-ohjaus	Ryhmä	Valtion omistus (%)	Omistuksen alaraja (%)
Boreal Kasvinjalostus	VNK	1b	65 %	50 %
Cinia	VNK	1b	78 %	50 %
Edita Group	VNK	1a	100 %	0 %
Finavia	VNK	1b	100 %	50 %
Fingrid	VM	1b	53 %	50 %
Gasgrid Finland	VM	1b	100 %	50 %
Gasum	VNK	1b	100 %	33 %
Kemijoki	VNK	1b	50 %	33 %
Leijona Catering	VNK	1b	100 %	100 %
Motiva	VNK	1b	100 %	100 %
Neova	VNK	1b	50 %	33 %
Patria	VNK	1b	50 %	50 %
Posti Group	VNK	1b	100 %	33 %
Suomen Lauttaliikenne	VNK	1b	100 %	100 %
Suomen Rahapaja	VNK	1a	100 %	0 %
Suomen Siemensperunakeskus	VNK	1b	22 %	0 %
Suomen Viljava	VNK	1b	100 %	100 %
Tapio	VNK	1b	100 %	100 %
VR Group	VNK	1b	100 %	50 %
Yhteensä 19 kpl				

Yhtiöryhmä 1a: Valtiolla on omistajana ainoastaan tai lähes yksinomaan vahva sijoittajaintressi.

Yhtiöryhmä 1b: Vahvan sijoittajaintressin lisäksi yhtiöön liittyy strategisia intressejä, joiden vuoksi valtion on syytä pysyä toistaiseksi vahvana omistajan tai turvata muulla tavoin strategiset intressit, jos omistus-osuutta pienennetään tai omistuksesta luovutaan.

Lähde: Valtioneuvosto

kyinen kirjanpitoarvo (Leppämäki, 2003). Valtion pörssiyrityksiin nähden ne ovat pieniä, mutta silti valtio voisi saada niiden myynnistä kokonaan tai osittain jopa miljardeja. Leinonen (2016) nostaa lupavimpien yksityistämiskohteiden joukkoon lentokenttäyhtiö Finavian. Lentokenttiä on yksityistetty eri puolilla maailmaa, joten kotimaiset ja ulkomaiset sijoittajat olisivat todennäköisesti kiinnostuneita logistisesti mainiossa paikassa sijaitsevasta Helsinki-Vantaan-kentästä.

Taulukossa 9.3 luetellut valtion erityistehtäviä hoitavat yritykset kuuluvat kaikki

yhtiöryhmään 2, jossa valtiolla on sääntelyyn tai viranomaistehtäviin liittyvä erityisintressi, mikä tarkoittaa sitä, että yhtiöllä on valtion määrittelemä elinkeino-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä tai jokin muu erityisrooli. Näiden yhtiöiden omistajaohjaus on hajautettu useille ministeriöille. Tähän ryhmään kuuluvat mm. valtion monopoliyhtiöt Alko ja Veikkaus, raidehankkeita edistämään perustetut hankeyhtiöt Itärata, Lentorata ja Länsirata, sekä myös yritystukien merkittäviin rahoittajiin kuuluvat Business Finland, Finnvera ja Tesi.

Leinosen (2016) analyysin mukaan myös valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden kohdalla valtio-omistuksen perusteet

ovat ontuvat ja jako kaupallisesti toimiviin ja erityistehtäviä hoitaviin yhtiöihin on teennäinen, koska erityistehtävayhtiöistä

Taulukko 9.3: Valtion erityistehtäviä hoitavat yritykset

Valtionyhtiö	Omistaja-ohjaus	Ryhmä	Valtion omistus (%)	Omistuksen alaraja (%)
A-Kruunu	YM	2	100 %	0 %
Alko	STM	2	100 %	100 %
Arctia	LVM	2	100 %	50 %
Business Finland	TEM	2	100 %	100 %
CSC - Tieteen tietotekniikan keskus	OKM	2	70 %	50 %
DigiFinland	VM	2	33 %	33 %
FinnHEMS	STM	2	100 %	100 %
Finnish Minerals Group	VNK	2	100 %	100 %
Finnpilot Pilotage	VNK	2	100 %	100 %
FVR - Suomen rokotetutkimus	STM	2	51 %	50 %
Finnvera	TEM	2	100 %	100 %
Governia	VNK	2	100 %	100 %
Hansel	VM	2	65 %	50 %
HAUS Kehittämiskeskus	VM	2	100 %	100 %
Hevosopisto	OKM	2	25 %	0 %
Itärata	LVM	2	51 %	50 %
Kuntarahoitus	VNK	2	16 %	0 %
Lentorata	LVM	2	70 %	50 %
Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic	LVM	2	100 %	100 %
Länsirata	LVM	2	51 %	50 %
Solidium	VNK	2	100 %	100 %
STUK International	STM	2	100 %	100 %
Suomen Erillisverkot	VNK	2	100 %	100 %
Suomen Ilmailuopisto	VNK	2	98 %	50 %
Suomen Lääkekehityskeskus	TEM	2	100 %	100 %
Suomen Teollisuussijoitus (Tesi)	TEM	2	100 %	100 %
Suomen Yliopistokiinteistöt Oy	VM	2	33 %	33 %
Teknologian tutkimuskeskus VTT	TEM	2	100 %	100 %
Teollisen yhteistyön rahasto (Finnfund)	UM	2	97 %	51 %
Työkanava	TEM	2	100 %	100 %
Veikkaus	VNK	2	100 %	100 %
Yleisradio	LVM	2	100 %	100 %
Yhteensä 32 kpl				

Yhtiöryhmä 2: Valtiolla on omistajana sääntelyyn tai viranomaistehtäviin liittyvä erityisintressi: yhtiöllä on valtion määrittelemä elinkeino-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä tai jokin muu erityisrooli.

Lähde: Valtioneuvosto

monet keikkuvat vähintäänkin puhtaasti kaupallisten tehtävien rajamaastossa. Erityisyhtiöiden joukossa ovat myös monopoliyhtiöt Alko ja Veikkaus, joiden kummankaan omistukseen ei kansainvälisesti katsoen liity enää mitään erityistä valtionintressiä, jota ei tiukalla markkinoiden valvonnalla voitaisi hoitaa. Vain muuttamalla valtion erityisyhtiöllä voi olla suoraa valtion omistamista edellyttävä erityistehävä. Näitä ovat Leinosen mukaan lähinnä valtion omia rahoitusinstrumentteja hoitavat Finnvera, Tesi ja Kuntarahoitus.

Yksi huomattavan tappiollinen esimerkki on Talvivaaran kaivoksen pelastamiseksi vuonna 2015 perustettu Terrafame, jonka omistuksesta 56,1 prosenttia on tällä hetkellä erityistehäväyhtiö Finnish Minerals Groupilla. Kymmenen vuoden aikana vuosina 2015–2024 Terrafamen yhteenlaskettu liiketappio oli 200 miljoonaa euroa.⁵¹ Terrafamen entisen toimitusjohtajan Joni Lukkaraisen mukaan Suomessa olisi syytä kirkastaa, mitä kaivostoiminnalla haetaan: halutaanko kerätä verotuloja kaivosten käyttäjiltä vai rakentaa jatkojalostusta, työpaikkoja ja hyvinvointia resurssin ympärille? Lisäksi Lukkarainen kritisoi Ylen haastattelussa yhtiön kahden suurimman omistajan intressejä ristiriitaisiksi, koska Trafiguralla on kaksoisrooli Terrafamessa: toisaalta se on Terrafamen toiseksi suurin omistaja ja samalla se on yksi yhtiön isoista asiakkaista.⁵²

9.5 Valtion yritysomistusten kritiikki

Valtion aktiivinen osallistuminen teollisuuden kehittämiseen omistajan roolissa voitiin perustella 1980-luvulle saakka Suomen rahoitusmarkkinoiden kehittymättömyydestä johtuvan pääomaköyhyyden

luoman markkinapuutteen korjaamisella. Vielä nykyisinkin vallitsee varsin yleinen käsitys Suomesta pääomaköyhänä maana, jossa valtion tulisi aktiivisesti pääomittaa yritystoimintaa, niin suuryrityksiä kuin startupeja ja kasvuyrityksiäkin. Tämä käsitys on selvästi vanhentunut. Esimerkiksi Rouvisen ja Ylhäisen (2025) tutkimuksen mukaan Suomessa on nykyisin hyvin vähän yritysrahoitukseen liittyviä haasteita, jopa vähiten Euroopassa. Heidän mukaansa Suomen haaste on enemmän yritysrahoituksen kysynnässä kuin sen tarjonnassa.

Suomalaisten valtionyhtiöiden ja niiden omistajaohjauksen puolustukseksi on mainittava, että niissä noudatetaan hyvin pitkälle OECD:n suosittelemia valtionyhtiöiden hyvän hallintotavan periaatteita (OECD, 2024b). Suomen valtionyhtiöt toimivat virallisesti saman lainsäädännön ja viranomaissääntelyn mukaisesti kuin yksityisesti omistettut yrityksetkin, eikä valtio ainakaan kovin avoimesti pyri suosimaan omistamiaan yhtiöitä. Näistä syistä monet kansainvälisessä kirjallisuudessa esitetyt perustelut valtionyhtiöiden yksityistämiseksi, jotka ovat relevantteja kehittyvissä talouksissa, eivät välttämättä suoraan päde Suomen valtionyhtiöiden kontekstissa.

Kuitenkin vaikka valtionyhtiöt ovat virallisesti samalla viivalla muiden yritysten kanssa, myös Suomessa suurten valtionyhtiöiden mahdollisuudet vaikuttaa viranomaissääntelyyn lobbaamalla epävirallisten kanavien kautta ovat selvästi suuremmat kuin yksityisesti omistettujen suuryritysten, pk-yrityksistä puhumattaakaan. Leinosen (2016) mukaan valtiolla on ristiriitainen rooli yritystoiminnan harjoittajana, koska sillä on oikeus säätää lakeja ja määräyksiä. Tämä eturistiriita korostuu

⁵¹ Lähde: <https://yle.fi/a/74-20181367>

⁵² Lähde: <https://yle.fi/a/74-20181861>

kilpailuissa ja kaupallisissa tilanteissa. Yksityinen yritys voi valtion aiheuttaman kilpailuhaitan takia jäädä kokonaan synty-mättä tai sen kasvu ja kehitys häiriintyvät.

Leinosen (2016) mukaan valtion yrityk-set ovat yksityisiä tehottomampia, koska valtionyhtiöillä on taipumus pitää tar-peettoman suurta henkilöstöä ja ne myös maksavat tuottavuuteen nähden liian korkeita palkkoja ja etuja. Tehottomuus johtuu osittain siitä, että valtionyhtiöt joutuvat tasapainoilemaan työllisyyden, alueellisen kehityksen, omavaraisuuden ja työntekijöiden aseman välillä. Suomen valtionyhtiöiden väitetylle tehottomuu-della antaa empiiristä tukea Lähdemäen (2024) julkaisema kattava tutkimus, jossa tarkasteltiin valtion enemmistöomistuk-sesta luopumisen vaikutuksia suomalais-ten valtionyhtiöiden tehtaiden ja toimi-paikkojen työn tuottavuuteen ajanjaksolla 1988–2012. Tällä ajanjaksolla valtio luopui enemmistöomistuksistaan seuraavissa yrityksissä: Outokumpu Oyj, Veitsiluoto Oy, Enso-Gutzeit Oyj, Rautaruukki Oyj, Oy Sis-auto AB, Kemira Oyj, Valmet Oyj. Tar-kastelu perustui kvasikokeelliseen tutki-musasetelmaan, jossa valtionyhtiöiden toimipaikkoja verrattiin kaltaistamisme-netelmän avulla muodostettuun yksi-tyisomisteisten toimipaikkojen verrokki-ryhmään. Saatujen tulosten perusteella valtion omistusosuuden väheneminen lisä-si toimipaikkojen työn tuottavuutta (liike-vaihto per henkilöstömäärä) tilastollisesti merkitsevästi. Valtion omistusosuuden väheneminen kymmenellä prosenttiyksiköllä kasvatti työn tuottavuutta noin 5–10 prosenttia. Havaittu vaikutus johtui pää-asiassa toiminnan tehostamisesta siten, että henkilöstömäärä supistui liikevaihdon pysyessä ennallaan.

Yksityisten sijoittajien näkökulmasta valtion roolia yritysten omistajana ovat

arvostelleet Aalto-yliopiston rahoituksen professorit Vesa Puttonen ja Mikko Leppä-mäki. Leppämäki (2003) huomauttaa, että valtionyhtiöiden toimintaan kiinteästi liit-tyvä omistajien käyttäytymisen epäsym-metria sekä päätösten ennakkoimattomuus tekevät siitä arvaamattoman partnerin muiden omistajien näkökulmasta. Valtion on omistajana vaikea sitoutua johdon-mukaiseen omistajapolitiikkaan, koska poliittiset voimasuhteet voivat muuttua vähintään neljän vuoden välein käytävissä eduskuntavaaleissa. Tämä poliittinen riski hinnoitellaan luonnollisesti valtionyhtiöi-den osakkeiden markkina-arvoon. Tämä ilmenee mm. siten, että valtionyhtiöiden arvostus P/E-luvulla (*price/earnings*) mitat-tuna on pörssiyhtiöiden keskiarvoa mata-lampi (Puttonen, 2004). Leppämäen mu-kaan on mahdollista, että valtio voisi jopa kasvattaa omistuksensa markkina-arvoa luopumalla määräysvallastaan ja pienen-tämällä omistuksiaan pörssinoteeratuissa yhtiöissä, koska tämä kasvattaa yhtiön arvostusta yksityisten sijoittajien näkökul-masta.

Leppämäki (2003) toteaa, ettei valtion tehtävänä ole harjoittaa tuotantotoimin-taa sellaisilla aloilla, joilla valtiolla ei ole mitään erityistä intressiä (kuten esimer-kiksi huoltovarmuus). Leinonen (2016) korostaa, että etenkin liiketoimintariskit eivät kuulu veronmaksajille. Valtionyhtiöi-den riskit jäävät toteutuessaan veronmak-sajien maksettavaksi, joten veronmaksajat tarjoavat valtionyhtiöille periaatteessa rajattoman takauksen. Se voi Leinosen mukaan johtaa yritystoiminnassa päätök-siin, joihin ei muuten päädyttäisi. Leppä-mäen (2003) mukaan valtionyhtiöt ja valtio omistajana eivät ole Suomessakaan juuri tulleet tunnetuiksi siitä, että ne olisivat olleet erityisen taitavia operoijia liike-elä-mässä. Esimerkiksi Fortumin päätös vuonna 2013 myydä Suomessa ja muissa

pohjoismaissa omistamansa sähkön siirto- ja jakeluverkkomonopolit ja ostaa voimalaitoksia Venäjällä ja Saksassa kasvatti liiketoimintariskiä, joka realisoitui hyvin vastenmielisellä tavalla Venäjän aloitettua hyökkäyssodan Ukrainassa vuonna 2022.

Valtion omistajaohjaus esimerkiksi Fortumin tapauksessa on herättänyt paljon kritiikkiä. Leinosen (2016) mukaan maan hallitukset ovat antaneet valtion omistajapolitiikan hoitua kuin itsestään, ja omistajaohjaustoimet ovat riippuneet lähinnä kulloisenkin vastuuministerin ja ministeriön korkeimpien virkamiesten aktiivisuudesta. Kunkin hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta on sitten ratkonut akuutit eteen tulleet asiat. Myös Leppämäki (2003) argumentoi, että valtion omistuksista luopuminen loisi edellytykset laadukkaammalle politiikalle, kun esimerkiksi ministerien ei tarvitsisi käyttää rajallista työaikaansa käytännön liiketoimien pohtimiseen (tai valtionyhtiöiden aiheuttamien skandaalien puimiseen), vaan he saisivat keskittyä itse politiikan tekoon.

Kun valtion yhtiöomistuksia tarkastellaan yritystuen muotona, on syytä kiinnittää huomiota myös yritysomistuksiin sitoutuneen pääoman vaihtoehtoiskustannuksiin. Kuten Leinonen (2016) korostaa, valtionomistukset sitovat veronmaksajille kuuluvia varoja, joita voitaisiin käyttää veronmaksajien eduksi muualla. Leinosen mukaan sukupolvien välisessä tarkastelussa oikeudenmukainen tapa olisi korvata valtion velanottoa omaisuuden myyntituloilla. Leinonen (2016) arvioi lähes kymmenen vuotta sitten, että valtio voisi saada jopa 20 miljardin euron tulot yksityistämällä valtionyhtiöitä ja myymällä kaupallista toimintaa harjoittavia yhtiöitään. Myyntituloista 11 miljardia euroa tulisi valtion omistuksista pörssiyhtiöissä, joilla ei enää ole strategista merkitystä.

Usein valtion omistamien osakkeiden myymistä kuitenkin vastustetaan sillä perusteella, että kaupan myötä menetetään yhtiöiden tulevat osinkotuotot. On kuitenkin syytä muistaa, ettei riskisijoitustoiminta kuulu valtion perustehtäviin. Valtion sijoitusportfolion riski suhteessa tuottoon on korkea, koska sijoituksia ei hajauteta kansainvälisesti eri toimialoille vaan ne keskittyvät yhden pienen maan (Suomen) tietyille teollisuustoimialoille. Jos osakemarkkinat toimivat tehokkaasti, osakkeista saatava hinta vastaa tulevien osinkotuotosten odotusarvon reaalista nykyarvoa.

Leinonen (2016) myös huomauttaa, että omistamisen sijaan valtiolla on monia muitakin keinoja yhteiskunnan kehityksellisiin tavoitteisiin pääsemiseksi. Erityisesti viranomaissääntelyä voitaisiin hyödyntää nykyistä tehokkaammin, jos valtio pyrkisi vähentämään yritysten omistukseen perustuvaa ohjausta. Esimerkiksi luonnollisten monopolien kuten sähkön siirto- ja jakeluverkkojen tapauksessa valtion omistusta pyritään usein perustelemaan keinona ehkäistä monopoliaseman väärinkäyttöä hinnoittelussa. Monopolin hyvinvointitappio johtuu kuitenkin viime kädessä kilpailun puutteesta, ei niinkään siitä, kuka monopolin omistaa (vrt. esim. Shleifer, 1985; Hart ym., 1997; Kuosmanen ja Johnson, 2021). Viranomaisten on omistajuudesta riippumatta tarpeellista säädellä monopolin toimintaa. Suomessa Energiavirasto valvoo sähkön jakeluverkko-toimintaa systemaattisesti valvontamallilla, joka koskee yhtä lailla sekä yksityisesti että julkisesti omistettuja yhtiöitä. Sen lisäksi, että valvontamalli asettaa ylärajan verkkoyhtiöiden pitkän aikavälin tuotolle, se pyrkii myös kannustamaan verkkoyhtiöitä toimimaan mahdollisimman kustannustehokkaasti (ks. tarkemmin Kuosmanen ja Johnson, 2021). Vaikka Energiaviraston soveltama valvontamalli on kirvoittanut

julkisuudessa ankaraa kritiikkiä sekä sähkön käyttäjiltä että verkkoyhtiöiltä, valvontamallin avulla on onnistuttu luomaan toimiva virtuaalinen kustannuskilpailu verkkoyhtiöille, jotka eivät muuten kohtaa todellista markkinakilpailua.⁵³ On pitkälti Energiaviraston edistyneen valvontamallin ansiota, että Suomessa on tällä hetkellä Euroopan halvimpiin lukeutuvat sähkön siirtohinnot.

9.6 Valtionyhtiöiden yksityistäminen

Leppämäki (2003) totesi johtopäätöksissään yli 20 vuotta sitten, että ”Johdonmukaista tässä yhteydessä olisi, että valtio luopuisi vähin erin suunnitelmallisesti kaikesta suorasta omistuksesta aloilla, joilla sillä ei ole erityistä intressiä osallistua itse tuotantotoimintaan. Näitä aloja on paljon.” Leinonen (2016) on ehdottanut, että valtion pitäisi laatia yhtiöomistuksesta luopumiseen pitkäjänteinen ohjelma, jolla monipuolistetaan kotimaisia pääomamarkkinoita ja kotimaista omistajuutta. Samalla holdingyhtiö Solidiumista voitaisiin tehdä yritysmyyntien järjestelijä ja keskittää valtion omistajaohjaus valtiovarainministeriöön.

Myös Puttosen (2004) mukaan valtion tulisi määrätietoisesti luopua portfolio-omistuksistaan, jotta pörssiin saadaan lisää tarjontaa. Hyväksi avuksi yksityistämisissä on Puttosen mukaan osoittautunut bonusosakkeiden käyttö. Keloharjun ym. (2008) julkaisemassa valtionyhtiöiden yksityistämistä tarkastelleessa tutkimuksessa havaittiin, että bonusosakkeiden ja alennusten käyttö on ollut tehokas keino houkutella piensijoittajia mukaan yksityistämistehtäviin. Bonusosake tarkoittaa sitä, että sijoittajalle tarjotaan yksityistä-

misannissa jokaista kymmentä osaketta kohden yksi ilmainen osake, mikäli sijoittaja pitää hankkimansa osakkeet hallussaan vähintään vuoden verran. Bonusosakkeen tarkoituksena on kannustaa yksityistämissantiin osallistuvia sitoutumaan yrityksen osakkeenomistajaksi pidemmäksi aikaa.

Taloustieteen Nobelin palkinnon vuonna 2016 yhdessä Bengt Holmströmin kanssa jakanut Oliver Hart on tarkastellut epätäydellisten sopimusten teoriaan perustuen sitä, milloin valtion kannattaa ulkoistaa tehtäviään yksityisten yritysten hoidettavaksi, milloin taas tuottaa palvelut itse. Hart ym. (1997) toteavat johtopäätöksissään, että valtion oma tuotanto on kannattavaa tilanteissa, joissa palvelun korkean laatutason varmistaminen on kustannuksia tärkeämpi tai hankintojen kilpailuttaminen on ongelmallista esimerkiksi korruption takia. Tällaisia yhteiskunnan kannalta kriittisiä toimintoja ovat kirjoittajien mukaan mm. poliisin, puolustusvoimien ja ulkopoliittikan hallinnonaloihin kuuluvat tehtävät. Palveluiden yksityistämistä puoltavia seikkoja puolestaan ovat yhtäältä mahdollisuus kontrolloida ostopalveluiden laatua joko sopimusten tai markkinakilpailun kautta, toisaalta myös tilanne, jossa valtion oma toiminta on hyvin tehotonta. Yksityistettäväksi sopivia palveluita ovat kirjoittajien mukaan esimerkiksi jätehuolto, aseteollisuus ja tietyin varauksin myös koulutus ja terveydenhuolto. Valtion toimintojen yhtiöittämistä ja yksityistämistä voisi edistää taulukoissa 9.1–9.3 listattujen yhtiöiden lisäksi myös muilla valtion ja julkisen sektorin toimialueilla.

9.7 Kuntien omistamat yhtiöt

Valtion lisäksi myös monet kunnat, hyvinvointialueet ja muut paikallistason

⁵³ Shleiferin (1985) alun perin esittämä idea tunnetaan nimellä mittatikkukilpailu (yardstick competition).

julkiset toimijat osallistuvat aktiivisesti yritystoimintaan omistamiensa yhtiöiden kautta. Vaikka kuntien julkisen palvelutuotannon yhtiöittäminen voi olla sinänsä hyvin perusteltua, kuntayhtiöiden liike-toimintariskit eivät kuulu veronmaksajille, eikä markkinakilpailuun osallistuminen kuulu kunnallishallinnon organisaatioiden perustehtäviin. Näin ollen edellä esitetty valtionyhtiöitä koskeva kritiikki koskee suurelta osin myös kunnallishallinnon organisaatioiden omistamia yhtiöitä.

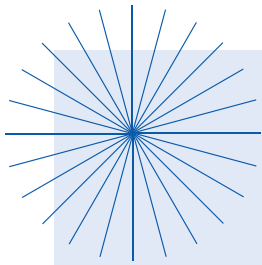
Kuntaomisteisten yhtiöiden määrä on Suomessa kasvanut viime vuosikymmenen aikana ja se on vakiintunut noin 2000 yrityksen tasolle riippuen hiukan siitä, millaisia yhtiöitä lasketaan mukaan (ks. EK, 2023; Ghezzi ym., 2024; Jääskeläinen ym., 2024). Noin puolet näistä yhtiöistä on kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiöitä. Julkisessa keskustelussa esitetyt määrät sidosyksiköistä sisältävät usein myös nämä kiinteistö- ja asunto-osake-yhtiöt, vaikka päähuomio sidosyksikköjen osalta kohdistuu tyypillisesti muiden sektorien sidosyksikköihin (Jääskeläinen ym., 2024).

Kuntaomisteisten yhtiöiden yksi keskeinen ongelma on, että kunnat ja hyvinvointialueet katsovat voivansa ostaa palveluita osittain omistamistaan yhtiöistä ilman kilpailutusta hankintalain sidosyksikköpoikkeukseen vedoten. Arviolta noin 12–20 prosenttia julkisen sektorin tekemistä ostoista (5–10 miljardia euroa) tehdään tällaisina sidos-yksikköhankintoina, joissa esimerkiksi kunta hankkii palveluita omistamaltaan kuntayhtiöltä (Jääskeläinen ym., 2024). Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelma on nostanut valmisteluun useita linjauksia koskien julkisia hankintoja ja sidosyksiköitä. Hallitusohjelmassa esitetään, että sidosyksikköomistuksille asetettaisiin 10 prosentin vähimmäisosustisuusvaatimus, jolla pyritäisiin estä-

mään tilanteet, joissa sidosyksikköhankintoja tehdään ilman kilpailutusta hyvin pieneen hankintayksikön omistususuuteen perustuen.

EK:n (2023) julkaiseman selvityksen mukaan julkisessa keskustelussa kiinnitetään liikaa huomiota lakiin kirjoitettuun vähimmäisosustisuusvaatimukseen sidosyksikköhankintojen todellisten markkinavai-
kutusten sijaan. Kunnat ovat perustaneet yhtiöitä tuottamaan myös sellaisia palveluita, joille on yksityisiä tarjoajia valmiiksi markkinoilla. EK:n (2023) mukaan kilpailuneutraliteettia, eli julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasavertaisia edellytyksiä toimia kilpailutilanteessa markkinoilla, kaventaa sidosyksikköjen mahdollisuus myydä palveluitaan markkinoille samalla kun ne saavat etua hankintayksikön kanssa käydystä kaupasta. Pienillä markkinoilla monen tällaisen sidosyksikön suhteellisesti vähäisenkin ulosmyynti voi horjuttaa kilpailuneutraliteettia.

Lisäksi kunnallishallinnon organisaatioiden määräysvaltaan kuuluvat tytäryhteisöt sekä osakkuusyhteisöt on tunnistettu useissa eri tutkimuksissa korruption vaaranvyöhykkeeksi (mm. Kiviaho ja Knuutinen, 2022). Korruptiota mahdollistavat kuntien hankintatoimen riittämätön resursointi ja hankintojen hallinnan kehittymättömyys. Avoimuuden ja korruption torjunnan näkökulmasta erityisen ongelmallista Kiviahon ja Knuutisen (2022) mukaan on se, että kuntien määräysvaltaan kuuluviin yhtiöihin ei sovelleta julkisuuslainsäädäntöä.



9.8 Yhteenveto

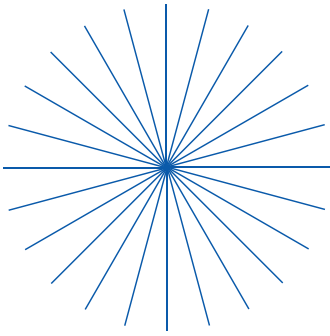
Tämän luvun keskeisimmät havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

- Monet valtionyhtiöt kilpailevat markkinoilla yksityisesti omistettujen kotimaisten ja ulkomaisten yritysten kanssa, jolloin valtion myöntämä oman pääoman ehtoinen rahoitus muodostaa taloudellisessa mielessä yritystuen, joka voi vääristää kilpailua ja heikentää markkinakilpailun dynamiikkaa vastaavalla tavoin kuin kaikki muutkin yritystuet.
- OECD:n (2024) raportin mukaan OECD-jäsenmaiden valtionyhtiöt saavat yksityisessä omistuksessa olevia yhtiöitä enemmän yritystukia ja lisäksi valtion omistususuuden ja yritystukien välillä on positiivinen yhteys.
- Suomessa valtion 15 pörssiyhtiötä saivat yhteensä 343,7 miljoonan euron edestä avustuksia vuosina 2020–2024, mikä on noin 11 prosenttia kyseisellä ajanjaksolla maksetuista avustuksista.
- Valtio on useaan otteeseen rientänyt pelastamaan talousvaikeuksiin ajautuneita yhtiöitään, jolloin valtion omistajuus näyttäytyy yksityisen sijoittajan kannalta implisiittisenä takauksena, jonka ansiosta valtionyhtiöt voivat saada lainaa markkinakorkoa alhaisemmalla korolla.
- Valtio on ulkoistanut merkittävän osan yritystukien rahoittamisesta omistamilleen erityistehtäväyrityksille kuten Business Finland, Finnvera ja Tesi.
- Valtion samanaikainen rooli yritysten omistajana, lainsäätäjänä ja regulaattorina voi aiheuttaa ongelmallisia eturistiriitoja, joista aiheutuvien haittojen takia yksityinen yritys voi jäädä kokonaan syntymättä tai sen kasvu ja kehitys häiriintyvät.
- Valtion yritykset ovat tutkimusten mukaan yksityisiä tehottomampia, koska valtionyhtiöillä on taipumus pitää tarpeettoman suurta henkilöstöä ja maksaa tuottavuuteen nähden liian korkeita palkkoja ja etuja.
- Yksityisten sijoittajien näkökulmasta valtio on osakkaana arvaamaton partneri, mikä vaikuttaa negatiivisesti valtionyhtiöiden arvostukseen osake-markkinoilla.
- Valtionyhtiöt ja valtio omistajana eivät ole erityisen taitavia operoijia liike-elämässä.
- Yritysten omistamisen sijaan viranomaissääntelyä voitaisiin hyödyntää nykyistä tehokkaammin, jolloin valtio voisi vähentää yritysten omistukseen perustuvaa ohjausta.
- Valtion omistuksista luopuminen loisi edellytykset laadukkaammalle politiikalle, kun poliitikot saisivat keskittyä liiketoimien sijasta politiikan tekoon.

- Tutkimusten mukaan bonusosakkeiden ja alennusten käyttö olisi tehokas keino houkutella piensijoittajia mukaan yksityistämiseen ja sitoutumaan yrityksen osakkeenomistajaksi pidemmäksi aikaa.

- Myös kunnallishallinnon organisaatioiden yhtiöomistuksia tulisi tarkas-

tella kriittisesti: vaikka kuntien julkisen palvelutuotannon yhtiöittäminen voi olla sinänsä hyvin perusteltua, kuntayhtiöiden liiketoimintariskit eivät kuulu veronmaksajille, eikä markkinakilpailuun osallistuminen kuulu kunnallishallinnon organisaatioiden perustehtäviin.



10. Startup- ja kasvuyritykset sekä pääomasijoittaminen

Helmikuussa 2025 julkaistussa kasvuriihi-työryhmän loppuraportissa ehdotettiin, että valtion sijoitustoiminnan painopistettä siirrettäisiin kohti ei-listattuja kasvuyrityksiä (Murto ym., 2025). Käytännössä tämä tarkoittaisi valtion omistamien pörssisijoitusten vähentämistä ja vastaavasti Tesin sijoitusten kasvattamista. Työryhmän arvion mukaan konkreettiseksi tavoitteeksi voisi pitkällä tähtäimellä ottaa esimerkiksi 2 miljardin euron sijoitusvarallisuuden siirron pörssiyrityksistä ei-listattuihin kasvuyrityksiin. Samalla valtion sijoitusten vaihtuvuus ja dynamiikka nousisivat, koska Tesin sijoitukset etenkin välillisesti rahastojen kautta eivät ole luonteeltaan pitkäaikaisia. Työryhmä korostaa, että muutokseen pitää varata aikaa, koska sekä osakkeiden myynnissä että sijoittamisessa ei-listattuihin yrityksiin suoraan ja rahastojen kautta pitää huomioida markkinatilanne ja markkinoiden kyky tuottaa kilpailukykyisiä sijoitusvaihtoehtoja.

Työryhmä perustelee ehdotusta sillä, että havaintojen mukaan suomalaiset start-upit kohtaavat rahoituskapeikon yli 10 miljoonan euron rahoituskierroksilla ja etenkin 50–100 miljoonan euron rahoituskierroksia lähestyttäessä, jolloin yritykset ovat käytännössä täysin kansainvälisten sijoittajien varassa kotimaisten pääomasijoitusrahastojen ollessa liian pieniä. Kotimaisten startupien on ajoittain haastava löytää kasvulleen rahoittajaa, ja toisaalta parhaiden yhtiöidemme omistus valuu ennen aikaisesti ulkomaille. Ulkomainen omistus ei sinällään ole ongelma, mutta se lisää todennäköisyyttä liiketoiminnan siirtämiseen pois Suomesta etenkin, jos omistusmuutokset tapahtuvat kasvupolun alkuvaiheessa.

Tässä osaluvussa tarkastellaan lyhyesti startup-teollisuuden ja siihen kiinteästi kytkeytyvän pääomasijoitustoiminnan kehitystä Suomessa, minkä pohjalta arvioidaan kasvuriihi-työryhmän ehdotusta

kasvattaa valtion sijoituksia startup- ja kasvuyrityksissä.

10.1 Kasvuyritystoiminnan ja pääomasijoittamisen toimintalogiikka

Sipolan (2022) raportin mukaan kasvuyritystoiminnan ja pääomasijoittamisen ymmärtämiseen liittyy keskeisesti toimintaa ohjaava *startup-kulttuuri* ja sen historiallinen kehittyminen. Pääomasijoitustoiminta ja startup-yritysten rakentamisen kulttuuri olivat vielä 1990-luvun lopussa vahvasti keskittyneitä Yhdysvaltoihin, etenkin Kalifornian Piilaaksoon. Vuosituhannen vaihteen Internet-kuplan puhkeamisen ja etenkin vuosien 2007–2009 finanssikriisin jälkeen startup- ja pääomasijoitustoiminta ovat kasvaneet voimakkaasti myös Yhdysvaltojen ulkopuolella, osin eri valtioiden pääomasijoituspolitiikan tukemina. Alan ripeää kasvua kuvaa se, että vuonna 2010 pääomasijoittajat sijoittivat startup-yrityksiin globaalisti 51 miljardia Yhdysvaltain dollaria, kun taas vuonna 2020 sijoitusvoilyymi oli kasvanut 312 miljardiin.

Startup-yritys voidaan määritellä *tilapäiseksi organisaatioksi tai liiketoimintakokeeksi*, joka on perustettu etsimään *skaalautuvaa ja toistettavissa olevaa* (kannattavaa) liiketoimintamallia, jonka kaupallistamisessa tähdätään merkittävään markkinaosuuteen kansainvälisillä markkinoilla. Sipolan (2022) mukaan oleellista on ymmärtää, että jos ja kun skaalautuva liiketoimintamalli löytyy (mikä ei ole itsestäänselvyys), se on vasta lähtökohta ja väline kasvuyrityksen liiketoiminnan rakentamiselle. Kasvuyritysten toiminta kytkeytyy pääomasijoitustoiminnan logiikkaan, jossa irtautuminen (*exit*) joko pörssilistautumisen tai yrityskaupan kautta on toimintaa ohjaava punainen lanka. On epärealistista odottaa, että irtautumiseen tähtäävästä startup-projektista kasvaisi ”uusi Nokia”,

joka työllistää ja kerryttää valtion verotuloja pitkäjänteisesti.

Yksinkertaistettuna startup-yritysten pyrkimyksenä on rakentaa irtautumiseen kykenevä kansainvälisillä markkinoilla merkittävän aseman saavuttava korkean arvostustason yritys. Käytännössä tämä pyrkimys realisoituu usein myös pienemmän kokoluokan irtautumisina, jolloin vakiintunut yritysostaja näkee uhkan tai mahdollisuuden startup-yrityksessä tai sen tiimissä ja ostaa sen pois. Monesti käy myös niin, että tavoitteissaan epäonnistunut startup-yritys divestoidaan. Pääomasijoittamisella on keskeinen rooli startup-yritysten etupainotteisen investoinnin ja riskinoton mahdollistajana.

Talouskasvun näkökulmasta tarkasteltuna startup-yrityksillä on tärkeä tehtävä kirittää olemassa olevien yritysten ja toimialojen tuottavuutta sekä synnyttää kokonaan uusia tuotteita ja markkinoita. Innovatiiviset markkinoille tulevat kasvuyritykset haastavat Schumpeterin luovan tuhon prosessin periaatteiden mukaisesti markkinoilla jo toimivat yritykset, joille muuttunut kilpailutilanne aiheuttaa tarpeen reagoida, muuttaa onnistuneesti toimintaansa tai siinä epäonnistuuessaan menettää markkinaosuuttaan ja jopa poistua markkinalta. Uutta Sipolan (2022) mukaan on se, että nykyisessä globaalisti kehittyneessä pääomasijoitusmarkkinassa markkinoille tulevat startup-yritykset ovat historiallisesti parhaiten rahoitettuja, joten tavoiteltava liiketoiminnan mittakaava ja markkinahaaste on todellinen vakiintuneille suuremmillekin yrityksille.

Suomessa startup- ja pääomasijoitustoiminta alkoivat hitaasti kehittyä 1990-luvun lopulta alkaen. Viidentoista viime vuoden aikana toiminta on lähtenyt merkittävään kasvuun. Sipolan (2022) mukaan esimer-

kiksi peliteollisuudessa osaajat ovat läheneet menestyksellisesti perustamaan uusia startup-yrityksiä, tuoreimpana esimerkkinä Wolt, jonka menestys alkaa hiljalleen vapauttaa osaajia ja resursseja seuraavien sukupolvien startup-yritysten perustamisen, rahoittamisen ja rakentamisen tarpeisiin. Aiempien menestystarinoiden synnyttämä positiivinen kierre voi osaltaan kannustaa myös markkinoilla olevien yritysten parissa toimivia potentiaalisia yrittäjiä ja tiimejä lähtemään aiempaa rohkeammin kaupallistamaan omia innovaatioitaan startup-yrityksen perustamisen kautta.

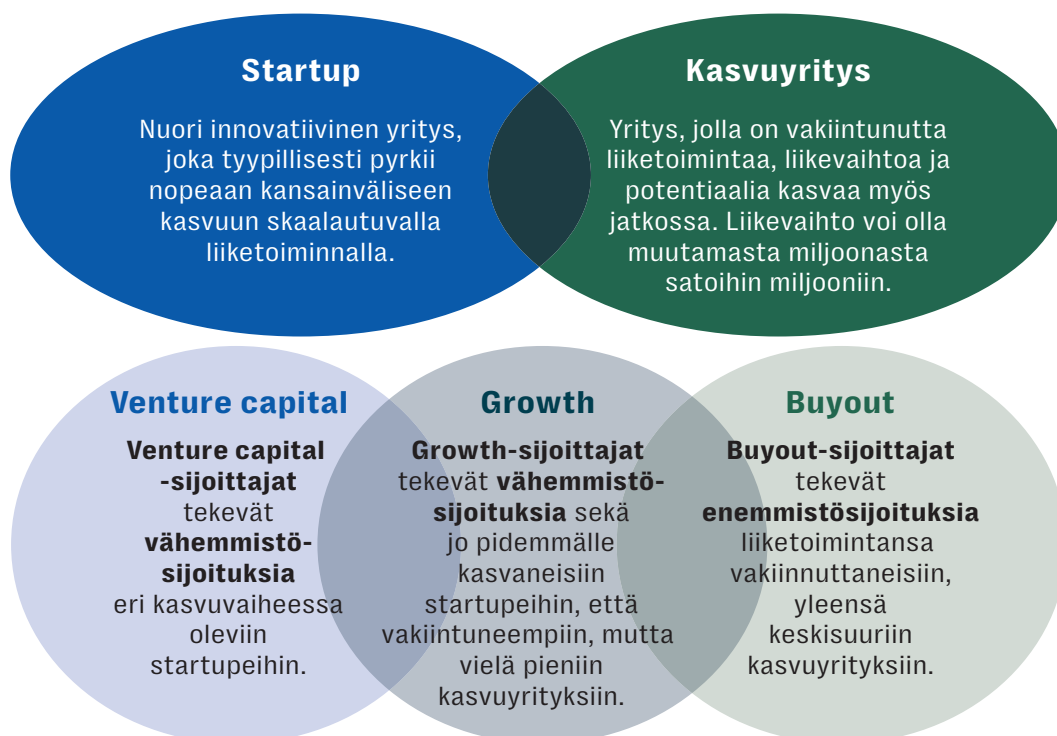
10.2 Kasvuyritystoiminnan ja pääomasijoittamisen vaiheet

Pääomasijoittajat ry:n mukaan *pääomasijoittaminen* on ammattimaista sijoitustoimintaa, jonka kohteena ovat listaamattomat yritykset. Pääomasijoittajat tekevät sijoituksia sekä aikaisen vaiheen startupeihin että vakiintuneisiin kasvuyrityksiin.

Sijoituksen vastineeksi pääomasijoittajat saavat osuuden yrityksen omistuksesta ja toimivat väliaikaisena omistajana, yleensä noin 3–7 vuoden ajan. Omistus kohdeyrityksestä voi olla joko enemmistö- tai vähemmistöosuus. Pääomasijoittamisen tavoitteena on vauhdittaa yrityksen kasvua. Pääomasijoittajat ovat aktiivisia omistajia, joten toiminnan etuja muihin rahoitusmuotoihin nähden ovat muun muassa ammatillainen ote yrityksen kasvattamiseen sekä pääomasijoittajan yritykseen tuoma osaaminen ja kontaktit.

Kuvio 10.1 havainnollistaa startup-teollisuuden ja pääomasijoittamisen eri vaihteita ja muotoja. Kuvion yläosassa kuvataan kohdeyhtiön kehitystä liikeideasta kasvuyritykseksi, jolla on vakiintunutta liiketoimintaa. Vastaavasti kuvion alalaidassa kuvataan pääomasijoitustoimintaa, joka voidaan jakaa kolmeen eri vaiheeseen sijoituksen kohteena olevan yrityksen kypsytyden mukaisesti.

Kuvio 10.1: Kasvuyritystoiminnan ja pääomasijoittamisen luokittelu



Lähde: Pääomasijoittajat

▪ **Venture capital (VC)** -sijoittajat tekevät vähemmistö-sijoituksia nuoriin startup-yhtiöihin. Keskimääräinen sijoitus suuruusluokaltaan noin miljoona euroa.

▪ **Growth-sijoittajat** tekevät vähemmistö-sijoituksia sekä pidemmälle kasvaneisiin startupeihin että pieniin kasvuyhtiöihin. Keskimääräinen sijoitus suuruusluokaltaan noin 3,5 miljoonaa euroa.

▪ **Buyout-sijoittajat** puolestaan tekevät enemmistö-sijoituksia liiketoimintansa vakiinnuttaneisiin kasvuyhtiöihin. Keskimääräinen sijoitus suuruusluokaltaan noin 10 miljoonaa euroa.

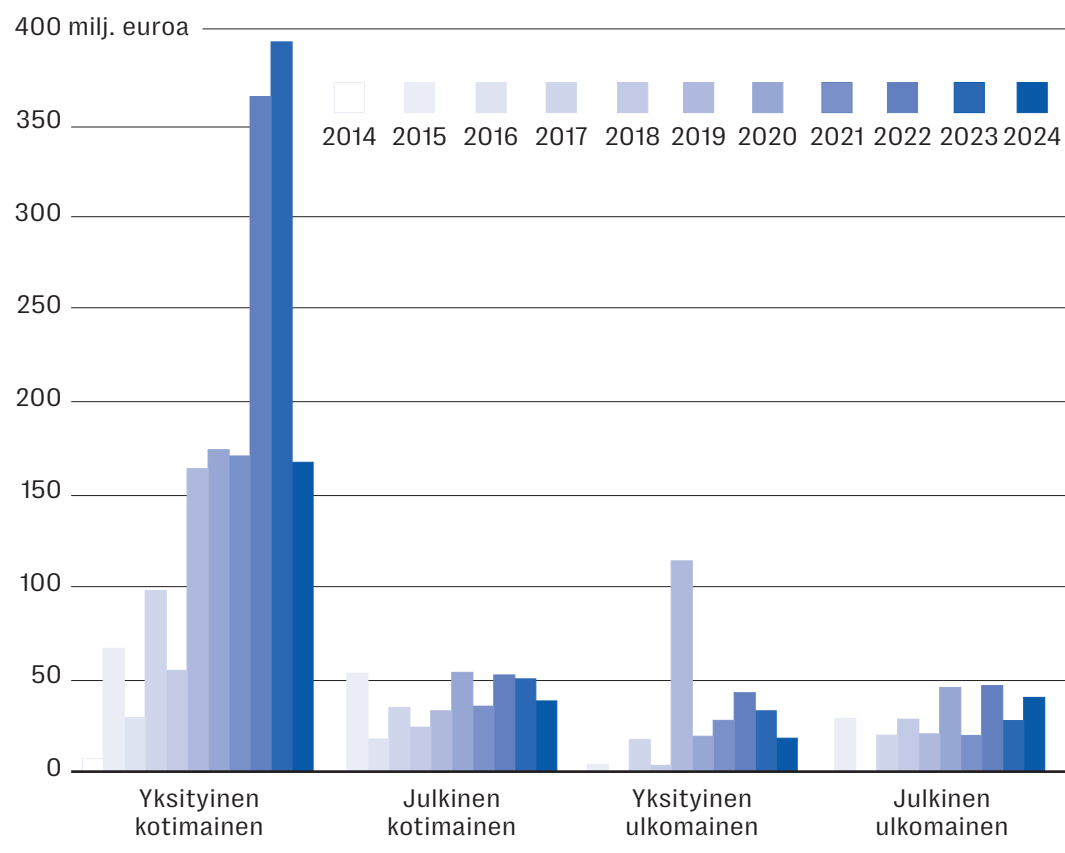
Tämä erottelu on tärkeä, jotta voidaan arvioida mahdollisia rahoituskapeikkoja ja markkinoiden toimintapuutteita.

10.3 Pääomasijoitustoiminnan viimeaikainen kehitys Suomessa

Tässä osaluvussa tarkastellaan pääomasijoittamisen kehitystä Suomessa Pääomasijoittajat ry:n julkaisemien tilastojen valossa. Tilastot perustuvat *European Data Cooperative (EDC)* -pääomasijoitustietokantaan.⁵⁴

Kuvio 10.2 kuvaa VC-sijoittajien varainkeruun jakautumista ja kehitystä yli ajan. Kuvion vasemmanpuoleisimmat palkit kuvaavat yksityisten kotimaisten sijoitusten erittäin voimakkaan kasvun vuosina 2014–2024. Vasemmalta toisena esitetään kotimainen julkinen rahoitus, jossa vastaavanlaista kasvua ei voida havaita. Kuvion oikeanpuoleiset osat kuvaavat suomalaisien VC-sijoittajien ulkomailta keräämää

Kuvio 10.2: Suomalaisen VC-sijoittajien varainhankinnan lähteet (milj. euroa)

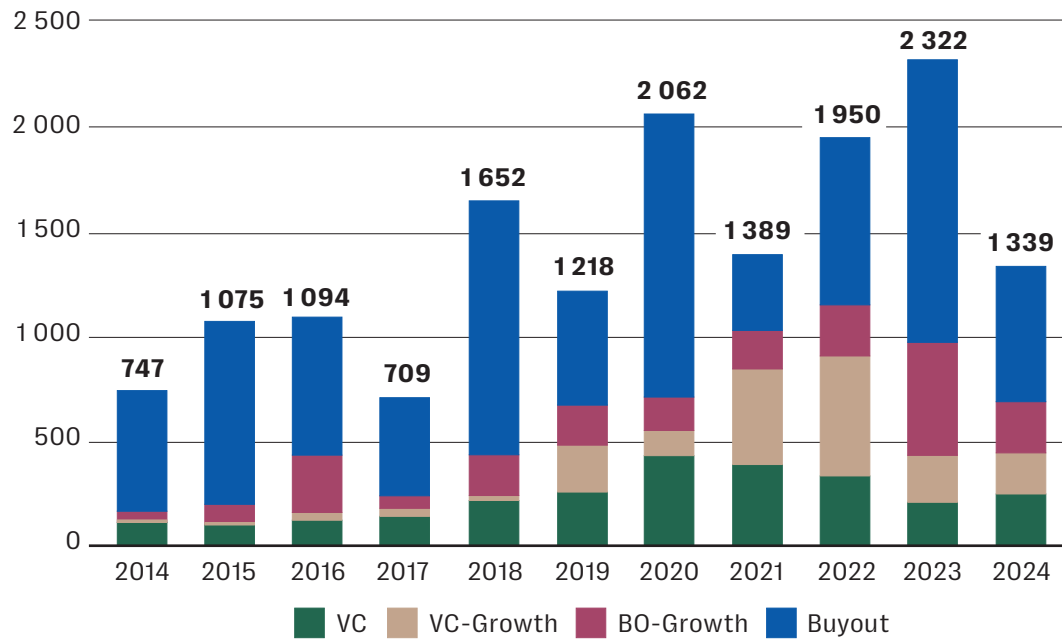


Lähde: Pääomasijoittajat

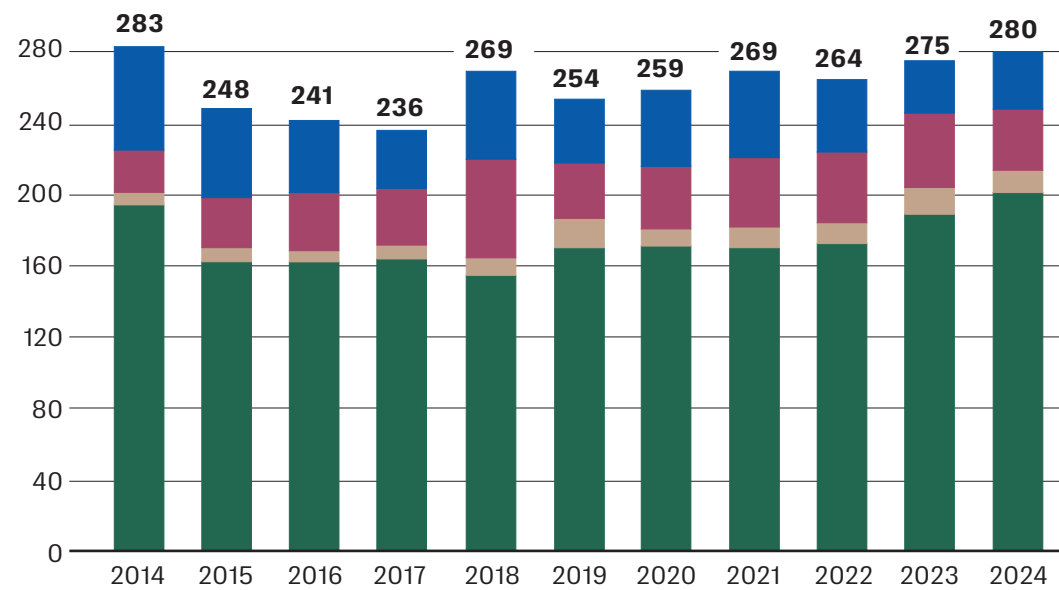
⁵⁴ Lähde: <https://paaomasijoittajat.fi/tutkimukset-ja-tilastot/>

Kuvio 10.3: Pääomasijoitukset suomalaisiin startup- ja kasvuyrityksiin 2014–2024

Yhteensä, miljoonaa euroa



Yrityksiä yhteensä, kappaletta



Lähde: Pääomasijoittajat

yksityistä ja julkista rahoitusta. Kuvion perusteella kotimainen julkinen rahoitus on suuruusluokaltaan samaa tasoa yksityisen ulkomaisen ja julkisen ulkomaisen rahoituksen kanssa.

Kuvion 10.2 perusteella yksityinen kotimainen rahoitus on noussut viime vuosina selvästi tärkeimmäksi suomalaisten VC-sijoittajien varainkeruun lähteeksi. Viiden

vuoden ajanjaksolla 2020–2024 Suomeen perustettiin yhteensä 14 uutta VC-tiimiä ja lisäksi suomalaisten VC-rahastojen mediaanikoko on noussut 60 miljoonaan euroon. Samalla ajanjaksolla perustettiin myös 20 uutta buyout- ja growth-rahastoa.

Pääomasijoitustoiminnan volyymin kasvu sekä rahastojen lukumäärän että mediaa-

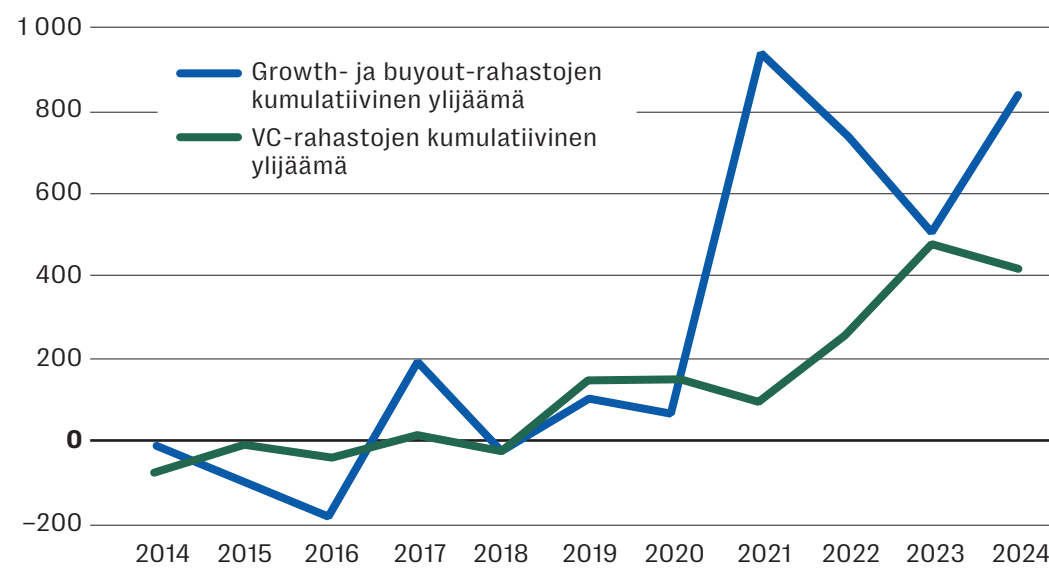
nikoon muodossa on heijastunut suoraan kotimaisten startup- ja kasvuyritysten saamiin pääomasijoituksiin. Kuvio 10.3 esittää suomalaisiin startup- ja kasvuyrityksiin tehtyjen pääomasijoitusten jakauman ja kehityksen vuosina 2014–2024 sekä euromääräisesti (kuvion yläosa) että kohdeyritysten lukumäärien (kuvion alaosa) perusteella. Pylväiden alin vihreällä merkitty osa kuvaa VC-sijoituksia, keltainen ja punainen osa keskellä kuvaa growth-sijoituksia (jaoteltuna keltaiseen venture growth - ja punaiseen buyout growth -osaan), ylin vaaleansininen osa kuvaa puolestaan buyout-sijoitusten volyymiä.⁵⁵ Vaikka vuosittainen vaihtelu on varsin suurta, kuvion 10.3 yläosassa on havaittavissa selvä kasvutrendi kaikissa pääomasijoittamisen luokissa. Pääomasijoitusten yhteenlaskettu volyymi ylitti 2 miljardia euroa vuosina 2020 ja 2023.

Kuvion 10.3 alaosassa esitetään vastaava kehitys ja jakauma euromääräisen volyy-

min sijasta pääomasijoituksia saaneiden startup- ja kasvuyritysten lukumääriin perustuen. Kuvion 10.3 ylä- ja alaosien vertailu havainnollistaa hyvin sen, että alkuvaiheen VC-sijoituksia tehdään lukumääräisesti kaikkein eniten, mutta sijoitetut rahasummat ovat pienempiä kuin myöhemmillä rahoituskiirroksilla. Sijoitusten koko kasvaa huomattavasti siirryttäessä VC-sijoituksista growth- ja buyout-sijoituksiin. Pääomasijoituksia saaneiden startup- ja kasvuyritysten lukumäärät ovat pysyneet varsin vakaina, joten kuvion 10.3 yläosassa havaittava kasvutrendi viittaa siihen, että sijoitusten keskimääräinen koko on kasvanut kaikissa sijoitusluokissa.

Kun verrataan suomalaisten pääomasijoitusrahastojen varainhankinnan ja pääomasijoitusten vuosittaista kokonaisvolyyymiä, voidaan havaita, että rahastoihin kumuloitui ajanjaksolla 2014–2024 huomattavasti pääomia, jotka vielä odottavat sopivaa sijoituskohdetta. Kuviossa 10.4 esite-

Kuvio 10.4: VR-rahastojen sekä growth- ja buyout-rahastojen kumulatiivinen ylijäämä ajanjaksolla 2014–2024



Lähde: Omat laskelmat Pääomasijoittajat ry:n julkaisemien tilastojen perusteella

⁵⁵ VC-Growth tarkoittaa growth-sijoituksia, joiden kierroksilla VC-sijoittaja jatkaa rahoittajana tai mukana ollut VC-sijoittaja irtautuu kierroksen ohessa. BO-Growth tarkoittaa growth-sijoituksia yrityksiin, joihin ei ole aiemmin tehty VC-sijoituksia tai VC-sijoittajat ovat irtautuneet ennen growth-kierrosta.

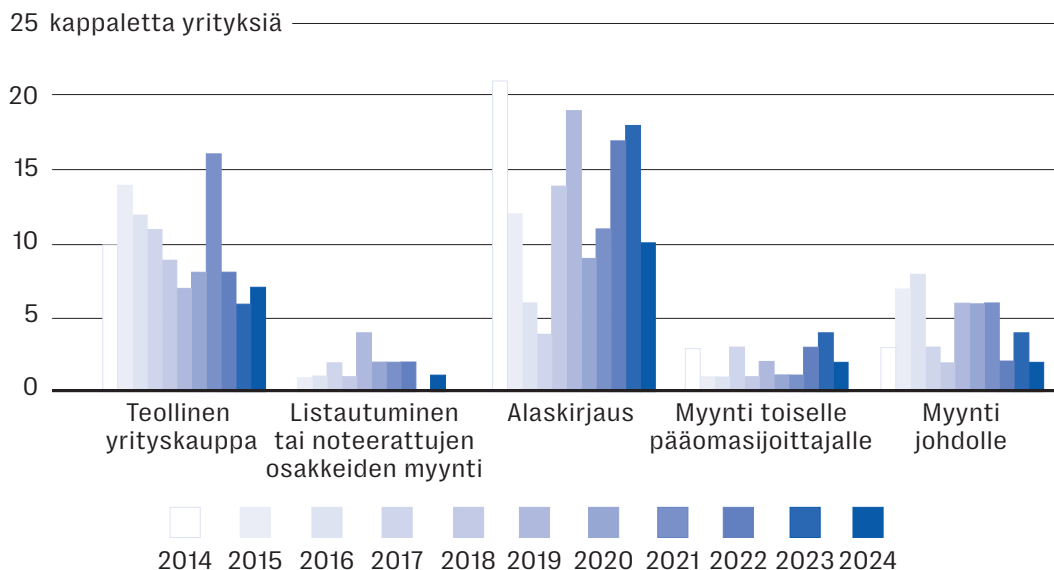
tään Pääomasijoittajat ry:n julkaisemien tilastojen perusteella lasketut VC-rahastojen sekä growth- ja buyout-rahastojen yhteenlasketut kumulatiiviset ylijäämät. Negatiiviset arvot tarkoittavat sitä, että rahastojen tekemät pääomasijoitukset ylittivät kyseisenä vuonna varainhankinnan kokonaisarvon, joten rahastot sijoittavat aiempina vuosina kerättyjä varoja. Positiiviset arvot puolestaan tarkoittavat sitä, että suomalaisten rahastojen varainhankinta ylitti kohdeyrityksiin Suomessa ja ulkomailla tehtyjen pääomasijoitusten yhteenlasketun arvon. Kuvion 10.4 perusteella havaitaan, että varsinkin vuodesta 2020 lähtien rahastoihin on kertynyt yh-

teensä yli miljardin euron suuruinen potti myöhemmin tehtäviä pääomasijoituksia varten.

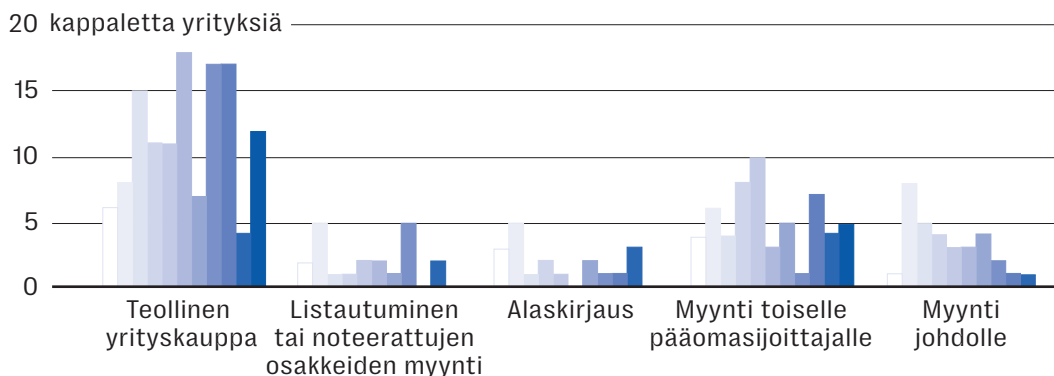
Kuviossa 10.5 esitetään pääomasijoittajien irtautumisten jakauma ja kehitys vuosina 2014–2024. Kuvion yläosa kuvaa alkuvaiheen VC-sijoittajien irtautumisia suomalaisista startup-yrityksistä. Noin 40 prosenttia irtautumisista tapahtui tavoitteiden saavuttamisessa epäonnistuneiden startup-projektien alaskirjausten muodossa. Onnistumisiksi laskettavien irtautumisten yleisin menettely oli teollinen yrittäjäkauppa, kun taas irtautuminen pörssiin listautumalla oli harvinaisempaa. Muita

Kuvio 10.5: Pääomasijoittajien irtautumisen jakauma ja kehitys vuosina 2014–2024

VC-sijoittajien irtautumiset suomalaisista yrityksistä



Suomalaisten buyout- ja growth-sijoittajien irtautumiset



Lähde: Pääomasijoittajat

VC-sijoittajien irtautumismuotoja olivat myynti toiselle pääomasijoittajalle (esim. growth-vaiheessa) tai osakkeiden myynti kohdeyrityksen johdolle.

Kuvion 10.5 alaosassa puolestaan kuvataan vastaavalla tavalla suomalaisten growth- ja buyout-sijoittajien irtautumisen jakaumaa ja kehitystä. Kuvion 10.5 ala- ja yläosien vertaaminen havainnollistaa, kuinka VC-sijoittaminen poikkeaa growth- ja buyout-sijoittamisesta erityisesti alaskirjausten osalta. Growth- ja buyout-sijoitusten keskikoko on huomattavasti VC-sijoituksia suurempi, mutta alaskirjaukset ovat VC-sijoituksiin verrattuna huomattavasti harvinaisempia. Myös growth- ja buyout-sijoitusten kohdalla selvästi yleisin irtautumismuoto oli teollinen yrityskauppa.

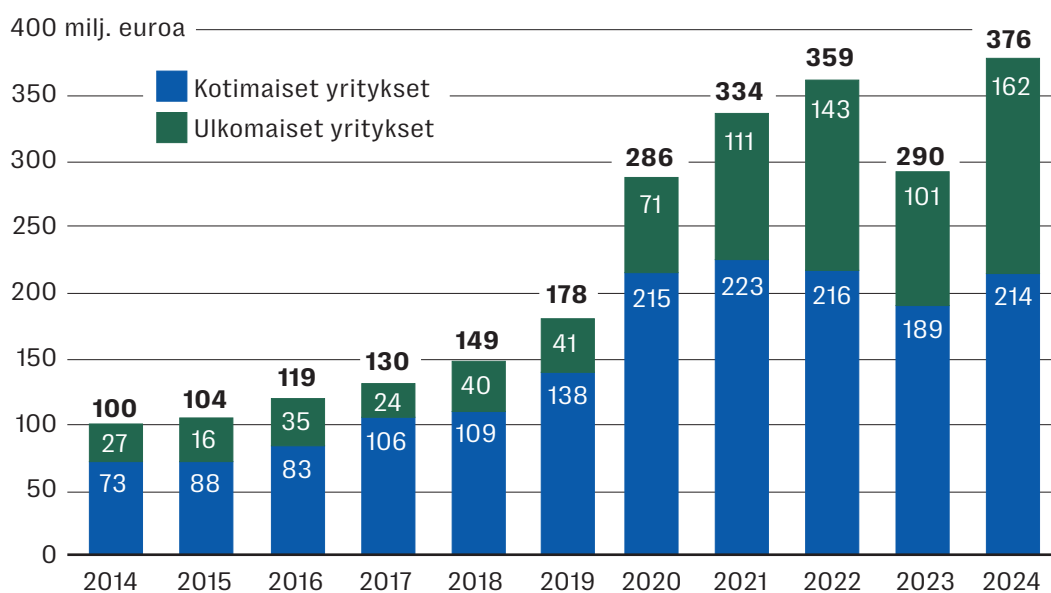
10.4 Analyysi

Suomalaisten pääomasijoitusrahastojen lukumäärä ja varainhankinnan volyymi ovat viime vuosina kasvaneet merkittävästi. Edellisessä osaluvussa esitetyt tilastot

eivät tue kasvuriihityöryhmän loppuraportissa esitettyä käsitystä, jonka mukaan suomalaiset kohdeyritykset olisivat käytännössä täysin kansainvälisten sijoittajien varassa kotimaisten pääomasijoitusrahastojen ollessa liian pieniä. Rahastoihin on viime vuosina kumuloitunut yhteensä yli miljardin euron suuruinen pääoma odotamaan tulevana vuosina tehtäviä pääomasijoituksia. Tuo pääoma on kertynyt pääasiassa yksityisten kotimaisten sijoitusten huomattavan kasvun ansiosta.

Vaikka pääomasijoitusrahastojen varainhankinta ja pääomasijoitusten euro-määräinen summa ovat olleet selvässä kasvussa, sijoitusten kohdeyritysten lukumäärä on kasvanut maltillisemmin, jos lainkaan (ks. kuvio 10.3). Toisaalta yhä suurempi osuus suomalaisten VC-rahastojen tekemistä pääomasijoituksista kohdistuu ulkomaisiin startup-yrityksiin, kuten kuvio 10.6 voidaan havaita. Näiden tilastojen valossa vaikuttaa siltä, että kotimaisen kasvuyritysekosysteemin kehityksen jarruna ei enää ole niinkään kotimaisten pääomasijoitusrahastojen pieni koko, vaan

Kuvio 10.6: Suomalaisten rahastojen VC-sijoitukset kotimaisiin ja ulkomaisiin kohdeyrityksiin 2014–2024



Lähde: Pääomasijoittajat

pikemminkin kohdeyrityksiksi kelpaavien kotimaisten startup- ja kasvuyritysten määrä ja laatu. Vaikka pääomasijoitusrahastoihin kumuloituu varallisuutta, sopivia kohdeyrityksiä ei Suomesta löydy määräänsä enempää. Kuvioiden 10.3 ja 10.6 perusteella vaikuttaa siltä, että Suomesta löytyy vuosittain hieman yli 200 startup-yritystä, jotka täyttävät VC-rahastojen laatuvaatimukset.

Tässä tilanteessa kotimaisen julkisen rahoituksen merkittävä lisääminen pääomasijoitusrahastojen kautta ei auta nostamaan kotimaisten startup- tai kasvuyritysten määrää tai laatutasoa. Se todennäköisesti syrjäyttäisi kotimaisia yksityisiä pääomasijoituksia, jotka kohdistuisivat nykyistä enemmän ulkomaisiin startup- ja kasvuyrityksiin. Mikäli julkisia varoja kohdennettaisiin ammattimaisten pääomasijoitusrahastojen sijasta suoraan startup- ja kasvuyrityksiin, johtaisi se todennäköisesti julkisen rahoituksen kanavoitumiseen laadultaan heikompiin kohdeyrityksiin, jolloin alaskirjausten suhteellinen osuus todennäköisesti nousisi.

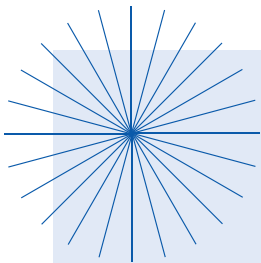
Kotimaisten startup- ja kasvuyritysten laadullinen ja määrällinen kehittäminen vaatisi lisää uusia ideoita ja osaajia. Niitä molempia tuotetaan yliopistoissa. Yliopistoilla on hyvin keskeinen rooli kasvuyritysekosysteemin perustana. Monet yliopistot tarjoavat rahoitusta startup-yrityksille, kuten HELSEED-ohjelma Helsingin yliopistossa, joka myöntää alkuvaiheen sijoituksia opiskelijoiden perustamille yrityksille. Yliopistot tarjoavat myös tiloja ja ohjausta startup-yrityksille, kuten Helsinki Incubators, joka tarjoaa tilaa, työpajoja ja asiantuntijatukea. Monet yliopistot tarjoavat mentoriohjelmia, joissa kokeneet yrittäjät

ja asiantuntijat auttavat startup-yrityksiä liiketoiminnan kehittämisessä.

Yliopistojen rehtorineuvosto Unifin mukaan yliopistojen perusrahoitus on vähentynyt 12,6 prosenttia vuosien 2013–2023 aikana, kun samanaikaisesti tutkintojen määrä on kasvanut 12,5 prosenttia ja opiskelijamäärä 36,2 prosenttia.⁵⁶ Huhtikuussa 2025 tehtyjen puoliväliriihen päätösten myötä yliopistojen perusrahoitus jatkaa laskuaan: korkeakoulujen rahoitusmomenttiin tehtiin riihessä yli 50 miljoonan euron pysyvä leikkaus. Lisäksi korkeakoulujen perusrahoitusta vähennetään jatkossa kymmenillä miljoonilla euroilla. Leikkausten oheisvaikutuksena yliopistojen mahdollisuus käyttää rahoitusta siellä, missä tarve ja vaikuttavuus on suurin, kapenee. Jotta yliopistot kykenisivät perustutkimuksen ja opetuksen ydintehtävien lisäksi tukemaan startup- ja kasvuyritysten tarpeita, yliopistot tarvitsevat kipeästi lisää resursseja.

Mikäli koulutuksen rahoitusta jatkuvasti leikataan kaikilla koulutustasoilla, ajaudutaan väistämättä kohti tilannetta, jossa koulutuspalveluiden järjestäminen yritystoiminnan pohjalle jää laadukkaitten koulutuspalveluiden järjestämisen ainoaksi vaihtoehdoksi myös Suomessa. Esimerkkejä liiketaloudellisesti kannattavista yksityisistä kouluista ja yliopistoista löytyy mm. Iso-Britanniasta ja Yhdysvalloista. Käytännössä korkeakoulut ja toisen asteen koulutus voitaisiin järjestää terveydenhuollon tapaan kahden rinnakkaisen järjestelmän avulla, jossa enemmistö kouluista olisi edelleen julkisesti omistettuja ja rahoitettuja, mutta kaikkein suosituimmat ”eliittikoulut” voisivat toimia yritystoiminnan pohjalta. Tämän keskustelun tarkoituksena

⁵⁶ Lähde: <https://unifi.fi/puolivaliriihi-jts-2025/>

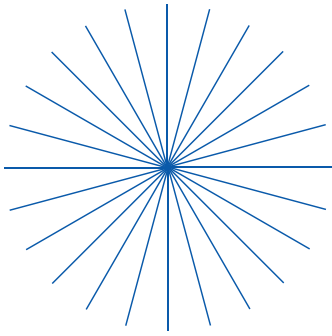


10.5 Yhteenveto

Tämän luvun keskeisimmät havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

- Startup-yrityksillä on tärkeä tehtävä haastaa olemassa olevia yrityksiä sekä synnyttää kokonaan uusia tuotteita ja markkinoita.
- Suomalaisten pääomasijoitusrahastojen varainhankinta ja pääomasijoitusten kokonaismäärä ovat kasvaneet viime vuosina, erityisesti kotimaisen yksityisen sijoituspääoman karttumisen ansiosta.
- Kotimaisen kasvuyritysekosysteemin kehityksen jarruna ei tilastojen perusteella ole enää pääomasijoitusrahastojen pienuus, vaan kohdeyrityksiksi kelpaavien kotimaisten startup- ja kasvuyritysten määrä ja laatu.
- Nykytilanteessa kotimaisen julkisen rahoituksen merkittävä lisääminen
- pääomasijoitusrahastojen kautta ei todennäköisesti auttaisi nostamaan kotimaisten startup- tai kasvuyritysten määrää tai laatutasoa, vaan se syrjäyttäisi yksityistä rahoitusta.
- Kotimaisten startup- ja kasvuyritysten laadullinen ja määrällinen kehittäminen vaatisi lisää uusia ideoita ja osaajia, joita molempia tuotetaan yliopistoissa.
- Jotta yliopistot kykenisivät ydin-tehtäviensä lisäksi tukemaan startup- ja kasvuyritysten tarpeita, yliopistot tarvitsisivat kipeästi lisää resursseja.
- Yliopistojen rahoittaminen verovaroin ei ole välttämättömyys, vaan poliittinen valinta.

ei ole ottaa kantaa koulutuspolitiikkaan, vaan ainoastaan huomauttaa, että koulutusjärjestelmän rahoittaminen kokonaan tai pääasiassa verovaroin ei ole välttämättömyys, vaan poliittinen valinta. Jos julkisesti rahoitettua kaikille tasapuolisesti saatavilla olevaa koulutusta pidetään yhteiskunnan kannalta tärkeänä, olisi johdonmukaista, että siihen kohdennettaisiin riittävästi resursseja.



11. Ehdotukset yritystukijärjestelmän uudistamiseksi

Tässä luvussa esitetään edellisten lukujen tulosten ja havaintojen perusteella konkreettiset toimenpide-ehdotukset yritystukijärjestelmän uudistamiseksi. Koska yritystuen käsite on varsin häilyvä, väärinkäsitysten välttämiseksi tässä raportissa on noudatettu yritystukien luokittelussa neliportaista jaottelua:

- 1)** vastikkeettomat avustukset,
- 2)** vastikkeelliset rahoitustuet (sis. lainat, takuut, takaukset ja oman pääoman ehtoisen rahoituksen),
- 3)** verotuet sekä
- 4)** sääntely yms. muut tukimenettelyt.

11.1 Vastikkeettomat avustukset

Vastikkeettomien avustusten tärkein perustelu koskee yrityksen toiminnallaan aikaansaamien ulkoishyötyjen kompensoimista yritykselle. Tunnetuin esimerkki ovat T&K-toiminnan positiiviset ulkoisvaiku-

tukset, mutta myös huoltovarmuuden tai kilpailukyvyn turvaamiseen liittyvillä tuilla voi mahdollisesti olla positiivisia ulkoisvaikutuksia. Näiden tukien osalta ehdotetaan seuraavaa:

- Vastikkeettomien avustusten osalta yritystukijärjestelmää ehdotetaan kehitettävän siten, että avustusten myöntämisperusteena painotettaisiin ennen kaikkea hankkeen arvioituja ulkoishyötyjä.
- Ulkoishyötyjen käytännönarviointia varten suositellaan kehitettäväksi hakemusten arviointivaiheeseen yksinkertainen pisteytysmenettely, jota hahmoteltiin osaluvussa 5.8.
- Ulkoishyötyjen perusteella myönnettävien avustusten omarahoitusosuus ehdotetaan asetettavaksi hankekohtaisesti siten, että lähinnä yksityisiä tuottoja aikaansaavilta hankkeilta edellytetään suurempaa omarahoitusosuutta kuin sellaisilta hankkeilta, jotka tuottavat merkittäviä ulkoishyötyjä yhteiskunnalle.

Ulkoishyötyjen painottamista T&K-tu-
kien myöntämisperusteena ovat aiemmin
ehdottaneet Takalo ja Toivanen (2018).
Hakemusten pisteyttämistä käytetään
yleisesti rahoitushakemusten arvioinnis-
sa, ja vastaavan kaltaista pisteytysme-
nettelyä voitaisiin ehdotuksemme mukaan
soveltaa myös hankkeitten tuottamien
ulkoisvaikutusten arvioinnissa. Hankekoh-
taisen omarahoitusosuuden tehokkaampi
hyödyntäminen tukien kohdentamiseen on
uusi idea, jota tietääksemme ei ole toistai-
seksi hyödynnetty.

11.2 Vastikkeelliset rahoitustuet

Valtion takaukset ja lainat ovat perustel-
tuja tuki-instrumentteja varsinkin epä-
symmetrisen ja epätäydellisen informaa-
tion aiheuttamien markkinapuutteiden
korjaamiseksi.

- Vastikkeellisia rahoitustukia ehdotetaan
suunnattavaksi erityisesti pieniin kasvu-
hakuisiin yrityksiin, joiden investointikykyä
rajoittavat rahoituksen saamiseen liittyvät
erilaiset pullonkaulat.
- Myös tilapäisesti vaikeuksiin ajautunei-
den yritysten tukemisessa, silloin kun tuki
ylipäättään on perusteltu (esim. kriisitilan-
teet), suositellaan vastikkeettomien avus-
tusten sijaan käytettäväksi ensisijaisesti
lainatukia, jotka maksetaan takaisin myö-
hemmin, kun tilanne paranee.
- Valtion osakeomistukset suositellaan
keskitettäväksi sellaisiin yhtiöihin, joihin
sisältyy selvä sääntelyyn tai viranomais-
tehtäviin liittyviä erityisintressiä tai muu
erityisen painava strateginen intressi.
- Muista valtion osakeomistuksista yrityk-
sissä suositellaan asteittain luopumaan.
- Kilpailun lisäämiseksi myös kunnallishal-

linnon organisaatioiden yhtiöomistuksia on
suositeltavaa tarkastella kriittisesti var-
sinkin sellaisissa palveluissa, joissa mark-
kinoilla on yksityisiä tarjoajia.

Tässä raportissa esitettyjen havaintojen
perusteella vieraan pääoman ehtoisia lai-
noja hyödynnetään yritysten tukemiseen
yllättävän vähän. Huomattava osa vastik-
keettomina avustuksina myönnetystä tu-
esta olisi korvattavissa lyhyt- tai pitkäai-
kaisilla lainoilla. Oman pääoman ehtoiseen
yritystukeen on lähtökohtaisesti suhtau-
duttava hyvin kriittisesti, koska sen myötä
valtiosta, kunnasta tai muusta julkishallin-
non organisaatiosta tulee markkinatoimija
tavalla, joka ei kuulu sen perustehtäviin.

11.3 Verotuet

Yritysten verotukia voidaan perustella
avustusten tavoin ulkoishyödyillä. Yrityk-
siä voidaan kannustaa esimerkiksi lisää-
mään ulkoishyötyjä tuottavaa T&K-toi-
mintaa paitsi T&K-avustusten, myös
T&K-menojen verohuojennuksen avulla.
Hyvin suunniteltujen verotukien tärkeim-
piä etuja muihin tukimuotoihin verrattuna
ovat niiden vähäisempi kilpailua vääristävä
vaikutus ja pienempi hallinnollinen taakka.
Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu
T&K-verohuojennuksen lisänneen yritysten
T&K-toimintaa ja innovaatioita.

Verotukien merkittävimmät ongelmat
puolestaan koskevat niiden heikkoa osu-
matarkkuutta ja vaikeaa ennakoitavuut-
ta. Koska ulkoisvaikutukset ovat yleensä
hyvin heterogeenisiä, verotukia on vai-
kea kohdentaa täsmällisesti haluttuun
tarkoitukseen. Lisäksi Suomen nykyinen
verotukijärjestelmä on hyvin pirstaleinen:
verotukien lukumäärä on suuri, eikä niiden
vaikuttavuudesta ole riittävästi tutkimus-
tietoa.

- Verotukijärjestelmän yksinkertaistamiseksi ja suoraviivaistamiseksi ehdotetaan poistettavaksi kaikki sellaiset verotuet, jotka on luotettavissa tutkimuksissa havaittu haitallisiksi tai joiden arvioitu vaikutus on vähäinen tai epäselvä.

- Verotulojen kannalta kaikkien merkittävien verotukien vaikuttavuutta ehdotetaan tutkittavaksi kokeellisilla tai kvasikokeellisilla menetelmillä, jotta niiden vaikuttavuudesta saadaan luotettavaa tutkimusnäyttöä (ellei sellaista ole jo kertynyt). Tämä voi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi alueellisten tms. verotukikokeilujen hyödyntämistä.

Kun huomioidaan verotukien edut ja haitat, mikäli vastikkeettomien avustusten myöntämisessä painotetaan nykyistä enemmän ulkoishyötyjen kompensoimista, kuten osaluvussa 10.1 ehdotetaan, olisi se paremman osumatarkkuutensa ansiosta ensisijaisesti suositeltu tukimuoto, jolloin korvaavista tai päällekkäisistä verotuista voitaisiin luopua. Tämä koskee erityisesti T&K-menojen lisähuojennusta.

10.4 Sääntely yms. muut tukimenetelyt

Yritystuet kytkeytyvät veropolitiikan lisäksi myös mm. innovaatiopolitiikkaan, elinkeinopolitiikkaan ja koulutuspolitiikkaan. Edellä tarkasteltujen tukimuotojen lisäksi julkinen valta voi tukea ja kannustaa yrityksiä myös mm. sääntelyn kautta. Koska ulkoishyötyjä tuottava T&K-toiminta nousee useaan otteeseen esiin tässä raportissa, on sääntelyn osalta syytä palata osaluvussa 2.5 yritystuen muotoina esiin tuotuihin koulutuspolitiikkaan ja perustutkimukseen.

Tässä raportissa esitettyjen tulosten ja havaintojen perusteella yritysten kannustimet T&K-toimintaan vaikuttavat olevan

vähintään riittävällä tasolla, ellei jopa ylimitoitettut. Ensinnäkin merkittävä osuus vastikkeettomista avustuksista kohdennetaan T&K-hankkeisiin. Toiseksi T&K-menojen verovähennyskelpoisuus luo kannustimen investoida T&K-toimintaan myös sellaisille yrityksille, jotka eivät syystä tai toisesta kuulu T&K-avustusten saajiin. Kolmanneksi viime vuosina käyttöön otetut T&K-menojen lisähuojennukset vahvistavat entisestään verovähennyksen kannustinvaikutusta.

Arviomme mukaan yritysten T&K-toiminnan lisääminen ei ole enää kiinni kannustimista, vaan rajoitteeksi muodostuvat ennen kaikkea pula uusista ideoista ja osaajista. Niiden molempien tuottamisessa yliopistojen rooli on keskeinen. Systemaattiselle T&K-toiminnalle ei ole edellytyksiä ilman riittävän korkeatasoista perustutkimuksen pohjalle rakentuva tutkijakoulutusta. Esimerkiksi Verohallinnon T&K-menojen lisähuojennusta koskevassa tarkentavassa vero-ohjeessa todetaan, että pelkkä olemassa olevan tiedon soveltaminen uusien ratkaisujen, tuotteiden, prosessien tai menettelytapojen kehittämiseksi ei ole T&K-toimintaa. T&K-toimintaan ryhtyvä yritys tarvitsee käytännössä tutkijakoulutuksen saaneita henkilöitä hankkeen suunnittelu- ja johtotehtäviin sekä riittävän korkeatasoisen koulutuksen saaneita työntekijöitä T&K-hankkeen toteuttamiseen. Julkisin varoin rahoituilla avustuksilla tai verohuojennuksilla ei tulisi tukea näennäistä T&K-pöhinää, joka jää amatöörimäiselle puuhastelun tasolle, vaan tuet tulisi pyrkiä kohdistamaan ammattimaisesti toteutettuihin T&K-hankkeisiin, joiden odotettu yhteiskunnallinen tuottoaste on korkea.

Tuottavuus- ja talouskasvun aikaansaamiseksi, T&K-tavoitteen saavuttamiseksi sekä kasvuyritysekosysteemin tukemiseksi ehdotetaan

- Yliopistojen riittävän perusrahoituksen turvaamiseksi ehdotetaan pitkäjärjestyksen strategian laatimista, jolla turvataan yliopistojen tarjoaman koulutuksen ja perustutkimuksen korkea laatutaso, jota kansainvälisillä markkinoilla toimivien yritysten TKI-toiminta edellyttää.

- Mikäli yliopistojen perusrahoituksen lisääminen ei ole poliittisesti mahdollista, toissijaisena vaihtoehtona ehdotetaan yliopistolain muuttamista siten, että kansainvälisissä vertailuissa parhaiden menestyneiden yliopistojen ja korkeakoulujen taloudellista autonomiaa kasvatetaan, jolloin ne voisivat vapaammin päättää omasta varainhankinnastaan.

10.5 Yritystukijärjestelmän kehittäminen

Yritystukia koskevaa julkista keskustelua leimaa lyhytjänteinen helppojen säästökohteiden etsintä. Valitettavasti tällaisten kohteiden tunnistaminen on osoittautunut kerta toisensa jälkeen erittäin vaikeaksi. Tämän raportin perusteella nykyinen yritystukijärjestelmä on varsin sekava vyyhti, josta merkittäviä miljardiluokan säästökohteita on vaikea löytää.

Vaikka yritystukien karsimistarpeesta on olemassa melko laaja konsensus, selvä strategia niiden vähentämiseksi tai lopettamiseksi puuttuu edelleen. Pahimmassa tapauksessa lyhytjänteinen yritystukien leikkaaminen juustohöyläperiaatteella voi aiheuttaa yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin kannalta enemmän haittaa kuin hyötyä. Leikkausten haitat ylittävät hyödyt kaikkein todennäköisimmin erityisesti silloin, jos säästötoimet kohdistuvat kaikkein hyödyllisimmiksi arvioituihin T&K-toimin-

nan tukiin sekä vihreän siirtymän tukiin.⁵⁷

Helppojen leikkauskohteiden etsinnän sijaan olisi hyödyllisempää tarkastella yritystukijärjestelmän kehittämistarpeita laajemmasta näkökulmasta. Tässä selvityksessä on tuotu esiin, että yritystukia on olemassa hyvin monenlaisia. Esimerkiksi yritysten T&K-tuet kytkeytyvät laajemmin innovaatiopolitiikkaan, jonka kehittämisessä olisi talouskasvun edistämisen näkökulmasta tarpeellista huomioida myös mm. startup- ja kasvuyritysten toimintaedellytykset sekä yliopistojen tuottamat koulutuspalvelut ja perustutkimus. Elinkeino- ja ympäristöpolitiikassa olisi rakenteita säilyttävien ja rakenteita uudistavien yritystukien lisäksi tarpeellista tarkastella myös kansallista maataloustukea sekä valtion omistajapolitiikkaa, joissa molemmissa olisi huomattavasti tehostamisen varaa. Yritysten verotuet puolestaan kytkeytyvät laajemmin verojärjestelmään, jota olisi tarpeellista kehittää nykyistä läpinäkyvämpään, suoraviivaisempaan ja yksinkertaisempaan suuntaan.

Kattavamman innovaatiopolitiikan, elinkeinopolitiikan, veropolitiikan, valtion omistajapolitiikan sekä muiden yrityksiin kytkeytyvien politiikkalohkojen strategisen pitkäjärjestyksen kehittämisen tulisi tähdätä markkinakilpailun lisäämiseen, markkinavääristymien korjaamiseen sekä kannattavien yritysten kasvuedellytysten edistämiseen. Tällöin talouden rakenteita säilyttävien avustusten leikkauksista saatavat säästöt sekä yritysten verotukien karsimisesta saatavat verotulot olisivat tämän kehittämistoiminnan hyödyllinen sivutuote, ei niinkään itsetarkoitus.

⁵⁷ Hallituksen budjettiriihessä syyskuussa 2025 päätettiin leikata yritystukia yhteensä noin 141 miljoonalla eurolla, vähentämällä mm. Business Finlandin innovaatiotukia sekä Puhtaan energian Suomi -kärkihankkeen rahoitusta. (Lähde: <https://yle.fi/a/74-20180652>)

Lähteet

- Acemoglu, D., Akcigit, U., Alp, H., Bloom, N., Kerr, W.** (2018) Innovation, Reallocation, and Growth, *American Economic Review* 108(11), 3450–3491.
- Agrawal, A., Rosell, C., Simcoe, T.** (2020) Tax credits and small firm R&D spending. *American Economic Journal: Economic Policy* 12(2), 1–21.
- Agarwal, N., Chan, J.M.L., Lodefalk, M., Tang, A., Tano, S., Wang, Z.** (2023) Mitigating information frictions in trade: Evidence from export credit guarantees, *Journal of International Economics* 145, 103831.
- Arola, M.** (2011) Valtion lainanotto ja kansainvälinen rahoitusjärjestelmä, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 107(4), 421–442.
- Arrow, K.** (1962). Economic Welfare and the Allocation of Resources to Invention. Teoksessa *Essays in the Theory of Risk-Bearing* (ss. 144–163). Chicago: Markham Publishing.
- Asatryan, Z. Heinemann, F., Nover, J.** (2022) The other government: State-owned enterprises in Germany and their implications for the core public sector, ZEW Expert Brief, No. 22-08, ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research, Mannheim
- Barrero, J.M., Bloom, N., Davis, S.J.** (2021) Internet Access and its Implications for Productivity, Inequality, and Resilience, NBER Working Paper No. 29102.
- Bloom, N., Schankerman, M., Van Reenen, J.** (2013) Identifying Technology Spillovers and Product Market Rivalry, *Econometrica* 81(4), 1347–1393.
- Bloom, N., Van Reenen, J., Williams, H.** (2019). A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of Economic Perspectives* 33(3), 163–84.
- Dechezleprêtre, A., Einiö, E., Martin, R., Nguyen, K.-T., Van Reenen, J.** (2023) Do Tax Incentives Increase Firm Innovation? An RD Design for R&D, Patents, and Spillovers. *American Economic Journal: Economic Policy* 15(4), 486–521.
- Einiö, E.** (2014) R&D subsidies and company performance: Evidence from geographic variation in government funding based on the ERDF population-density rule. *Review of Economics and Statistics* 96(4), 710–728.
- Einiö, E., Kari, S., Nivala, A., Äimä, K. (toim.)** (2023) Yritysverotukien käsite, luokittelu ja vaikuttavuus, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Tutkimukset 193.
- EK** (2013) Kuntayhtiöt ilmiönä Euroopassa: Selvitys kuntaomisteisten yhtiöiden roolista Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Liettuassa ja Itävallassa. Elinkeinoelämän keskusliitto EK.
- European Commission** (2016) State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context, Institutional Paper 031.
- Fieldhouse, A.J., Mertens, K.** (2024). The Returns to Government R&D: Evidence from U.S. Appropriations Shocks. Working Paper 2305. Federal Reserve Bank of Dallas.
- Fieldhouse, A.J., Mertens, K.** (2025). The Social Returns to Public R&D. National Bureau of Economic Research (NBER), Entrepreneurship and Innovation Policy and the Economy Conference 2025.
- Ghezzi, R., Marjamäki, S., Laine, T., Virta, T., Vilpponen, H., Mikkonen, T.** (2024) Does Ownership Structure Matter? A Case Study on Business Performance of Two Accounting Companies, arXiv:2409.12551.
- Grossman, G.M., Shapiro, C.** (1986) Optimal Dynamic R&D Programs, *RAND Journal of Economics* 17(4), 581–593.
- Hall, B., Mairesse, J., Mohnen, P.** (2010) Measuring the returns to R&D. *Handbook of the Economics of Innovation*. Vol. 2, Ch. 24, 1033–1082. Elsevier.
- Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R.W.** (1997) The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics* 112(4), 1127–1161.
- Heiland, I., Yalcin, E.** (2021) Export market risk and the role of state credit guarantees, *International Economics and Economic Policy* 18: 25–72.
- Hyytinen, A. & Toivanen, O.** 2005. Do financial constraints hold back innovation and growth? Evidence on the role of public policy. *Research Policy* 34, 1385–1403.
- Ilmakunnas, S., Stenbacka, R., Martikainen, M., Puhakka, M., Salonen, H., Reinikainen, R.** (2020) Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2020, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:20, Helsinki.

- Ilmakunnas, S., Stenbacka, R., Martikainen, M., Puhakka, M., Salonen, H., Reinikainen, R.** (2021) Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2020, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:25, Helsinki.
- Ilmakunnas, S., Stenbacka, R., Martikainen, M., Puhakka, M., Salonen, H., Reinikainen, R.** (2023) Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2023, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:29, Helsinki.
- Jones, B.F., Summers, L.H.** (2022) A Calculation of the Social Returns to Innovation. In: ed. by A. Goolsbee and B. Jones. NBER Innovation and Public Policy, 13–59.
- Jääskeläinen, J., Saastamoinen, A., Väättä, A., Hiilamo, T.** (2024) Tutkimus 10 prosentin omistususuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024.
- Keloharju, M., Knüpfer, S., Torstila, S.** (2008) Do retail incentives work in privatizations? Review of Financial Studies 21(5), 2061–2095.
- Kiviaho, M., Knuutinen, M.** (2022) Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa - Askelmerkkejä hyvään hallintoon, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:9.
- Korpela, V.** (2022) Yritystuet ja mekanismin suunnittelu, Yritystukien tutkimusjaosto, Helsinki.
- Koski, H.** (2025) Talouskasvun edellytysten tukeminen, O35/2025 Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, ETLA, Helsinki.
- Koski, H., Fornaro, P.** (2021) Tarvitaanko Suomessa t&k-verokannustimia? ETLA Muistio No 97, Helsinki.
- Koski, H., Fornaro, P.** (2022) The Design of R&D Tax Incentive Schemes and Firm Innovation. ETLA Report No 123, Helsinki.
- Koski, H., Pajarinen, M.** (2010) Access to Business Subsidies: What Explains Complementarities and Persistency? Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos (ETLA), Helsinki.
- Koski, H. & Wang, M.** (2025). Do Public Subsidy Schemes Foster Innovation and Competitiveness in Energy-Intensive Industries?, ETLA Working Papers no. 125.
- Kuismanen, M.** (2015). Labour Supply and Income Taxation: Estimation and Simulation Exercise for Finland, Finnish Economic Papers 18, 16–30.
- Kuosmanen, T.** (2024) Vientirahoituksen ja telakkateollisuuden vaikuttavuuden arviointi: Katsaus taloustieteen viimeaikaiseen kirjallisuuteen, ECKTA Oy.
- Kuosmanen, T., Johnson, A.L.** (2021) Conditional yardstick competition in energy regulation, Energy Journal 42, 1–26
- Kuosmanen, T., Kuosmanen, N.** (2021) Structural change decomposition of productivity without share weights, Structural Change and Economic Dynamics 59 (2021) 120–127.
- Kuosmanen, T., Kuosmanen, N.** (2025) Telakkatilausten eksogeenisten shokkien vaikutukset hankintaketjussa, ECKTA Oy.
- Kuosmanen, T., Niemi, J.** (2009) What explains the widening gap between the retail and producer prices of food? Agricultural and Food Science 18, 317–331.
- Kuusi, T., Pajarinen, M., Rouvinen, P., Valkonen, T.** (2016) Arvio t&k-verokannusteen vaikutuksista yritysten toimintaan Suomessa. ETLA.
- Laukkanen, M., Ollikka, K., Tamminen, S.** (2019) The impact of energy tax refunds on manufacturing firm performance: Evidence from Finland's 2011 energy tax reform, Publications of The Government's analysis, assessment and research activities 2019:32.
- Laukkanen, M.** (2020) Energian tuotantoon ja energian käyttöön liittyvät yritystuet, Yritystukien tutkimusjaosto, Helsinki.
- Leinonen, H.** (2016) Laiska jättiläinen – Viisi syytä, miksi valtion omistusten keventäminen hyödyttäisi Suomea, EVA Analyysi no. 50.
- Leppämäki, M.** (2003). Onko omistajuudella väliä? Kansantaloudellinen Aikakauskirja 99(3), 251–254.
- Lähdemäki, S.** (2024) Privatization in competitive environment: Evidence from Finland's manufacturing sector, Journal of Economic Behavior and Organization 220, 402–421.

- Murto, R., Sinko, P., Tamminen, S. (toim.)** (2025) Kasvuriihi-hankkeen loppuraportti, Valtioneuvoston julkaisuja 2025:25, Helsinki.
- Nelson, R.R.** (1959) The Simple Economics of Basic Scientific Research, *Journal of Political Economy* 49, 297–306.
- OECD** (2024a) Quantifying the Role of State Enterprises in Industrial Subsidies, OECD trade policy paper N°282, Paris.
- OECD** (2024b), Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024, OECD Publishing, Paris.
- OECD** (2025) OECD Economic Surveys: Finland, <https://doi.org/10.1787/19990545>.
- Puttonen, V.** (2004) Onko omistamisella väliä? Yliopistopaino, Helsinki,
- Riipinen, T., Roos, J., Tukiainen, J.** (2023) Yritystuet ja poliittinen päätöksenteko, Yritystukien tutkimusjaosto, Helsinki.
- Ropponen, O., Koski, H., Kässi, O., Ylhäinen, I., Markkanen, J.** (2025) Yrityksille suunnattujen koronatukien vaikutukset Suomessa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 1/2025, Helsinki.
- Rothovius, A., Palko, T., Hämäläinen, P., Rainio E. & Romanainen, J.** 2017. Virkamies selvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 22/2017.
- Rouvinen, P., Ylhäinen, I.** (2025) Suomen yritysrahoitus eurooppalaisessa vertailussa: Raha ei ole talouskasvun keskeisin pullonkaula. Etlä Raportti No 161.
- Shleifer, A.** (1985). A Theory of Yardstick Competition, *RAND Journal of Economics* 16(3): 319–327.
- Sipola, S.** (2022) Katsaus yritystukiin kasvuyrittäjyyden toimintaympäristön näkökulmasta, Yritystukien tutkimusjaosto, Helsinki.
- Takalo, T., Tanayama, T., Toivanen, O.** (2013) Estimating the Benefits of Targeted R&D Subsidies, *Review of Economics and Statistics* 95, 255–272.
- Takalo, T., Toivanen, O.** (2018) Economics of Finnish Innovation Policy. Talouspolitiikan arviointineuvosto.
- VM** (2024) Verotuet 2023–2025, Valtiovarainministeriö 23.9.2024, Helsinki.
- Wang, M.** (2024) Does compensating firms for indirect carbon costs work? Evidence from Finnish manufacturing, *Journal of Finnish Economic Association* 1, 1–29.

