



HENRI LAUKKANEN & HENRIK LÖNNQVIST

KUNNALLISET YRITYSTUET JA SEUDULLINEN ELINKEINOPOLITIIKKA



TUTKIMUSKATSAUKSIA 2016



Helsingin kaupunki
Tietokeskus

**TIEDUSTELUT
FÖRFRÅGNINGAR
INQUIRIES**

Katja Viikama p. - tel. 09 310 78396

etunimi@sukunimi@hel.fi

Henrik Lönnqvist, p. – tel. 050 318 1582

etunimi.sukunimi@vantaa.fi

**JULKAISIJJA
UTGIVARE
PUBLISHER**

Helsingin kaupungin tietokeskus

Helsingfors stads faktacentral

City of Helsinki Urban Facts

**OSOITE
ADRESS
ADDRESS**

PL 5500, 00099 Helsingin kaupunki

(Siltasaarenkatu 18–20 A)

PB 5500, 00099 Helsingfors stad

(Broholmsgatan 18–20 A)

P.O.Box 5500, FI-00099 City of Helsinki

Finland (Siltasaarenkatu 18–20 A)

**PUHELIN
TELEFON
TELEPHONE**

09 310 1612

**INTERNET
WWW.HEL.FI/TIETOKESKUS/**

**TILAUKSET, JAKELU
BESTÄLLNINGAR, DISTRIBUTION
ORDERS, DISTRIBUTION**

p. – tel. 09 310 36293

tietokeskus.tilaukset@hel.fi

**KÄTEISMYynti
DIREKTFÖRSÄLJNING
DIRECT SALES**

Tietokeskuksen kirjasto

Siltasaarenkatu 18–20 A, p. 09 310 36377

Faktacentralens bibliotek

Broholmsgatan 18–20 A, tel. 09 310 36377

City of Helsinki Urban Facts Library

Siltasaarenkatu 18–20 A, tel. +358 09 310 36377

Helsingin kaupungin tietokeskus
Helsingfors stads faktacentral
City of Helsinki Urban Facts

KUNNALLISET YRITYSTUET JA SEUDULLINEN ELINKEINOPOLITIIKKA

HENRI LAUKKANEN & HENRIK LÖNNQVIST

TUTKIMUSKATSAUKSIA
FORSKNINGSRAPPORTER
STUDY REPORTS

2016:9

KÄÄNNÖKSET
ÖVERSÄTTNING
TRANSLATIONS
Delingua Oy

TAITTO JA KUVIOT
OMBRYTTNING OCH FIGURER
GENERAL LAYOUT AND GRAPHS
Lotta Haglund

KANSI
PÄRM
COVER
Tarja Sundström-Alku

KANSIKUVA
PÄRMBILD
COVER PICTURE
Tarja Sundström-Alku/
Kuvatoimisto Vastavalo.fi, Eero J. Laamanen

PAINO
TRYCKERI
PRINT
Edita Prima Oy, Helsinki 2016

PAINETTU
ISSN 1455-7266
ISBN 978-952-331-161-9

VERKOSSA
ISSN 1796-7236
ISBN 978-952-331-162-6

SISÄLLYS

Esipuhe	4
Förord	5
Preface	6
1 Johdanto	7
1.1 Talouden rakennemuutos ja kaupungistuminen	7
1.2 Julkisen sektorin tehtävistä ja elinkeinopolitiikan roolista kunnan tehtäväkentässä	8
2 Katsaus tutkimuskirjallisuuteen	11
2.1 Yritystuen muodot	11
2.2 Perusteluja yritystuille	13
2.3 Kritiikkiä yritystuille	17
2.4 Yritystukien vaikuttavuus	18
2.5 Yritystukien kannustimet	22
3 Yhteenveto	24
Lähteet	25

ESIPUHE

Kaupungistumiskehitys on Suomessa käynnistynyt monia muita länsimaita myöhemmin. Kaupungistumisen myötä taloudellinen aktiviteetti keskittyy voimakkaasti kaupunkeihin ja kaupunkiseuduille. Kaupunkiseuduilla kunnilla on toisaalta omia intressejään sekä väestörakenteen että elinkeinorakenteen suhteen mm. verotulokehityksen turvaamiseksi ja sitä kautta palvelutuotannon kustannusten kattamiseksi. Toisaalta kaupunkiseudun taloudellinen menestys on kaikkien seudun kuntien etu. Kuntien välistä yhteistoimintaa tarvitaan kilpailussa asukkaista ja yrityksistä.

Tässä tutkimuskatsauksessa Henri Laukkanen ja Henrik Lönnqvist ovat paneutuneet elinkeinopolitiikkaan ja erityisesti yritystukiin. Työssä esitetään katsaus kunnallisia yritystukia koskevaan empiiriseen ja teoreettiseen tutkimuskirjallisuuteen. Katsaus osoittaa, että yritystuilla voi teoriassa olla sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia ja kotimaisen tutkimuskirjallisuuden antama yleiskuva yritystukien vaikuttavuudesta osoittaa ristiriitaisuuksia. Tästä syystä tutkimuskatsaus tuottaa arvokasta lisätietoa elinkeinopolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen myös seudullisesta näkökulmasta.

Tekijät esittävät kiitokset tutkimuspäällikkö Heli Koskelle (Elinkeinoelämän tutkimuslaitos) ja tutkija Anna Idströmille (Helsingin kaupungin tietokeskus) arvokkaista kommentteista.

Helsingissä elokuussa 2016

Stina Högnabba
vs. tutkimuspäällikkö
Helsingin kaupungin tietokeskus

FÖRORD

I Finland har urbaniseringsutvecklingen kommit igång senare än i många andra västländer. I och med urbaniseringen koncentrerar sig den ekonomiska aktiviteten kraftigt till städer och stadsregioner. Å ena sidan har kommunerna i stadsregioner sina egna intressen både med tanke på befolkningsstrukturen och näringsstrukturen, bl.a. i syfte att trygga skatteinkomstutvecklingen och därigenom även för att täcka kostnaderna för serviceproduktionen. Å andra sidan drar alla kommunerna i regionen nytta av en stadsregions ekonomiska framgång. Samarbete mellan kommuner behövs i konkurrensen om invånare och företag.

I denna forskningsöversikt har Henri Laukkanen och Henrik Lönnqvist satt sig in i näringspolitiken och i synnerhet företagsstöd. I arbetet ges en översikt av empirisk och teoretisk forskningslitteratur som gäller kommunala företagsstöd. Översikten visar att företagsstöd i teorin kan ha både positiva och negativa effekter, och den allmänna bilden av företagsstödens effektivitet som ges i den inhemska forskningslitteraturen pekar på motstridigheter. Därför ger forskningsöversikten värdefull kompletterande information för planering och genomförande av näringspolitiken även ur regional synpunkt.

Skribenterna vill tacka forskningschef Heli Koski (Näringslivets forskningsinstitut) och forskare Anna Idström (Helsingfors stads faktacentral) för värdefulla kommentarer.

Helsingfors, augusti 2016

Stina Högnabba
tf. forskningschef
Helsingfors stads faktacentral

PREFACE

The development of urbanisation in Finland began later than in many other western countries. As a result of urbanisation, economic activity is becoming strongly concentrated to cities and urban areas. On the one hand, municipalities in urban areas have their own interests, based on demographics and industrial structure, in securing the development of taxation and thereby covering the costs of service production. On the other hand, the economic success of urban areas benefits all municipalities in the area. Cooperation between municipalities is needed in the competition for residents and companies.

In this research overview, Henri Laukkanen and Henrik Lönnqvist have focused on enterprise and industrial policy, with a special focus on support for businesses. The work presents an overview of empirical and theoretical research literature on municipal support for businesses. The overview demonstrates that support for businesses may have both positive and negative effects, and that Finnish research literature provides a contradictory overall picture of the impact of such support. For this reason, the research overview provides valuable additional information for the planning and implementation of enterprise and industrial policy also from a regional point of view.

The authors would like to thank Research Director Heli Koski (Research Institute of the Finnish Economy) and researcher Anna Idström (City of Helsinki Urban Facts) for their valuable comments.

Helsinki, August 2016

Stina Högnabba
Acting research director
City of Helsinki Urban Facts



Kuva: Skye Vidur / CC BY-SA 2.0.

1 JOHDANTO

1.1 Talouden rakennemuutos ja kaupungistuminen

Vuoden 2008 jälkeen Suomen talouskehitys on ollut varsin vaatimatonta. Perinteisen teollisuuden kohtaamien vaikeuksien ohella elinkeinorakennettamme muovaa voimakas kaupungistumiskehitys. Kaupungistumisen myötä palveluammattien ja palvelutoimialojen merkitys taloudessa on kasvanut. Kyse ei ole vain kuluttajapalveluista tai paikallisista liike-elämänpalveluista vaan myös teollisuustuotteiden vientiin sisältyy aiempaa enemmän palveluvientiä. Tavaraviennin supistuessa palveluvienti on kuitenkin kasvanut merkittävästi. Täten kaupunkien rooli muodostuu myös kansantalouden ulkoisen tasapainon kannalta keskeiseksi.

Taloustieteen näkökulmasta kaupungistumista selittävät keskeisellä tavalla niin sanotut kasautumis- tai keskittymisedut (agglomeration economies). Kansantaloustieteen klassikkoteoksiin kuuluvassa kirjassaan *The Principles of Economics* (1890) Alfred Marshall nosti esille kolme keskittymisetujen lähdeä. Keskittymisen myötä voidaan saavuttaa mitatakaavaetuja välituotteiden tuotannossa ja hankinnassa. Myös työmarkkinoiden toiminta tehostuu keskittymisen myötä. Kolmantena keskittymisetujen lähteenä Marshall näki tiedon leviämisen.

Keskittymiseduista puhuttaessa erotetaan yleensä toisistaan myös niin sanotut lokalisatioedut ja urbanisaatioedut. Näistä ensimmäiset eli niin sanotut Arrow-Marshall-Romer – keskittymisedut, perustuvat saman toimialan yritysten sijaintien ryvästymiseen. Urbanisaatioedut, eli niin sanotut Jacobs – keskittymisedut, perustuvat monipuolisesti eri toimialoja edustavien yritysten ryvästymiseen samalle alueelle (Glaeser ym. 1992).

Kysymys erityyppisten keskittymisetujen vahvuudesta on viimekädessä empiirinen (esimerkiksi Rosenthal ja Strange 2004). Läheisyyden ajatellaan kasvattavan mahdollisuuksia muodolliseen ja epämuodolliseen tiedonsiirtoon yritysten ja niiden työntekijöiden välil-

lä. Osa tästä tiedonsiirrosta tapahtuu myös työntekijöiden liikkuaessa työpaikasta toiseen. Tiedon liikkuaessa yritykset oppivat toisiltaan ja parhaat käytännöt leviävät. Myös yritysten tuottavuus kasvaa. Niinpä osaamisintensiiviset alat hakeutuvatkin usein suuriin kaupunkeihin vaikka toiminnan kustannukset, maan- ja kiinteistöjen hinnat sekä työvoimakustannukset, ovat kalliimpia kuin ne olisivat suurten kaupunkien ulkopuolella. Suurten kaupunkiseutujen työmarkkinoiden tiheys on myös työvoimaa puoleensa vetävä tekijä. Kaupungistuminen merkitsee monipuolisten ja erikoistuneiden työmarkkinoiden ohella myös kuluttajille parempia kulutusmahdollisuuksia.

Kaupungistumisen ohella talouden rakennetta muovaa globalisaatiokehitys. Globalisaation etenemisen myötä kyse ei ole enää siitä, että ainoastaan yritykset liikkuvat ja etsivät toiminnalleen sopivinta sijaintia. Myös tuotantoketju itsessään pilkkoutuu. Kansainvälinen kilpailu koskettaa siis yksittäisiä toimintoja ja työntekijöitä aivan uudella tavalla (Baldwin 2006). Globaalitaloudessa menestytään osaamista kehittämällä ja erikoistumalla. Siksi kaupungit ja kaupunkiseudut ovat uuden talouden keskiössä. Kaupungit ovat globaalin talousverkoston solmukohtia. Kansallisilla rajoilla tai etäisyyksillä (kaupunkien välillä) ei ole enää samaa rajoittavaa merkitystä kuin aiemmin.

Tässä uudessa maailmassa kaupungit ja useiden kuntien muodostamat kaupunkiseudut muodostuvat keskeisiksi talouden toimintayksiköiksi. Samalla kaupunkien uusi elinkeinopolitiikka on merkittävästi laaja-alaisempaa kuin oli perinteinen teollisuushalleja ja liikenneinfrastruktuuria rakentanut elinkeinopolitiikka. Toki kilpailukyvyn ylläpito edellyttää myös infrastruktuurin kehittämistä ja esimerkiksi nopeiden liikenneyhteyksien kehittämistä. Osaamisintensiivisen talouden rakentamisessa on kyse paljon muustakin, esimerkiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukemisesta sekä yritysten, tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön ruokkimisesta. Korkea tuottavuus liittyy olennaisella tavalla uusiin innovaatioihin. Niinpä innovaatiopolitiikka muodostaakin keskeisen osan elinkeinopolitiikkaa. Kaupunkiympäristöt nähdään eräänlaisina laboratorioina luovalle toiminnalle. Välittömästi yritystoimintaan vaikuttavien tekijöiden ohella kyse on myös monista kaupunkielämän laatua parantavista toimenpiteistä – liikennejärjestelmistä ja asuntotarjonnasta aina koulutukseen, turvallisuuteen ja kulttuuripalveluihin asti.

Kasvatvat kaupunkiseudut muodostuvat yleensä useista eri kunnista. Tämä luo haasteen alueellisen elinkeinopolitiikan harjoittamiselle. Kaupunkiseutujen välinen kilpailuasetelma luo kannustimet alueelliselle elinkeinopoliittiselle yhteistyölle. Samalla kaupunkiseudun kunnat ovat kuitenkin myös toistensa kilpailijoita. Kilpailu sinällään ei ole välttämättä pahasta mutta toisiinsa limittyvän kilpailun ja yhteistyön hallitseminen on vaativa tehtävä. (Sotarauta & Linnamaa 1997)

1.2 Julkisen sektorin tehtävistä ja elinkeinopolitiikan roolista kunnan tehtäväkentässä

Julkisen sektorin eri tasojen keskinäisellä tehtäväjaolla on historialliset syynsä. Kuntien palvelutuotanto on Suomessa kansainvälisesti verrattuna varsin laajaa (VATT 2015). Kuntien tehtäväkenttään kuuluu meillä monia sellaisia tehtäviä jotka monissa muissa maissa kuuluvat ylemmän tason seudullisille organisaatioille.

Vuonna 2012 julkaistun Valtiovarainministeriön selvityksen (Valtiovarainministeriö 2013) mukaan oli Suomessa kunnilla 535 lakisääteistä tehtävää vuonna 2012. Määrä oli kolminkertaistunut vuoteen 1980 verrattuna. Kansakunnan vaurastumisen ohella kuntien tehtävämäärän lisääntymiseen ovat vaikuttaneet myös EU-lainsäädännön asettamat vaatimukset. Osana pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman tavoitetta julkisen talouden



Kuva: Helsingin kaupungin aineistopankki / Arkkitehtitoimisto ALA Oy.

tasapainottamisesta, myös kuntien tehtävien määrää pyritään karsimaan. Tärkeässä roolissa talouden tasapainottamiseen tähtäävissä toimissa on myös niin sanottu aluehallinto-uudistus jonka yhden keskeisen osan muodostaa pyrkimys sosiaali- ja terveystalouden siirtoon perustettaville aluehallinto-organisaatioille. Uudistus vähentäisi kuntien vastuita, mutta samalla siirtäisi myös merkittävästi taloudellisia resursseja pois kunnilta. Aluehallinnon hoidettavaksi siirrettävien sosiaali- ja terveystoimen tehtävien ohella kunnille tarjotaan mahdollisuutta myös muiden tehtävien järjestämiseen alueellisesti.

Kysymystä siitä, miten julkisen sektorin eri tasojen tehtävienjako tulisi suorittaa, voidaan analysoida myös tutkimuksen työvälineitä käyttäen. Taloustieteessä tätä tematiikkaa on käsitelty jo pitkään fiskaalisen federalismin ja paikallisen julkistalouden tutkimuksissa. Fiskaalisen federalismin keskeisiä lähtökohtia on Richard Musgraven (1959) esittämä luokittelu julkisen sektorin tehtävistä. Tämän luokittelun mukaan julkisen sektorin tehtävät voidaan jakaa kolmeen kategoriaan. Tehtävistä kaksi, makrotaloudellinen vakautus ja tulojen uudelleenjakoa, kuuluvat jo vakiintuneen tulkinnan mukaan kansalliselle tasolle. Makrotaloudellisen vakautukseen paikallisen julkisen sektorin resurssit ovat liian vähäiset ja tulojen paikallisen uudelleenjaon ongelmana ovat sen tuottamat väestöpohjaan, ja siten myös veropohjaan, liittyvät valikoitumisvaikutukset. Resurssien allokaatio, käytännössä siis julkisten palveluiden tuotanto, sen sijaan nähdään yleensä paikalliselle julkiselle sektorille eli kunnille, sopivana tehtävänä. Tutkimuskirjallisuudessa tulos tunnetaan niin sanottuna desentralisaatioteoreemana (Oates 1972). Tähän varsin pelkistettyyn tulkintaan paikallisen julkisen sektorin tehtävistä on esitettävä joitakin huomautuksia.

Desentralisaatioteoreema pohjautuu oletukseen siitä, ettei kuntien tehtäviin ja palveluihin ei liity niin sanottuja ulkoisvaikutuksia. Positiivisten ulkoisvaikutusten tapauksessa kunnan toimet vaikuttavat yli kuntarajan, esimerkiksi palvelutasoa parantavasti, eikä yksittäisellä kunnalla ole tällöin välttämättä kannustinta seutunäkökulmasta optimaaliseen politiikkaan, koska osa hyödyistä valuu ilman korvausta kuntarajan yli. Negatiivisten ulkoisvaikutusten osalta tilanne on päinvastainen. Yksittäisen kunnan toimet vaikuttavat oman kunnan elinolosuhteiden parantamiseksi tuottavat haittaa naapurikunnille eikä kunnalla ole kannustimia muille kunnille aiheutetun haitan sisäistämiseen päätöksenteossaan. Lisäksi on huomattava, että vaikka palvelu olisikin luonteeltaan paikallinen julkishyödyke, ja vaikka kuntarajat ylittäviä ulkoisvaikutuksia ei esiintyisikään, voi palvelun tuotannon jär-

jestäminen esimerkiksi seututasoisesti olla perusteltua, jos sen tuottamiseen liittyy merkittäviä skaalaetuja. (Saarimaa ym. 2016)

Kuntien toimintaan liittyvät ulkoisvaikutukset voivat olla luonteeltaan myös fiskaalisia. Tällöin kuntarajat ylittävien ulkoisvaikutusten tuottamia kannustinvaikutuksia voidaan katsoa palveluiden tuotannossa passiivisen kunnan näkökulmasta. Kunta voi jättää jotkut palvelut tuottamatta kun on tiedossa, että kyseistä palvelua tuotetaan naapurikunnassa ja oman kunnan asukkaat voivat tuota palvelua hyödyntää kotikunnalleen kustannuksia tuottamatta. Kuntien välille voi syntyä vero- ja kustannuskilpailua jonka tuloksena esimerkiksi palvelutaso jää kuntalaisten näkökulmasta alioptimaaliseksi, koska palvelutasoa ei haluta kuntarajat ylittävän ja kustannuksia kasvattavan kysynnän pelossa parantaa. (Saarimaa ym. 2016)

Kuntien ja ylempien hallintotasojen väliseen työnjakoon voi myös liittyä merkittäviä koordinaatio- ja transaktiokustannuksia. Eri hallintotasot voivat myös hoitaa osin saman sisältöisiä tehtäviä. Tällöin herääkin kysymys siitä, miten tehtävienjaon ja erikoistumisen suhteen tulisi menetellä? Tulisiko luoda seututasoisia, monia eri tehtäviä hoitavia, organisaatioita vai kenties hyvin rajattuun tehtäväkokonaisuuteen keskittyviä organisaatioita? (Saarimaa ym. 2016) Tähän kysymykseen kytkeytyy pohdinta siitä, miten laajoja ylikunnallisia ulkoisvaikutuksia omaavien tehtävien vaikutukset ovat? On varsin todennäköistä, että ulkoisvaikutusten laajuus eroaa merkittävästi eri tehtävien välillä. Tällöin on vaikeampaa muodostaa yhtä hallintotasoa, joka olisi optimaalinen kaikkien eri tehtävien näkökulmasta.

Tämä tutkimuskatsaus keskittyy yhteen kunnan toimintoon: elinkeinopolitiikkaan ja erityisesti yritystukiin. Tekeillä olevan aluehallintouudistuksen myötä syntyvän *uuden kunnan* tehtäväpaletissa säilyy paljon aiemminkin kunnalle kuuluneita tehtäviä mutta samalla tehtävien suhteellinen painoarvo muuttuu. Sivistystoimeen tehtävien, maankäytön- ja rakentamisen alaan kuuluvien tehtävien sekä kulttuuriin liittyvien tehtävien ohella elinkeinopolitiikka on kunnalle varsin tärkeää. Taloudellisen elinvoiman ylläpitämisen tärkeyttä korostavat kunnille asetettavat aiempaa tiukemmat vaateet talouden tasapainossa pitämisestä. Elinkeino- ja elinkeinopolitiikka, sen organisointi ja toimivuus nousevatkin *uuden kunnan* tehtäväpaletissa tärkeään asemaan.

Tässä työssä esitetään katsaus kunnallisia yritystukia koskevaan tutkimuskirjallisuuteen. Työssä selvitetään, mitä ovat kunnalliset yritystuet ja millaisia taloustieteellisiä näkökohtia niiden myöntämiseen liittyy. Tutkimuskohteena ovat nimenomaan yksittäiset tukimuodot, eivät laajat politiikkakokonaisuudet. Katsaus on teoreettisesti painottunut, mikä johtuu siitä, että aihepiiriä koskevaa empiiristä (kotimaista) tutkimusta on melko niukalti saatavilla. Tutkimuskatsaus etenee seuraavalla tavalla. Tämän johdantoluvun (luku 1) jälkeen luodaan katsaus tutkimuskirjallisuuteen (luku 2). Ensin, luvussa 2.1, selvitetään kunnallisen yritystuen käsitettä. Seuraavaksi, luvussa 2.2, käydään läpi yritystukien myöntämistä puoltavia taloustieteellisiä argumentteja. Luvussa 2.3 pohditaan sitä, miksi tuet voivat olla tehottomia, sekä sitä, millaisia ei-toivottuja seurauksia tukiin voi liittyä. Tämän jälkeen, luvussa 2.4, siirrytään teoriasta empiriaan ja tutustutaan yritystukien vaikuttavuutta koskevan tutkimuksen tuloksiin. Luvussa 2.5 tarkastellaan yksittäisen kunnan yritystukien myöntämisen kannustimia ja niihin mahdollisesti liittyviä ongelmia. Lopuksi (luku 3) tehdään lyhyt yhteenveto.

2 KATSAUS TUTKIMUSKIRJALLISUUTEEN

2.1 Yritystuen muodot

Yritystuet ovat elinkeinopolitiikan väline, jolla pyritään edistämään markkinoiden toimintaa, uusien yritysten syntyä ja olemassa olevien yritysten kasvua (ks. esim. Koski & Ylä-Anttila 2011, Tokila 2011, 19). Yritystukia myöntävät muun muassa valtio ja kunnat. Tässä tutkimuskatsauksessa keskitytään kunnallisiin tukiin.

Yritystukea voidaan myöntää lukuisissa erilaisissa muodoissa. Niitä tarkasteltaessa on hyödyllistä tehdä jaottelu rahallisiin ja ei-rahallisiin tukiin. Nimensä mukaisesti ensin mainituissa on kyse siitä, että yritykselle myönnetään rahaa jotakin sovittua päämäärää varten. Pääasiallisia rahallisia tukityyppejä ovat suorat tuet (avustukset), lainat ja takaukset. Esimerkiksi tutkimus- ja kehitystoiminnan tuet ja työllistämistuet ovat rahallisia tukia. Ei-rahallisissa tukikeinoissa on kyse siitä, että yrityksille tarjotaan rahan sijaan palveluita, esimerkiksi autetaan yritystä perustamassa olevaa henkilöä liikeidean kehittämisessä. Näitä palveluita kutsutaan toisinaan yrityspalveluiksi. (Pietarinen 2012, 11, Rauhanen ym. 2015.)¹

Lisäksi yrityksiä voidaan tukea verotuksen keinoin, esimerkiksi vuosina 2013–2014 yrityksillä oli mahdollista saada T&K-verohelpotuksia (TEM 2015). Verotuet sivutetaan käsillä olevassa katsauksessa, koska ne eivät kuulu kuntien elinkeinopolitiikan keskeisiin työkaluihin Suomessa. Täällä yritystoiminnan kannalta oleellinen yhteisövero on valtakunnallinen. Kiinteistöverosta kunnat saavat toki päättää itse, mutta se ei ole yritystoiminnan näkökulmasta kovin merkittävä asia, koska veron taso on joka tapauksessa matala ja koska se ainakin jossakin määrin kapitalisoituu kiinteistön arvoon. (Laakso & Loikkanen 2004, 82.)

Mutta missä kulkevat kunnallisten yritystukien rajat? Edellä sanotun perusteella kunnallisen yritystuen käsitteen ala ei ole vielä selvä. Tämä johtuu siitä, että periaatteessa lähes kaikki kunnan harjoittama toiminta, kuten esimerkiksi infrastruktuurin rakentaminen, voi kehittää yrityksille suotuisaa toimintaympäristöä ja tulla siten käsitetyksi jonkinlaiseksi yritystueksi. Kovin laajan aihepiirin käsitteleminen ei ole mahdollista tämän tutkimuskatsauksen puitteissa. Siksi kunnallinen yritystuki rajataan koskemaan sellaisia tukitoimia, jotka kunta kohdistaa suoraan yritykseen. Hyvä esimerkki on harkinnanvarainen lainantakaus. Sitä vastoin vaikkapa infrastruktuurin rakentaminen ei ole yritystuki tässä katsauksessa.

Kunnissa käytössä on runsaasti erilaisia yritystukia ja tukityypit vaihtelevat kunnittain (ks. Ikola ym. 2004). Joka tapauksessa kuntien yritystukitoiminta on selvästi painottunut yrityspalveluihin ja sillä saralla ne ovat merkittävä toimija. Esimerkiksi vuonna 2011 Suomessa kaiken kaikkiaan tarjottujen yrityspalveluiden 350 miljoonan palkkakustannuksista kuntien maksama osuus oli jopa 250 miljoonaa. Sitä vastoin kuntien myöntämät rahalliset tuet olivat vähäisiä valtakunnallisessa mittakaavassa, etenkin kun huomioidaan että ne kohdistuivat usein kuntien omistamiin yrityksiin. (Pietarinen 2012, 15–16.)

¹ Kirjallisuudessa (ks. esim. Laasonen ym. 2012) näkee käytettävän myös jaottelua, jossa yritystuen käsite viittaa ainoastaan rahallisiin tukiin, kun taas muut tukimuodot, kuten esimerkiksi yritysneuvonta, ei sen alaan kuulu. Siksi kannattaa ehkä vielä erikseen korostaa, että käsillä olevassa katsauksessa yritystuen käsite ymmärretään laeasti: sen alaan kuuluvat sekä rahalliset että ei-rahalliset tukimuodot.



Kuva: Espoon kaupunki / Joni Viitanen.

Katsotaan esimerkkejä kuntien yrityspalveluista. Malliksi käy hyvin vaikkapa Espoon kaupunki², jonka yritystukitarjonta on suurille kunnille hyvin tyypillinen. Rahallisia yritystukia Espoon kaupunki ei tarjoa, mutta yrityspalveluita on runsaasti saatavilla. Aloittelevien ja kehittyvien yritysten neuvonta on keskitetty yrityspalvelukeskus *YritysEspooseen*. (ESPOO 2016a.) YritysEspoo avustaa muun muassa liikeidean kehittämisessä, rahoituksen etsimisessä sekä toimitiloihin ja sijoittumiseen liittyvissä kysymyksissä. YritysEspoon palvelut ovat maksuttomia ja niiden päärahoittajina toimivat Espoon ja Kauniaisten kaupungit sekä Kirkkonummen kunta. Tarvittaessa YritysEspoon yritysneuvojat ohjaavat asiakkaan edelleen sen asiantuntijaverkostoon kuuluvien toimijoiden puheille. Verkostoon kuuluu muun muassa paikallisten yritysten sekä pankkien edustajia. Tällainen asiantuntijaneuvonta ei välttämättä ole maksutonta. (ESPOO 2016b.)

Samoissa tiloissa YritysEspoon kanssa toimii Espoon yrittäjät. Se on paikallisten yrittäjien järjestö, joka tarjoaa koulutusta ja verkottumiseen kannustavia yrittäjätapaamisia. Kaikki sen toiminta ei ole maksutonta. (ESPOO 2016b.) Yleisenä huomiona voidaan todeta, että on tyypillinen ratkaisu, että suuren kunnan yrityspalvelukeskuksen yhteydessä toimii myös yrittäjäjärjestön toimintaa, niin on asian laita myös esimerkiksi Vantaalla ja Helsingissä. Muutenkin yhteistyötä suositaan. Usein kunnallisten yrityspalveluiden kanssa vuorovaikutuksessa työskentelee valtakunnallisia toimijoita, esimerkiksi TE-toimisto, joka tekee starttirahapäätökset (TE 2016).

YritysEspoon lisäksi Espoon kaupunki tukee yrityksiä myös muilla tavoin. Ensinnäkin se avustaa yrityksiä rekrytoinnissa ja myöntää palkkatukea työttömien työnhakijoiden palkkaamiseen (TE-toimiston tuki + mahdollinen Espoo-lisä). Toiseksi kaupunki toimii yhteistyökumppanina tai rahoittajana monissa yrityksille suunnatuissa palveluissa. Sen kotisivuilla mainitaan seuraavat: *Spinno Enterprise Center* on Laurea-ammattikorkeakoulun

² On huomattava, että seuraavat tiedot perustuvat Espoon kaupungin kotisivuihin. Jos se lisäksi myöntää yritystukia, joita ei ole mainittu kotisivuilla, ne jäävät keskustelun ulkopuolelle.

yhteydessä vaikuttava yrityshautomo. Se palvelee teknologia- ja osaamisohjaisia, nopeaan kasvuun tähtääviä startup-yrityksiä. *Ekokompassi* pyrkii vahvistamaan yritysten valmiuksia parantaa ympäristöasioiden hallintaa ja ekotehokkuutta. *Quja Coworking Campus* ja *Urban Mill* tarjoavat työ- ja tapahtumatiloja sekä yrittäjille että yrittäjiksi aikoville. Urban Milliltä on lisäksi saatavilla yritysten innovaatio-, kehittämis-, testaus- ja muuta liiketoimintaa tukevia palveluja. (ESPOO 2016a).

Edellä mainittujen lisäksi Espoon kaupunki on mukana myös muissa yritystoiminnan edistämiseen liittyvissä hankkeissa. Vaikka ne eivät välttämättä ainakaan kaikilta osin käsitteellisty yritystuiksi tämän katsauksen mielessä, niistä on silti hyvä mainita, koska ne kuvastavat kuntien aktiivista roolia yrityksiin kytkeytyvässä elinkeinopolitiikassa. Sellaisista hankkeista mainittakoon tässä *Espoo Innovation Garden* ja *Helsinki Business Hub*. Espoo Innovation Garden viittaa Keilaniemen, Otaniemen ja Tapiolan alueelle sijoittuvalle yritys- ja tutkimustoiminnan keskittymään. Alueella toimii muun muassa Aalto-yliopisto, TEKES ja useita kansainvälisiä pörssiyrityksiä. Espoon kaupunki pyrkii edistämään toimijoiden välistä yhteistyötä. (ESPOO 2016c.) Helsinki Business Hub (HBH) on Helsingin seudun elinkeinoyhtiö, joka edistää ulkomaisten yritysten sijoittumista sekä innovaatiovetoisten yritysten kasvua ja kehittymistä Helsingin seudulla. Espoo on yksi sen omistajista Helsingin, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkien sekä Uudenmaan liiton kanssa. (ESPOO 2016d.)

Tässä osassa on pyritty määrittelemään kunnallisen yritystuen käsitettä ja antamaan siitä konkreettisia esimerkkejä. Seuraavaksi siirrytään teoreettisempiin näkökohtiin.

2.2 Perusteluja yritystuille

Yritystuet maksavat kunnalle rahaa. Miksi kunta haluaisi käyttää niukkoja resurssejaan yritysten tukemiseen? Kuntien itsensä mukaan neljä keskeisintä syytä tukea yrityksiä ovat seuraavat. Ensiksi tukia myönnetään, koska ne luovat kuntaan työpaikkoja. Toiseksi, koska ne kasvattavat kunnan verotuloja. Kolmanneksi, koska ne monipuolistavat alueen teollisuutta, ja neljänneksi, koska ne tuovat alueelle väestönkasvua. (Ikola ym. 2004, 20–21.)

Yritystukien käyttöä on mahdollista perustella taloustieteellisin argumentein. Kyse on siitä, että teoriassa yritystuilla voidaan korjata niin sanottuja markkinapuutteita (market failure).³ Markkinapuute viittaa tilanteeseen, jossa markkinat eivät allokoisi resursseja tehokkaasti, toisin sanoen tilanteeseen, jossa jonkun toimijan asemaa voisi parantaa muiden siitä kärsimättä. (Ks. esim. Watt 2006.) Seuraavaksi käsitellään kunnallisten yritystukien kannalta keskeisimpiä markkinapuutteita. Ne liittyvät joko epätäydelliseen informaatioon tai positiivisiin ulkoisvaikutuksiin. Samalla pohditaan keinoja, jolla julkishallinto voi niihin puuttua.

Tutkimus ja kehitys

Innovaatiot ovat keskeinen tekijä pitkän aikavälin talouskasvussa. Ne auttavat yrityksiä pienentämään kustannuksiaan, tehostamaan tuotantoaan sekä luomaan markkinoille uusia tuotteita. Innovaatioiden syntymistä puolestaan edistävät tutkimukseen ja kehitykseen (T&K) tehtävät investoinnit. (WWG 2015.)

3 Myös muunlaisia argumentteja voidaan esittää. Tarkemmin sanoen taloustieteen piirissä yritystukien perustelut on tapana luokitella oikeudenmukaisuuden (equity) ja tehokkuuden (efficiency) kategorioihin, joista tässä käsitellään siis vain jälkimmäisiä. Oikeudenmukaisuuteen vetoaviin perusteluihin voi tutustua esimerkiksi papereissa Bartik (2003), Kline ja Moretti (2014) sekä Neumark ja Simpson (2014).



Kuva: Helsingin kaupungin aineistopankki / Kuvasuunnittelu- ja Agendatuotintoimitisto Keksi.

Taloustieteessä *ulkoisvaikutuksen* käsitteellä viitataan tilanteeseen, jossa taloudellisesta toiminnasta syntyy hyötyjä tai haittoja toimijoille, jotka eivät itse osallistu toimintaa koskevan päätöksen tekemiseen. Yritysten T&K-investoinnit aiheuttavat positiivisia ulkoisvaikutuksia, jos niistä kehittyvän tiedon ja ideoiden leviäminen hyödyttää muita yrityksiä, organisaatioita ja yksilöitä tavalla, josta yritys ei saa korvausta. Näin käy esimerkiksi silloin, kun yrityksen tuotekehityksessään alulle panemat ideat poikivat myöhemmin toisten käsissä uusia, koko yhteiskuntaa hyödyttäviä keksintöjä. Hankkeen *yhteiskunnallinen tuotto* muodostuu yrityksen tuotosta sekä ulkoisvaikutuksista. Jos ulkoisvaikutukset ovat positiivisia, yhteiskunnallinen tuotto on yksityistä tuottoa suurempi. Markkinat huomioivat vain yksityisen tuoton. T&K-investointien kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että koska yritykset eivät huomioi investointipäätöksiä tehdessään niiden aiheuttamia positiivisia ulkoisvaikutuksia, T&K-investoinnit jäävät yhteiskunnallisesta näkökulmasta katsottuna liian matalalle tasolle. (Einiö ym. 2013, Tokila 2011, 23.)

Julkishallinto voi pyrkiä edistämään yksityisen sektorin T&K-toimintaa tekemällä siihen investoimisesta yritykselle kannattavampaa. Käytännössä yrityksiä voi kannustaa esimerkiksi myöntämällä takauksia, avustuksia ja verohelpotuksia. (WWG 2015.)

T&K-tukien toimeen panemiseen liittyy käytännön haasteita. Ensinnäkin, investointien positiivisten ulkoisvaikutusten empiirinen mittaaminen hankalaa (Einiö ym. 2013). Toiseksi on pidettävä huolta siitä, että tuet kohdistuvat sellaisiin investointeihin, jotka eivät olisi tapahtuneet ilman tukia. Riskinä on niin sanottu syrjäyttämisaikutus (crowding-out effect), jossa tukiraha korvaa yksityisen investoinnin. (Nishimura, & Okamuro 2011.)

Rahoitus

Yritystoiminnan harjoittaminen vaatii rahaa, siitä T&K-investoinnit ovat vain yksi esimerkki. Täydellisen informaation vallitessa markkinat kohdentavat rahoituksen hyvälle yritysten yrityshankkeille samalla kun huonot jäävät ilman rahoitusta. Mutta jos informaatio on puutteellista tai epätasaisesti jakautunutta, pääoma ei välttämättä löydä yhteiskunnan kannalta parhaisiin kohteisiin. Näin käy esimerkiksi silloin, kun yritystoiminnan potenti-

aalinen rahoittaja ei kykene arvioimaan hankkeen riskejä eikä uskalla siksi sijoittaa siihen. (Bartik 1990, Koski & Ylä-Anttila 2011.)⁴

Tällaisten informaatiopuutteiden ohella toisen perustelun julkishallinnon interventiolle tarjoavat positiiviset ulkoisvaikutukset. Positiivisista ulkoisvaikutuksista esimerkkinä käy edellä mainittu tiedon ja ideoiden leviäminen. Yritystoiminnan rahoitus voi jäädä yhteiskunnan näkökulmasta liian matalalle tasolle, jos markkinaehtoiset rahoittajat eivät huomioi siitä mahdollisesti syntyviä ulkoisvaikutuksia (WWG 2014a).

Julkishallinnolla on erinäisiä vaihtoehtoja finanssimarkkinoiden puutteiden korjaamiseen. Se voi edistää tiedon saatavuutta, luoda kannustimia lainan antoon ja ottoon tai myöntää itse rahoitusta. (WWG 2014.) Rahoitusmarkkinoille kohdistuviin interventioihin liittyy kuitenkin periaatteellinen ongelma. Ei ole selvää, että julkisella sektorilla olisi käytettävissään enemmän tai parempaa informaatiota kuin markkinoilla (Einiö ym. 2013).

Kasautuminen

Kaupunkitaloustieteessä yritysten alueelliseen keskittymiseen on perinteisesti liitetty positiivisia kilpailukykyyn liittyviä ulkoisvaikutuksia, joihin viitataan *kasautumisetujen* nimellä (agglomeration economies). Teorian mukaan keskittyminen auttaa yrityksiä pääasiallisesti kahdesta syystä. Yhtäältä siksi, että lähekkäin toimintaa harjoittavat yritykset voivat toimia pienemmin kustannuksin, kun niiden nauttima panostarjonta ja -valikoima kasvavaa. Esimerkiksi yrityksen kuljetuskustannukset laskevat, jos teollisuuskeskittymä houkuttaa alueelle runsaasti kuljetuspalveluiden tarjontaa. (Laakso & Loikkanen 2004.) Toinen kasautumisetuja tuottava mekanismi on se, että fyysinen läheisyys helpottaa ideoiden ja tiedon vaihtoa ihmisten ja yritysten välillä. Tällainen niin sanottu tiedon leviäminen (knowledge spillover) voi parantaa varsinkin tietointensiivisten alojen tuottavuutta. (Laakso & Loikkanen 2004, Moretti 2011.)⁵

Kasautumisetuihin liittyvä markkinapuute voi syntyä, jos sijoittumispäätöksiä tekevät yritykset eivät huomioi niiden sijoittumisesta mahdollisesti syntyviä positiivisia, muiden yritysten tuottavuutta parantavia ulkoisvaikutuksia. Sellaisessa tilanteessa julkishallinto voi yrittää edistää kasautumisetujen syntymistä yritysten sijoittumista ohjaavien tukien avulla. (Neumark & Simpson 2014.) Yrityksille toimitiloja tarjoavat yrityspuistot ovat tästä yksi esimerkki (Tokila 2011, 23).

Tällaisia, yritysten sijoittumisen kautta kasautumisetuja tavoittelevia, yritystukia voidaan kritisoida huomauttamalla, että hallittu ja onnistunut interventiohanke edellyttää tarkkaa ja täsmällistä tietoa kasautumisetujen mekaniikasta, tarkemmin sanoen siitä, kuinka kasautumisedut vaihtelevat eri alueiden ja toimialojen välillä. Nykyisellään kyseiset ilmiöt tunnetaan empiirisesti melko huonosti, ja siksi kasautumisetujen saavuttaminen yritystukien keinoin on epävarmaa. (Bartik & Eberts 2012, 643, Glaeser & Gottlieb 2008.)

Vaihtoehtoisesti, jos julkishallinto tavoittelee nimenomaan tiedon leviämisestä syntyviä kasautumisetuja, se voi tarjota yritysten verkostoitumista tukevia palveluita. Esimerkiksi viime vuosikymmeninä innovaatiopolitiikassa on korostettu kansainvälisten suhteiden merkitystä kaupunkialueiden talouden kehityksessä. Ajatus on, että innovatiivisuutta tavoittelevan yrityksen kannattaa kytkeytyä paikallisten toimijoiden lisäksi (tai mahdollisesti niiden kautta) myös globaaleihin informaatiovirtoihin. (Ks. esim. Nishmura & Okamura 2011, McCann 2012.)

4 Varausena argumenttiin todettakoon, että koskien tutkimuksen ja kehityksen rahoitusta Takalo (2013) käy kriittisesti läpi markkinapuutteisiin vetoavia argumentteja. Hän toteaa, että empiirisen ja teoreettisen tutkimuskirjallisuuden valossa aihepiiri on pitkälti kiistanlainen.

5 Paperista Moretti (2011) löytyy katsaus empiiriseen kasautumisetuja käsittelevään tutkimukseen.



Kuva: Technopolis Plc / CC BY-ND 2.0.

Informaatio

Yritystoiminta, sekä sen menestyksenkäs käynnistäminen että sen edelleen kehittäminen, edellyttää runsaasti informaatiota. Yrittäjä tarvitsee sitä esimerkiksi etsiessään toimitiloja tai laajentaessaan toimintaansa ulkomaille. Edellä huomatiin, että vajavainen informaatio saattaa haitata rahoitusmarkkinoiden toimintaa, mutta myös muilla markkinoilla saattaa esiintyä informaatiopuutteita. Ne ovat yritystoiminnan kannalta ongelma, jos niiden takia yritys investoi tarvitsemaansa informaatioon vähemmän kuin optimaalista. (Bartik 1990.)

Yritys voi jättää investoimatta tarvitsemaansa tietoon ensinnäkin siksi, että se ei tiedä sen olemassa olosta. Toiseksi siksi, että se ei kykene arvioimaan siitä saatavaa hyötyä. Tai kolmanneksi siksi, että se ei pysty luottamaan sen laatuun. Sitä paitsi jälleen myös ulkoisvaikutuksiin liittyvä argumentti on ajankohtainen. Yhteiskunnan näkökulmasta yritys investoi tarvitsemaansa informaatioon liian vähän silloin, kun se ei huomioi siitä koituvia positiivisia ulkoisvaikutuksia, joita voivat olla esimerkiksi työpaikat, innovaatiot tai halvemmat kuluttajahinnat. (Bartik 1990, WWG 2014b.)

Julkishallinto voi täydentää yksityisiä informaatiomarkkinoita tarjoamalla yrityksille neuvonta- ja mentorointipalveluita. (Bartik 1990, WWG 2014b.) Siihen voi kuitenkin liittyä ongelmia. Julkisen sektorin palvelut saattavat syrjäyttää yksityisiä palvelun tuottajia pois markkinoilta. Ja jos ollaan tilanteessa, jossa julkisen sektorin palvelut toimivat monopoli-aseman kaltaisessa tilanteessa, niiltä voi puuttua kannustimia kehittää tarjoamiensa palveluiden laatua. (Storey 2003.)

Työttömyys

Myös työttömyys on mahdollista käsittää markkinapuutteeksi, jota voi yrittää korjata yritystuilla. Niin on silloin, kun työttömyys on niin sanotusti *vastentahtoista* (involuntary unemployment), eli silloin kun työtön henkilö, joka olisi vallitsevalla palkkatasolla valmis työskentelemään osaamistaan vastaavissa tehtävissä, ei löydä töitä. (Bartik 1990.)

Vastentahtoisen työttömyyden esiintyessä julkishallinto voi yrittää laskea työttömyysastetta myöntämällä palkkatukea siten, että se korvaa erotuksen yrityksen tarjoaman palkan ja pienimmän työntekijästä hyväksyttävän palkan välillä. (Bartik 1990.) Palkkatukijakson työllisyyttä edistävä mekanismi on teoriassa siinä, että se mahdollistaa työntekijän todistaa, että hänen palkkaamisensa on kannattavaa myös vallitsevalla palkkatasolla. Se on hyödyllistä tilanteessa, jossa työnantaja ei voi etukäteen tietää työntekijän kykyjä ja kohtaa siksi riskin palkata työntekijän, jonka tuottavuus ei ole toivotun kaltainen. (Heinonen 2015.)

Mikään ihmelääke palkkatuki ei ole. Jos työntekijän tuottavuus on liian matala suhteessa vallitsevaan palkkatasoon, palkkatuen työllisyyttä edistävä vaikutus päättyy palkkatukijakson myötä. Sitä paitsi palkkatuen käyttöön liittyy riskejä. Yhtäältä siksi, että se saattaa vaikeuttaa niiden työntekijöiden työllistymistä, jotka olisivat työllistyneet ilman palkkatukea. Toisaalta siksi, että se voi vääristää yritysten välistä kilpailua. (Mt.)

Kilpailu

Edellisten seikkojen lisäksi yritystukien myöntämistä voidaan perustella myös sillä, että muutkin myöntävät niitä. Tarkemmin sanoen kyse on kilpailusta kansainvälisillä markkinoilla. Suomalainen teollisuus ei välttämättä pärjää ilman kotimaisia tukia, jos muut maat tukevat samaan aikaan omaa teollisuuttaan. (Pietarinen 2012, 27.) Tutkimuskirjallisuudesta ei löytynyt keskustelua siitä, missä määrin tämä kansallisia tukia motivoiva tekijä liittyy myös kunnallisiin tukiiin.

2.3 Kritiikkiä yritystuille

Edellisessä osassa käytiin läpi erilaisia markkinapuutteisiin vetoavia perusteluja yritystuille. Samalla huomattiin, että markkinapuutteisiin käyvien interventioiden toimeen panemiseen voi liittyä ongelmia sekä teoriassa että käytännössä. Puutteellisen tiedon vuoksi yritystuet saattavat jäädä tehottomiksi. Lisäksi niillä voi olla ei-toivottuja vaikutuksia, kuten esimerkiksi T&K-investointituen aiheuttama yksityisen pääoman syrjäytyminen. Seuraavaksi tutustutaan eräisiin muihin yritystukien mahdollisesti aiheuttamiin ei-toivottuihin vaikutuksiin.⁶

Ensinnäkin kunnallisia yritystukia voi kritisoida siitä, että ne saattavat vääristää kilpailua yritysten välillä. Jos kahdesta samalla alalla toimivasta yrityksestä vain toiselle myönnetään tukea, on uhkana toisen liiketoiminnan supistuminen tai jopa loppuminen. Pahimmillaan kyse on nollasummapelistä, jossa tuotanto tai työllisyys ei lainkaan kasva. Kilpailutilanteen vääristyminen voi tapahtua sekä kunnan sisällä että kuntien välillä. (Pirkola 1997, 61–62.)

Toiseksi, kunnalliset yritystuet saattavat vääristää yritysten sijoittumista (mt., 70). Kansainvälisessä alueellisesti kohdentuvia yritystukia koskevassa tutkimuskirjallisuudessa⁷ yritystukia on kritisoitu siitä, että ne eivät välttämättä luo aitoja positiivisia vaikutuksia talouteen edes silloin, kun ensinäkemältä siten vaikuttaisi tapahtuneen. Tuetun alueen taloudellisen toiminnan vilkastuminen ei välttämättä tarkoita talouden varsinaista piristymistä, koska on myös mahdollista, että tuki on vain siirtänyt taloudellista toimintaa yhdeltä alueelta toiselle. Tällöin tuet eivät tarkoita muuta kuin alueiden välistä nollasummapeliä,

6 Yritystukia voi kritisoida myös muista kuin ei-toivottujen vaikutusten näkökulmista, esimerkiksi huomauttamalla, että poliittiset intressit saattavat tukien myöntämiseen tavalla, joka on tehokkuuden näkökulmasta mielivaltaista (ks. esim. WWG (2014a).

7 Alueellisesti kohdentuvat yritystuet ovat kunnallisia yritystukia laajempi käsite. Jälkimmäisten lisäksi niiden alaan kuuluvat esim. keskushallinnon taantuville alueille myöntämät tukiohjelmat.

jossa yhden alueen eduksi tapahtuva sijoittuminen on toiselta pois. (Ks. esim. Bartik 1991, 188, Einiö & Overman 2016, Neumark & Simpson 2014.)

Miksi näin olisi? Asia liittyy yritysten sijoittumispäätöksiin. Teoriassa toimija valitsee yritystoimintansa sijainnin vertailemalla eri vaihtoehtoihin liittyviä hyötyjä ja haittoja. Alueellisesti paikantuva yritystuki on yksi etu muiden joukossa ja saattaa sellaisena ratkaista asian tuetun alueen eduksi. (Cheshire ym. 2014.) Erityisesti yritystuilla on merkitystä tilanteessa, jossa eri sijoittumisvaihtoehdot ovat toisilleen hyviä korvikkeita, kuten esimerkiksi metropolialueen sisällä sijoituttaessa. (Bartik 2003.)

Pahimmassa tapauksessa tällaisessa niin sanotussa *siirtovaikutuksessa* (displacement effect) ei ole kyse ainoastaan taloudellisen toiminnan siirtymisestä vaan se voi tarkoittaa myös tuottavuuden laskua. Niin käy, jos yritys siirtyy tuen perässä alueelle, joka ei ole sen tuottavuuden kannalta optimaalinen valinta. Se voi esimerkiksi menettää toisaalla vallitsevat kasautumisedut. (Ks. esim. Kline & Moretti 2014b).⁸

Kolmanneksi yritystukia on kritisoitu sillä, että ne saattavat edesauttaa heikommin tuottavien yritysten säilymistä ja siten hidastaa talouden uusiutumista. Koski ja kumppanit (2013) tutkivat yritystukien vaikutusta suomalaisten yritysten tuottavuuskasvuun toimialakohtaisesti. Heidän tutkimuksensa mukaan yritystuet eivät nopeuttaneet tuottavuuskasvua toimialoilla, vaan vaikutus oli paikoin jopa negatiivinen, koska tuilla oli taipumus edistää matalan tuottavuuden yritysten säilymistä ja siten hidastaa yrityskentän uudistumista, niin sanottua luovaa tuhoa.

Neljänneksi, teoriassa kunnat saattavat alkaa kilpailla yritystuilla. Sellaisessa huutokauppamaisessa tilanteessa yritykset kilpailuttavat kuntia ja sijoittuvat sitten alueille, jotka tarjoavat parhaat tuet. Vaarana on, että tarjouskilpailun voittanut kunta huomaa tarjonnensa niin kalliit tuet, että yrityksen sijoittumisesta saatava hyöty ei niitä korvaa. (Pirkola 1997, 69.)

Yhteenvetona tässä ja edellisessä jaksossa käsitellystä kritiikistä voidaan todeta, että samalla kun kunnallisille yritystuille on löydettävissä erilaisia taloustieteellisiä perusteita, niiden myöntämiseen liittyy myös riskejä. Tuilla on aina kustannuksia, mutta tuotto on epävarma. Yhtäältä tuki voi jäädä tehottomaksi, toisaalta se voi tuoda mukanaan ei-toivottuja seurauksia.

2.4 Yritystukien vaikuttavuus

Edellä on nähty, että yritystuilla voi teoriassa olla sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia. Oma kysymyksensä on, minkälaisia myönnettyjen yritystukien vaikutukset ovat tosiasiaassa olleet. Asiaa voi tutkia sekä yritystasolla että laajempia taloudellisia vaikutuksia tarkastellen. Seuraavaksi käydään läpi yrityskohtaisia vaikutuksia koskevaa kirjallisuutta. Tarkoitus ei ole niinkään esitellä seikkaperäisesti tutkimustuloksia kuin saattaa lukija hyödyllisten lähteiden äärelle.

Kirjallisuuskatsausta varten kunnallisia yritystukia koskevia empiirisiä tutkimuksia etsittiin seuraavin kriteerein: Ensinnäkin tutkimuksessa tarkasteltava asia on yritystuen (suoran tuen tai yrityspalvelun) vaikutus yrityksen kehittymiseen (esim. tuottavuuden muutos tai työpaikkojen määrä). Toiseksi tutkimusmenetelmänä toimii analyysi, jossa pyritään tilastollisiin menetelmiin (esim. regressioanalyysi) osoittamaan mahdollinen kausaaliyhteys tuesta yrityksen kehitykseen. Kolmanneksi tutkimus käsittelee nimenomaan kunnallisia tai seudullisia tukia (erotuksena esim. kansallisen tason toimijan myöntämistä tuista). Nel-

⁸ Katsaus yritystukien siirtovaikutuksia käsittelevään tutkimuskirjallisuuteen löytyy paperista Einiö ja Overman (2016).

jänneksi maatalouteen liittyviä tutkimuksia ei huomioida. Viidenneksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaan kytkeytyviä tukia käsitteleviä tutkimuksia ei oteta lukuun.⁹

Aineistohakujen¹⁰ perusteella Suomessa ei ole julkaistu sellaisia kunnallisten yritystuki-
kien vaikuttavuutta koskevia tutkimuksia, jotka täyttäisivät edellä esitetyt kriteerit. Siksi
katsauksen laatimisen seuraavassa vaiheessa lähdettiin etsimään evidenssiä myös muun-
laisista yritystuista. Ajatuksena oli, että parhaimmillaan se voivat tarjota epäsuoraa tietoa
kunnallisten yritystuki-
kien vaikuttavuudesta. Mielenkiintoisia tutkimuksia löytyi sekä koti-
maisesta että kansainvälisestä kirjallisuudesta.

Viime vuosina Suomessa yritystukia on tutkittu valtakunnallisella tasolla melko run-
saasti.¹¹ Vaikuttavuutta tilastollisin menetelmin tarkastelevat tutkimukset koskevat pää-
asiallisesti nimenomaan rahallisia yritystukia tai lainan takauksia. Käydään seuraavaksi
läpi eräitä poimintoja.

Työ- ja elinkeinoministeriön *Yritystukikatsaus* (Pietarinen 2012) tekee nimensä mukai-
sesti katsauksen suomalaisiin yritystukitutkimuksiin. Yleisvaikutelma on se, että valtaosa
tukivälineistä on toiminut toivotulla tavalla. Varauksena tähän Yritystukikatsauksen tekijä
kuitenkin toteaa, että monia tutkimuksissa käytetyistä menetelmistä voidaan pitää epätyy-
dyttävänä. (Pietarinen 2012.)

Valtioneuvoston kanslian julkaisema *Yritystuki-
kien arviointi ja vaikuttavuus* (Rauhanen
ym. 2015) käsittelee nimenomaan akateemisia ns. luonnollisella koeasetelmalla toteutet-
tuja tutkimuksia. Kotimaisten lisäksi mukana on myös ulkomaisia tutkimuksia. Katsauksen
perusteella tutkimus- ja kehitystoimintaan sekä innovaatioihin kohdistuvilla tuilla näyttäisi
olevan positiivisia vaikutuksia yritysten kehitykseen. Muiden katsauksessa käsiteltyjen tu-
kien (työllisyys- ja investointituet) osalta positiivista vaikutuksia ei juurikaan havaita. Myös
tämän katsauksen kirjoittajat huomauttavat yritystukitutkimusten kohtaamista menetel-
mällisistä haasteista. (Rauhanen ym. 2015.)

Edelliset kaksi selvitystä on mainittu esimerkkeinä yritystuki-
kien vaikuttavuutta tarkaste-
levista katsauksista. Tietysti myös ensikäden lähteitä on saatavilla. Suositeltavaa lukemis-
ta ovat muun muassa Einiö (2014), Karhunen ja Huovari (2015), Koski ja Pajarinen (2013;
2015), Koski ym. (2013) (2013) ja Tokila (2011). Kuten mainituissa katsauksissa myös näis-
sä tutkimuksissa tulee esiin yritystuki-
kien vaikuttavuutta koskevan näytön ambivalenttius. Eräiden tutkimusten tulokset antavat ainakin osin positiivista näyttöä vaikuttavuuden puo-
lesta, kun taas toiset oikeuttavat hyvinkin kriittiset äänenpainot. Asia riippuu paljon siitä
mitä tutkitaan, siis mistä tuista ja millaisista vaikutuksista on kyse.

Einiö (2014) sekä Karhunen ja Huovari (2015) tarkastelevat T&K-tukia. Einiön (2014)
tutkimuksessa tuet edistivät T&K-investointeja, työpaikkojen määrän kasvua sekä myyn-
tiä. Karhusen ja Huovarin (2015) tutkimuksessa tuet vaikuttivat työpaikkojen ja inhimilli-
sen pääoman määrään positiivisesti. Kumpikaan tutkimus ei löytänyt selvää näyttöä tukien
vaikutuksesta tuottavuuteen. Toiset kirjoittajat käsittelevät myös muita tukimuotoja. Koski

9 Kriteereistä ei missään nimessä pidä yrittää lukea kirjoittajan käsityksiä hyvistä tutkimusmenetelmistä. Ne tosin sul-
kevat laadulliset tutkimukset pois, mutta tällaiseen ratkaisuun päädyttiin aikataulullisista, ei metodologisista syistä.
Tällaisena kirjallisuuskatsaus pysyy hallittavana kokoisena. On silti sääli, että laadullisin menetelmin tehdyt tutkimuk-
set jäivät katsauksen ulkopuolelle.

10 Tutkimuksia haettiin Google ja Google Scholar -hakukoneilla. Suomenkieliset hakusanat syötettiin molempiin hakuko-
neisiin, englanninkieliset ainoastaan jälkimmäiseen. Hakuosumista käytiin läpi kymmenen ensimmäistä sivua. Käy-
tetyt hakusanat olivat: yritystuet, yrityspalvelut, kehittämissyhtiöt, yrityshautomot, business advice Finland, business
incentives Finland, business incubator Finland, business subsidies Finland ja business support service Finland. Ha-
kukoneiden lisäksi lähteitä etsittiin lumpipallogeniikalla käymällä läpi relevanttien tutkimusten lähdekirjallisuutta.

11 Tässä käsitellään vain yritystuki-
kien vaikuttavuuteen liittyviä kysymyksiä. Mainitaan kuitenkin, että myös yritystuki-
kien tarjonnasta tai sitä välittömästi koskevasta elinkeinopolitiikasta on tehty useita selvityksiä. Yritystuki-
kien (so. suorat
rahalliset tuet tai yrityspalvelut) tarjontaa ovat selvittäneet mm. Koski ja Ylä-Anttila (2011), Laasonen ym. (2012), Pek-
kala ym. (2016), Pietarinen (2012), Salminen (2015) ja Väänänen (2003). Seudullisista kehitysyhtiöistä on kirjoittanut
Andersson (2015) ja innovaatiopolitiikasta Ottaviano ym. (2009). Yrityshautomoista ovat kirjoittaneet Abetti (2004),
Inkinen ja Suorsa (2010) ja Studdard (2006).

ja Pajarinen (2013) löytävät jonkin verran näyttöä sille, että joissakin tapauksissa yritystuet saattavat edistää työpaikkojen syntyä. Tokilan väitöstutkimuksen (2011) tuloksien perusteella yritystukia voi pitää paikoitellen tehottomina siinä mielessä, että monet niiden turvin toteutetuista hankkeista olisivat toteutuneet myös ilman tukia. Kosken ja Pajarisen (2015) sekä Kosken ja kumppaneiden (2013) mukaan yritystuet saattavat hidastaa yrityskentän uusiutumista.

Kaiken kaikkiaan kotimaisen tutkimuskirjallisuuden antama yleiskuva yritystukien vaikuttavuudesta on ristiriitainen. Yritystuilla, joillakin enemmän kuin toisilla, saattaa olla positiivisia vaikutuksia, mikä nähdään esimerkiksi Einiön (2014) ja Kosken ja Pajarisen (2013) papereissa. Toisaalta yritystuet voivat olla myös tehottomia ja jopa haitallisia. Hyvä esimerkiksi on jo aikaisemmassa luvussa keskusteltu Kosken ja kumppaneiden (2013) tutkimus, jossa tarkastellaan T&K-tukien, työllistämistukien ja muiden tukien (avustukset, lainat ja takaukset) vaikuttavuutta kahdesta näkökulmasta. Yhtäältä Koski ja kumppanit selvittävät tukien vaikutusta yritysten tuottavuuteen, toisaalta yritysraenteen muutoksen kautta käyvää vaikutusta toimialojen tuottavuuteen. Tulosten perusteella tukien vaikutus tuottavuuteen on negatiivinen. Samalla kun ne eivät nopeuttaneet yritysten tuottavuuskasvua, ne hidastivat rakennemuutosta toimialoilla tukiessaan heikosti tuottavien yritysten säilymistä.

Yritystukia on tutkittu myös ulkomailla. Erityisen mielenkiintoisen lähteen tarjoavat The What Works Centre for Local Economic Growth -nimisen (WWCLEG) englantilaisen tutkimuskeskuksen julkaisut. London School of Economicsin professorin Henry Overmanin johtaman tutkimuskeskuksen tarkoitus on tuottaa tietoa alueellisesti kohdentuvan elinkeinopolitiikan tarpeisiin ja se on tehnyt lukuisia laajoja ja systemaattisia katsauksia aihepiiriä käsittelevään empiiriseen tutkimukseen. (WWG 2016.)

Katsauksissa käsiteltävät tutkimukset tulevat OECD-maista ja ne on valittu mukaan siten, että niiden tutkimusasetelmat ovat relevantteja Britannian kannalta. Vaikka kansallisista eroista johtuen tulokset eivät ole suoraan siirrettävissä suomalaiseen viitekehykseen, aluepoliittisen näkökulman ansiosta ne ovat hyödyllistä luettavaa, kun pohditaan kunnallisia yritystukia.

Kiinnostava sivujuonne WWCLEG:n tutkimuskatsauksissa on se, että ne kuvastavat hyvin siitä, miten vaikeaa yritystukien vaikuttavuuden tutkiminen on. Yritystutkimuksen keskeinen haaste on niin sanottu valikoitumisongelma (selection problem). Jos halutaan arvioida yritystuen vaikutusta yrityksen kehitykseen, ideaalitapaus on verrata yrityksen kehitystä tuen kanssa siihen, mitä se olisi ollut ilman tukea. Se ei tietenkään ole mahdollista, ja käytännössä arvioinneissa joudutaan vertaamaan tuen saaneiden yritysten kehitystä vastaavaan kehitykseen yrityksillä, jotka eivät tukea saaneet. Nyt tutkimuksellinen haaste on se, että koska tukia ei myönnetä satunnaisesti vaan harkintaan perustuen, tuen saajiksi valikoituneet yritykset eivät ole välttämättä samanlaisia kuin ilman tukea jääneet, mikä vaikeuttaa vertailun tekemistä. (Ks. esim. Koski ja Ylä-Anttila 2011, ks. myös Angrist & Pischke 2014.¹²)

WWCLEG:n tutkimuskatsaukset arvioivat käsittelemiensä tutkimusten menetelmällistä laatua Maryland Scientific Methods -kriteereillä (ks. Madelano & Waighs 2016). Vain valikoitumisongelman ja muut haasteet tutkimusasetelmassa riittävästi huomioivat tutkimukset kelpuutetaan mukaan lopulliseen katsaukseen. Tällaisten tutkimusten löytäminen ei ole helppoa. Esimerkiksi niistä tutkimuskeskuksen löytämästä 1450 tutkimuksesta, jotka käsittelevät yritysten rahoitusten hankintaa, ainoastaan 27 kappaletta täytti tutkimusmenetelmälliset vähimmäisvaatimukset (WWG 2014a).

Yritystuista WWCLEG-katsauksissa on käsitelty rahoituksen saatavuuteen liittyviä tukia, yritysneuvontaa, ja innovaatiotukia. Vaikuttavuutta on arvioitu eri tutkimuksissa erilaisin

12 Ks. myös Pajarisen ja Rouvisen (2014) selvitys, jossa kirjoittajat avaavat yritystukien vaikuttavuuden arvioimiseen liittyviä kysymyksiä Tekesin toiminnan yhteydessä.

mittarein, esimerkiksi tuottavuutta tai työpaikkojen määrää tarkastelemalla. Seuraavan suppean esityksen on tarkoitus tarjota ainoastaan alustavaa käsitystä yritystukien vaikutavuudesta. Asiasta tarkemmin kiinnostuneen kannattaa tutustua käytettyihin lähteisiin sekä tutkimuskeskuksen kotisivuihin (<http://www.whatworksgrowth.org/>).

Rahoituksen saatavuuteen liittyvillä tuilla WWCLEG tarkoittaa sekä tukiohjelmia, joissa julkishallinto myöntää tai takaa yritykselle lainan, että tukiohjelmia, joissa yrityksen rahoituksen saantia helpotetaan tarjoamalla erilaisia palveluita. Tutkimuskeskuksen menetelmälliset vähittäisvaatimukset täytti 27 tutkimusta 1 450:stä. Katsaukseen kelpuutetuista tutkimuksista 17:ssä tukiohjelma näytti parantaneen joko rahoituksen saantia tai yritystoiminnan kehittymistä (esim. tuottavuus) tai molempia. On korostettava, että parantunut rahoituksen saatavuus ei välttämättä johtanut yritystoiminnan parempaan kehittymiseen, sillä niin oli asian laita ainoastaan 13 tutkimuksessa. (WWG 2014a.)

Yritysneuvonnalla WWCLEG tarkoittaa julkisen sektorin rahoittamia mentorointi- ja neuvontapalveluita, joissa autetaan uuden yrityksen perustamisessa tai jo olemassa olevan yrityksen liiketoiminnan laajentamisessa. Aihepiiriä käsitteleviä tutkimuksia löytyi 700, joista 23 täytti menetelmälliset vähittäisvaatimukset. Näistä 17 tutkimuksessa yritysneuvonnalla näytti olleen positiivinen vaikutus yrityksen kehitykseen. Eniten näyttöä löytyi tuottavuuden kasvun puolesta. Mutta kuudessa tutkimuksessa positiivisia vaikutuksia ei löytynyt: neljässä yritysneuvonnan ja yritystoiminnan kehityksen välillä ei ilmennyt tilastollisesti merkitsevää yhteyttä. Kahdessa tutkimuksessa yritysneuvonta näytti vaikuttaneen haitallisesti. (WWG 2014b.)

Innovaatiotuet viittaavat tässä joukkoon erilaisia rahallisia tukia, joilla julkinen sektori avustaa yksityisellä tai julkisella puolella tapahtuvaa tutkimusta ja tuotekehittelyä. 1 700 tutkimuksen joukosta 42 kappaletta täytti tutkimuskeskuksen edellyttämät menetelmälliset vähittäisvaatimukset. Suurin piirtein puolessa katsauksen tutkimuksista tuella havaittiin positiivista vaikutusta. Tarkemmin sanoen niissä 18 tutkimuksessa, joissa aihepiiriä tutkittiin, kahdeksassa havaittiin T&K-investointien kasvaneen. Vastaavasti kymmenessä tutkimuksessa 16:sta todettiin innovaatiotyön edistyneen, ja kahdeksassa tutkimuksessa 17:sta tuet näyttivät vaikuttaneen suotuisasti yrityksen kehitykseen (esim. tuottavuus tai liikevaihto). Sen suhteen, missä määrin julkinen raha syrjäytti yksityistä (crowding-out effect) tulokset olivat ristiriitaisia. (WWG 2015.)

Tässä osassa käsitelty evidenssi koskee siis yritystukia yleisemmin, ei nimenomaan kunnallisia yritystukia, ja siten se voi tarjota korkeintaan suuntaa antavaa näyttöä jälkimmäisten vaikuttavuudesta. Osumamman tutkimuskirjallisuuden puutteessa tähän on kuitenkin tyytyminen. Yhteenvetona edellä tehdystä katsauksesta voidaan todeta, että yritystuilla saattaa olla myönteisiä vaikutuksia. Välttämätöntä se ei ole, ja myös kielteisiä vaikutuksia on havaittu.

Jos jollakin yritystuella on positiivinen vaikutus, pitäisikö kunnan investoida siihen? Se riippuu monesta asiasta. Tietystikään pelkkä positiivinen vaikutus ei yksinään riitä tekemään yritystuista kannattavaa toimintaa. Lisäksi se edellyttää, että hyödyt ylittävät kokonaiskustannukset, joihin itse tuen hinnan lisäksi kuuluvat hallinnolliset kustannukset sekä tuen rahoittamisen mahdollisesti aiheuttamat tehokkuustappiot (esim. veronkannosta taloudelliseen toimintaan mahdollisesti syntyvät vääristymät). Myös yritystukitoimintaan käytettävien varojen vaihtoehtokustannukset tulee huomioida hyötylaskelmissa. (Eskelinen 2012.)

2.5 Yritystukien kannustimet

Jos nyt oletetaan, että yritystukiin liittyvät hyödyt ja riskit ovat sellaisessa suhteessa, että yritystukiin investoiminen on periaatteessa järkevää, voidaan alkaa pohtia, minkä tahon kannattaisi noita tukia myöntää. Seuraavassa asiaa tarkastellaan kannustimien näkökulmasta. On olemassa teoreettisia syitä sille, miksi yksittäisen kunnan kannustimet myöntää yritystukia voivat johtaa seudullisessa tai kansallisessa katsonnassa alioptimaaliseen tilanteeseen. Keskustelu jatkaa soveltaen siitä, mitä yritystukien ulkoisvaikutuksista on sanottu edellä.

Kunnan rajat ylittävien ulkoisvaikutusten huomiotta jättäminen saattaa helposti johtaa väärään käsitykseen tukien vaikuttavuudesta ja tarjota siten arveluttavia kannustimia tukien myöntämiselle. Edellä tutustuttiin niin sanottuun siirtovaikutustilanteeseen (displacement effect). Siinä tukea tarjoava alue vetää puoleensa taloudellista toimintaa, joka olisi sijoittunut muualle, jos tukea ei olisi tarjottu. Tuen myöntäneessä kunnassa syntyy vaikutelma talouden piristymisestä, vaikka samalla, kun asiaa tarkastellaan laajemmalla alueellisella skaalalla, itse asiassa ainoastaan taloudellisen toiminnan sijainti on muuttunut. (Ks. esim. Cheshire ym. 2014, 189–192, Potter 2009.) Siirtovaikutuksesta huolimatta (etenkin jos siitä ei olla tietoisia) kunta voi pitää tukitoimiaan onnistuneina. Se on tavoitellut yritystoiminnan lisääntymistä omalla alueellaan ja on onnistunut siinä. Sen kannustimet ovat ristiriidassa toisten kuntien edun kanssa.

Siirtovaikutus on esimerkki negatiivisesta kunnan rajat ylittävästä ulkoisvaikutuksesta, mutta kuviteltavissa on myös positiivisia ulkoisvaikutuksia. Hyvän esimerkin tarjoavat kasautumisedut. Teorian ja empiirisen tutkimuksen perusteella tietyissä tilanteissa yritysten alueellinen keskittyminen synnyttää kasautumisetuja. Yksi teoreettisesti identifioitu taustalla vaikuttava mekanismi on se, että läheisen sijainnin tukemat sosiaaliset suhteet ja verkostot edistävät tiedon kulkua yritysten välillä. Tällaisen tiedon leviämisen uskotaan auttavan esimerkiksi tuottavuuteen liittyvien innovaatioiden syntymisessä. (Carlino & Kerr 2015, McCann 2012.) Tästä keskusteltiin jo yritystukien perustelujen yhteydessä, mutta mitä ilmiö tarkoittaa kunnan kannustimien kannalta? Tiedon leviämiseen liittyvät ulkoisvaikutukset tarjoavat kunnalle kannustimen pyrkiä edistämään yritysten välisten sosiaalisten suhteiden kehittymistä. Sen se voi tehdä esimerkiksi tarjoamalla yrityspalveluita. Mutta jos palveluiden hyödyt leviävät kuntarajojen yli, yksittäiseltä kunnalta voi puuttua kannustimia investoida yritystukiin yhteiskunnallisesti optimaalisella tasolla.

Asiaan liittyy myös muita näkökohtia. Kunnallisesti tarjotut yritystuet saattavat olla tehottomia suhteessa laajemmalla skaalalla organisoituihin tukiihin. Esimerkiksi mainittujen tiedon leviämiseen liittyvien kasautumisetujen kohdalla yrityksiä tukevalta kunnalta olisi mielivaltaista pyrkiä edistämään verkostoitumista ainoastaan sen omien maantieteellisten rajojen sisällä. Mieluummin sen kannattaa tukea suhteiden muodostumista kaikkien yritystoiminnan kannalta relevanttien tahojen välillä, sijaitsivat ne sitten toisissa kunnissa tai ulkomailla.¹³

Oma tukien järjestämistä koskeva kysymyksensä liittyy siihen, että toimijoiden lukuisuus ja yhteistoiminnan puute saattaa johtaa tukitoimien päällekkäisyyteen ja sitä kautta resurssien käytön tehottomuuteen. Viitteitä tällaisesta tilanteesta on saatu Pekkalan ja kumppaneiden (2016) julkisia yrityspalveluita käsittelevässä selvityksessä. Pekkalan ja kumppaneiden mielestä esimerkiksi verkostoitumispalveluiden toimintaa voisi tehostaa selkeyttämällä alueellisen ja kansallisen tason tuottajien rooleja. Samalla yksityistä sektoria voisi hyödyntää enemmän palveluiden tuottamisessa.

¹³ Verkostoitumisen edistäminen on viime aikoina ollut suosittua elinkeinopoliittikkaa. Ks. esim. Wallin & Laxell 2013, Eka project 2014, Hielkema & Hongisto 2013. Suppeahko katsaus empiiriseen klusteripoliittikkaa käsittelevään tutkimuskirjallisuuteen löytyy paperista Nishimura, & Okamura (2011).

Paikallisten yritystukiä kannustimia pitää pohtia myös kansallisesta näkökulmasta, koska paikallisilla tuilla voi olla vaikutuksia myös sillä tasolla. Yritystuille esitettyä kritiikkiä käsittelevässä luvussa vihjattiin, miksi kunnan lyhyen tähtäimen etu ei välttämättä käy yhteen kansallisen edun kanssa. Ensimmäinen syy liittyy siirtovaikutuksiin. Yritystuet saattavat ohjata yritystoimintaa sijoittumaan tavalla, joka ei ole kokonaistuottavuuden kannalta optimaalinen. Menetyt voi johtua esimerkiksi toteutumatta jääneistä kasautumiseduista. Niin käy jos kasautumisedut ovat yhdessä paikkaa voimakkaampia kuin toisessa samalla kun tuet ohjaavat yritystä sijoittumaan edellisen sijaan jälkimmäiseen (vrt. Moretti 2011).

Toinen mahdollinen syy sille, miksi kunnalliset yritystuet voivat olla ristiriidassa kansallisen edun kanssa, on niiden mahdollinen vaikutus yrityskentän uudistumiseen. Kunnan intresseissä voi olla tukea sen alueella toimivia matalan tuottavuuden yrityksiä, vaikka kansallisesta näkökulmasta niiden säilyminen hidastaisi tuottavuuskasvun kannalta toivottavaa yrityskentän uudistumista. (Vrt. Ottaviano ym. 2009, Koski ym. 2013.)

Edellä mainittujen seudullisen ja kansallisen tason ilmiöiden vuoksi kunnallisten yritystukiä vaikutuksia kannattaa periaatteessa tarkastella myös kunnan rajat ylittävissä viitekehyksessä.¹⁴ Yksittäisellä kunnalla voi olla kannustimia investoida tukiin tavalla, joka ei laajemmalla katsonnassa johda parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Yhteenvedon voidaan esittää kaksi perustelua kunnallista tasoa laajemmin hallinnoidulle elinkeinopolitiikalle. Ensinnäkin yhden hallintoalueen tavoittelemat päämäärät eivät välttämättä käy yksiin koko talousalueen edun kanssa. Paikallishallinto saattaa investoida tavalla, joka tuottaa suurimman hyödyn sille itselleen, mutta joka ei ole optimaalinen alueen muiden toimijoiden kannalta. Toiseksi, laajemmalla alueellisella skaalalla hallinnoidut tuet saattavat olla kaikkien toimijoiden näkökulmasta muita tukijärjestelmiä tehokkaampi elinkeinopolitiikan väline.

¹⁴ Esitetty argumentti on tietysti teoreettinen. Se puhuu loogisesta mahdollisuudesta ja on empiirinen kysymys, kuinka se soveltuu kulloiseenkin tilanteeseen. Paljon riippuu esimerkiksi siitä, minkälaisista yritystuista on kyse.

3 YHTEENVETO

Tässä tutkimuskatsauksessa on tarkasteltu kunnallisia yritystukia. Yritystuet ovat elinkeinopolitiikan työväline ja niitä on mahdollista käsitteellisesti jäsentää erilaisiin luokkiin, kuten rahallisiin yritystukiin ja yrityspalveluihin. Teoriassa yritystuilla on mahdollista korjata erilaisia markkinapuutteita. Samalla teoria osoittaa myös useita toimeenpanemiseen liittyviä ongelmia. Empiiriseen tutkimuskirjallisuuteen tehty katsaus tukee tällaista kaksijakoista käsitystä yritystukien vaikuttavuudesta. Kirjallisuuskatsauksen perusteella yritystuilla, joillakin enemmän kuin toisilla, on mahdollista saavuttaa tavoiteltuja vaikutuksia. Mutta aina haluttuihin lopputuloksiin ei ole päästy. Toisinaan tuet ovat jääneet tehottomiksi tai aiheuttaneet ei-toivottuja vaikutuksia. Edellisten näkökohtien valossa paperissa on pohdittu kuntien kannustimia myöntää yritystukia. Jos kunta ei huomioi tukia myöntäessään niiden mahdollisia ulkoisvaikutuksia, voidaan päätyä seudullisella tai kansallisella tasolla alioptimaaliseen tilanteeseen.

LÄHTEET

- Abetti, P. A. (2004).** *Government-supported incubators in the Helsinki region, Finland: Infrastructure, results, and best practices.* The Journal of Technology Transfer, 29(1), 19–40.
- Andersson, M. (2015).** *Kehittämissyhtiö – toimiva innovaatio. Seudullisten kehittämissyhtiöiden rooli työ- ja elinkeinopolitiikan edistämässä.* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. TEM raportteja 39/2015.
- Angrist, J. D., & Pischke, J. (2014).** *Mastering' metrics: The path from cause to effect.* Princeton: Princeton University Press.
- Baldwin, R. (2006).** *Globalisation: The Great Unbundling(s).* Helsinki: The Economic Council of Finland, Prime Minister's Office.
- Bartik, T. J. (1990).** *The market failure approach to regional economic development policy.* Economic Development Quarterly, 4(4), 361–370.
- Bartik, T. J. (1991)** *Who benefits from state and local economic development policies?* Kalamazoo, Michigan: WE Upjohn Institute for Employment Research.
- Bartik, T. J. (2003).** *Local economic development policies.* Upjohn institute working paper no. 09–91. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute for Employment Research.
- Bartik, T. J., & Eberts, R. W. (2012).** The roles of tax incentives and other business incentives in local economic development. Teoksessa N. Brooks, K. Donaghy & G. Knaap (toim.) *The oxford handbook of urban economics and planning* (ss.634–654) Oxford University Press.
- Carlino, G., & Kerr, W. R. (2015).** *Agglomeration and innovation. Bank of Finland research discussion papers 27.* Bank of Finland.
- Cheshire, P. C., Nathan, M., & Overman, H. G. (2014).** *Urban economics and urban policy: Challenging conventional policy wisdom.* Massachusetts: Edward Elgar.
- 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., & Overman, H. (2016).** *The (displacement) effects of spatially targeted enterprise initiatives: Evidence from UK LEGI.* CEPR discussion paper no. 11112, February 2016.
- Einiö, E., Maliranta, M., & Toivanen, O. (2013).** *Yritystuet ja yritystoiminta.* Talous & Yhteiskunta, (4), 34–39.
- EKA B project (2014).** http://www.uudenmaanliitto.fi/files/14178/Helsinki_Smart_Region_Paper_2014_2nd_Edition_15.9.2014.pdf. Helsinki smart region: Pioneering for Europe 2020. Second edition. Luettu 19.4.2016
- Eskelinen, E. (2012).** *Yritysavustusten myöntöperusteet ja vaikuttavuuden arviointi.* Kansantaloustieteen pro gradu -tutkielma. Oulun yliopisto.
- ESPOO (2016a).** http://www.espoo.fi/fi-FI/Tyo_ja_yrittaminen. Luettu 4.5.2016.
- ESPOO (2016b).** <http://www.yritysespoo.fi/>. Luettu 4.5.2016.
- ESPOO (2016c).** <http://www.espooinnovationgarden.fi/en>. Luettu 4.5.2016.
- ESPOO (2016d).** <http://www.helsinki.businesshub.fi>. Luettu 6.5.2016.
- Glaeser, E.L., Kallal, H.D., Scheinkman, J.A. & Shleifer, A. (1992).** *Growth in Cities.* The Journal of Political Economy, 100(6), 1126–1152.
- Glaeser, E. L., & Gottlieb, J. D. (2008).** *The economics of place-making policies.* Working paper no. 14373 (october). Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research.

- Heinonen, V. (2015).** *Palkkatuki - ratkaisu pitkäaikaistyöttömyyteen?* Helsinki: Valtionvarainministeriö.
- Hielkema, H., & Hongisto, P. (2013).** *Developing the Helsinki smart city: The role of competitions for open data applications.* Journal of the Knowledge Economy, 4(2), 190–204.
- Ikola, A., Rothovius, T., & Sahström, P. (2004).** *Yritystoiminnan tukeminen kunnissa.* Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 40.
- Inkinen, T., & Suorsa, K. (2010).** *Intermediaries in regional innovation systems: High-technology enterprise survey from northern Finland.* European Planning Studies, 18(2), 169–187.
- Karhunen, H., & Huovari, J. (2015).** *R&D subsidies and productivity in SMEs.* Small Business Economics, 45(4), 805–823.
- Kline, P., & Moretti, E. (2014).** *People, places and public policy: Some simple welfare economics of local economic development programs.* Annual Review of Economics, (6), 629–662.
- Kline, P. M., & Moretti, E. (2014b).** *Local economic development, agglomeration economies, and the big push: 100 years of evidence from the Tennessee valley authority.* The Quarterly Journal of Economics, 129(1), 275–331.
- Koski, H. & Pajarinen, M. (2013).** *The role of business subsidies in job creation of start-ups, gazelles and incumbents.* Small Business Economics 41, 195–214.
- Koski, H. & Pajarinen, M. (2015).** *Subsidies, shadow of death and productivity.* Journal of Industry, Competition and Trade 15, 189–204.
- Koski, H., & Ylä-Anttila, P. (2011).** *Yritystukien vaikuttavuus: Tutkimushankeen yhteenveto ja johtopäätökset.* TEM raportteja 7/2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Koski, H., Mika Maliranta, M., Määttänen, N., & Pajarinen, M. (2013).** *Toimialojen tuottavuuden kasvu, sen yritystason mekanismit ja yritystuet.* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 14/2013.
- Laakso, S., & Loikkanen, H. A. (2004).** *Kaupunkitalous: Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen.* Helsinki: Gaudeamus.
- Laasonen, V., Ranta, T., & Uitto, A. (2012).** *Julkiset yrityspalvelut alueilla. Selvitys innovaatio-, kansainvälistymis- ja alkavien yritysten palveluista.* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 45, innovaatio.
- McCann, P. (2012).** The role of industrial clustering and increasing returns to scale. Teoksessa N. Brooks, K. Donaghy & G. Knaap (toim.), *The oxford handbook of urban economics and planning* (ss.167–199) Oxford University Press.
- Madelano, M., & Waights, S. (2015).** *Guide to scoring methods using the Maryland scientific methods scale.* What Works Centre for Local Economic Growth, London.
- Marshall, A. (1890).** *Principles of Economics.* Reprinted by MacMillan, London (1946).
- Moretti, E. (2011).** Local labor markets. Teoksessa D. Card, & O. Ashenfelter (toim.), *Handbook of labor economics* vol.4 (ss.1237–1313) Elsevier.
- Musgrave, R.M. (1959).** *The Theory of Public Finance.* McGraw-Hill, New York.
- Neumark, D., & Simpson, H. (2014).** *Place-based policies.* NBER working paper 20049. National Bureau of Economic Research.
- Nishimura, J., & Okamuro, H. (2011).** *Subsidy and networking: The effects of direct and indirect support programs of the cluster policy.* Research Policy, 40(5), 714–727.
- Oates, W. E. (1972).** *Fiscal Federalism.* Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Ottaviano, G. I., Kangasharju, A., & Maliranta, M. (2009).** *Local innovative activity and regional productivity: Implications for the Finnish national innovation policy. Evaluation of the Finnish national innovation system* (ss.203–238) The Research Institute of the Finnish Economy.

- Pajarinen, M., & Rouvinen, P. (2014).** *Tekesin rahoituksen vaikutus työn tuottavuuteen.* ETLA Raportit/ETLA Reports.
- Pekkala, H., Lamminmäki, K., Kaihovaara, A., Halme, K., & Salminen, V. (2016).** *Selvitys julkisista yrityspalveluista.* Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Pekkarinen, T. (2006).** *Toimenpiteiden vaikutusten arviointi empiirisessä mikrotaloustieteessä.* Kansantaloudellinen Aikakauskirja, 102(3), 307–320.
- Pietarinen, M. (2012).** *Yritystukiselvitys.* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 7.
- Pietarinen, M. (2013).** *Yritystutkimus on hyvä investointi.* Yrityskatsaus 2013 (ss.54–60) Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Pirkola, H. (1997).** *Kuntien yritystuet - kustannus-hyötytarkastelu suorien yritystukien vaikutuksista kuntien talouteen.* Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Potter, J. (2009).** *Evaluating regional competitiveness policies: Insights from the new economic geography.* Regional Studies, 43(9), 1225–1236.
- Rauhanen, T., Grönberg, S., Harju, J., & Matikka, T. (2015).** *Yritystukien arviointi ja vaikuttavuus.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Rosenthal, S.S. & Strange, W.C. (2004).** *Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies.* Handbook of Regional and Urban Economics. Vol. 4 (J.V. Henderson and J.F. Thisse, eds.). Elsevier Press, 2019–2171.
- Saarimaa, T., Saastamoinen, A., Suhonen, T., Tervonen, L., Tukiainen, J. & Vartiainen, H. (2016).** *Kuntien sääntelyn periaatteet.* Valtionneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 21/2016. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Salminen, V., Lamminmäki, K., Rikama, S., Barge, B., Dalziel, M., & Mille, C. 2015.** *Nuorten kasvavien yritysten merkitys, menestystekijät ja yritystukien rooli kasvun ajurina.* Työ- ja Elinkeinoministeriön Julkaisuja 10/2015.
- Sotarauta, M. & Linnamaa, R. (1997).** *Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikan kulminaatiopisteet.* Yhteiskunta orientaatioina (Hautamäki, L., Seppälä, K. & Keski-Petäjä, T., toim.). Tampereen yliopisto, Tampere.
- Storey, D. J. (2003).** *Entrepreneurship, small and medium sized enterprises and public policies.* In D. Audretsch, & Z. Acs (Toim.) The handbook of entrepreneurship research (ss. 473–511) Springer.
- Studdard, N. L. (2006).** *The effectiveness of entrepreneurial firm's knowledge acquisition from a business incubator.* International Entrepreneurship and Management Journal, 2(2), 211–225.
- Takalo, T. (2013).** *Rationales and instruments for public innovation policies.* Bank of Finland Research Discussion Paper no.1/2013.
- TE (2016).** <http://toimistot.te-palvelut.fi/uusimaa-seudulliset-yrityspalvelut>. Luettu 6.5.2016.
- TEM (2015).** *Yritystukien, t&k-rahoituksen ja energiapoliittisten tukien muutoksia hallituskaudella.* https://www.tem.fi/files/42975/Kooste_yritystuista.pdf. Luettu 4.5.2016.
- Tokila, A. (2011).** *Econometric studies of public support to entrepreneurship.* Jyväskylä studies in business and economics (104). Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Valtiovarainministeriö (2013).** *Kuntien tehtävien kartoitus.* Raportti 2012. Kunnat 2/2013. Valtiovarainministeriö, Helsinki. http://vm.fi/documents/10623/357692/7+Kuntien_tehtavien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf/d3e1adc6-9350-46d9-8ebf-21f17699ea56 (luettu 10.6.2016)
- Vantaan kaupunki.** http://www.vantaa.fi/hallinto_ ja_talous/tyo_ja_elinkeinot/yrityminen. Luettu 4.5.2016.
- VATT (2015).** *Hyvän valtionosuusjärjestelmän periaatteet.* VATT-analyysi 1/2015. <http://www.vatt.fi/julkaisut/hyvan-valtionosuusjarjestelman-periaatteet> (luettu 10.6.2016)

- Väänänen, L. (2003).** *Public provision of business support services in Finland.* ETLA Discussion Papers, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA).
- Wallin, J., & Laxell, P. (2013).** *Alueet globaaleissa ekosysteemeissä. The Final Evaluation of the Centre of Expertise Programme.* Publications of the Ministry of Employment and the Economy, Innovation Department, 19, 2013.
- Watt, P. A. (2006).** *Principles and theories of local government.* Economic Affairs, 26(1), 4–10.
- WWG** (The What Works Centre for Local Economic Growth) (2016). <http://www.whatworksgrowth.org/>. Luettu 22.4.16.
- WWG** (The What Works Centre for Local Economic Growth). (2014a). Evidence review: Access to finance - November 2014. http://www.whatworksgrowth.org/public/files/Policy_Reviews/14-10-31-Access-to-Finance.pdf. Luettu 7.4.2016.
- WWG** (The What Works Centre for Local Economic Growth). (2014b). Evidence review: Business advice - May 2014. http://www.whatworksgrowth.org/public/files/Policy_Reviews/14-05-16-Business-Advice-Review.pdf. Luettu 7.4.2016.
- WWG** (The What Works Centre for Local Economic Growth). (2015). Evidence review: Innovation: Grants - October 2015. http://www.whatworksgrowth.org/public/files/Policy_Reviews/15-10-20-Innovation-Grants-Loans-Subsidies-Report.pdf. Luettu 7.4.2016.

Tekijä(t) Laukkanen, Henri & Lönnqvist, Henrik		
Nimike Kunnalliset yritystuet ja seudullinen elinkeinopolitiikka		
Julkaisija (virasto tai laitos) Helsingin kaupungin tietokeskus	Julkaisu-aika 2016	Sivumäärä, liitteet 28
Sarjan nimike Tutkimuskatsauksia - Helsingin kaupungin tietokeskus		Osanumero 2016:9
ISSN(painettu) 1455-7266 ISSN(verkossa) 1796-7236	ISBN(painettu) 978-952-331-161-9 ISBN(verkossa) 978-952-331-162-6	Kieli fin, swe, eng
Tiivistelmä <p>Tässä julkaisussa esitetään katsaus yritystukia koskevaan tutkimuskirjallisuuteen. Kaupungistumisen ja siihen liittyvän elinkeinorakenteen muutoksen myötä myös elinkeinopolitiikan toimintakenttä on muuttok- sessa. Suuremmat kaupunkiseudut muodostuvat useimmiten useista eri kunnista mikä nostaa esille kysy- myksen kuntien elinkeinopolitiikan ulkoisvaikutuksista.</p> <p>Tutkimuskatsauksessa käydään läpi yritystukien eri muotoja ja arvioidaan niiden toimivuutta tutkimuskirjal- lisuuden antamien tulosten kautta. Tutkimuskatsauksessa kuvataan yritystukien eri muotoja sekä yritystukia perustelevia että niitä kritisoivia argumentteja. Työssä luodaan myös katsaus yritystukien vaikuttavuutta koskevaan tutkimuskirjallisuuteen sekä yritystukien myöntämiseen liittyviin kannustimiin seudullisesta näkökulmasta.</p>		
Asiasanat Elinkeino-politiikka, yritystuet, ulkoisvaikutukset		
Hinta hinnaston mukaan	Jakelu puh. 09 310 36293	
Myynti Tietokeskuksen kirjasto, Siltasaarenkatu 18-20 A, 00099 Helsingin kaupunki, puh. 09 310 36377		

KUNNALLISET YRITYSTUET JA SEUDULLINEN ELINKEINOPOLITIikka

Kaupungistumisen ja siihen liittyvän elinkeinorakenteen muutoksen myötä myös elinkeinopolitiikan toimintakenttä on muuttoksessa. Suuremmat kaupunkiseudut muodostuvat useimmiten useista eri kunnista, mikä nostaa esille kysymyksen kuntien elinkeinopolitiikan ulkoisvaikutuksista.

Tutkimuskatsauksessa käydään läpi yritystukien eri muotoja ja arvioidaan niiden toimivuutta tutkimuskirjallisuuden antamien tulosten kautta. Kirjallisuuskatsauksen perusteella yritystuilla on mahdollista saavuttaa niille asetettuja tavoitteita, mutta aina haluttuihin lopputuloksiin ei ole päästy. Toisinaan tuet ovat jääneet tehottomiksi tai aiheuttaneet ei-toivottuja vaikutuksia. Yksittäisen kunnan kannustimet yritystukien suhteen voivat johtaa politiikkaratkaisuihin, jotka eivät laajemmassa seudullisessa katsonnassa ole optimaalisia.

Julkaisutilaukset
p. 09 310 36293

Internet
www.hel.fi/tietokeskus