

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu • Yritykset • 2023:29

Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2023



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:29

Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2023

Seija Ilmakunnas, Rune Stenbacka, Minna Martikainen, Mikko Puhakka,
Hannu Salonen, Rasmus Reinikainen

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

CC BY-NC 4.0

ISBN pdf: 978-952-327-846-2

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2023

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisija 2023:29		Teema	Yritykset
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Tekijä/t	Seija Ilmakunnas, Rune Stenbacka, Minna Martikainen, Mikko Puhakka, Hannu Salonen, Rasmus Reinikainen		
Kieli	suomi	Sivumäärä	120

Tiivistelmä

Yritystukien tutkimusjaoston neljännessä vuosiraportissa tarkastellaan yritystukien toteutunutta kehitystä ja sen taustaksi koko kansantalouden kehitystä. Taloutta viime vuosina kohdanneet vakavat häiriöt ovat lisänneet yritystukien määrää, koska kriiseihin on reagoitu koronapandemian aikaisilla kriisituilla ja vihreän siirtymän tukia lisäämällä. Kehityksen on mahdollistanut EU:n valtiontukisääntelyn joustavoittaminen, mutta sallivimmat säännöt voivat johtaa haitalliseen maiden väliseen tukikilpailuun.

Energiatuki (investointituki) on viime vuosina voimakkaasti kasvanut tukimuoto ja kehitystä se-littää omalta osaltaan EU:n elpymisvälineen rahoituksen kohdentaminen tähän tukimuotoon. Kaiken kaikkiaan energiakategoriaan liittyvien suorien tukien yhteismäärä oli jo liki miljardi euroa vuonna 2022. Vihreän siirtymän tukien systemaattinen arviointi on tarpeen niiden määrän ja osuuden kasvaessa tukijärjestelmässä. Tukien ensisijaiset tavoitteet on myös syytä määritellä aiempaa tarkemmin, jotta arviointi voidaan käytännössä luotettavasti toteuttaa.

Vuoden 2023 alussa voimaan tullut laki valtion T&K-toiminnan rahoituksesta on merkittävä muutos ja lisää huomattavasti myös yritysten saamia T&K-tukia vuosina 2024–2030. Parlamentaarisesti sovitut linjaukset TKI-järjestelmän kehittämisen periaatteista ovat perusteltuja. Onnistuneessa TKI-toiminnan tukipolitiikassa kyse ei ole vain investointivolyymien edistämisestä vaan myös tuen oikeasta kohdentamisesta ja tehokkaiden tukimuotojen valinnasta. Yksityistä sektoria koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi aktiivisen TKI-toiminnan tulisi laajeta nykyistä useammalle sektorille.

Asiasanat yritykset, tukipolitiikka, elinkeinopolitiikka, elinkeinot, talous

ISBN PDF	978-952-327-846-2	ISSN PDF	1797-3562
Asianumero	-	Hankenumero	VN/7455/2019

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-846-2>

Rapport från forskningssektionen för företagsstöd 2023

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2023:29	Tema	Företag
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	
Författare	Seija Ilmakunnas, Rune Stenbacka, Minna Martikainen, Mikko Puhakka, Hannu Salonen, Rasmus Reinikainen	
Språk	Sidantal	120
	finska	

Referat

I den fjärde årsrapporten från forskningssektionen för företagsstöd undersöks hur företagsstöden har utvecklats och som bakgrund för detta hur hela samhällsekonomin har utvecklats. Företagsstödet har ökat på grund av de störningar som ekonomin drabbats av under de senaste åren, eftersom man har reagerat på kriser genom stöd under covid-19-pandemin och ökat stöd till den gröna omställningen. Denna utveckling har varit möjlig, eftersom EU:s bestämmelser om statligt stöd blivit flexibla, men mera tillåtande regler kan leda till en skadlig konkurrens mellan olika länder i fråga om stöd.

Energistöd (investeringsstöd) är en stödform som ökat kraftigt de senaste åren, och utvecklingen förklaras delvis av att finansieringen från EU:s instrument för återhämtning riktas till denna stödform. År 2022 var det sammanlagda beloppet av direkta stöd inom energikategorin redan nästan en miljard euro. Det är nödvändigt att göra en systematisk utvärdering av stöden till grön omställning, eftersom beloppet av dessa stöd och deras andel inom stödsystemet ökar. Det finns även anledning att noggrannare fastställa de primära målen för stöden, så att en utvärdering kan genomföras i praktiken på ett tillförlitligt sätt.

Lagen om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet trädde i kraft vid ingången av 2023. Lagen innebär en betydande förändring och medför även en märkbar ökning av de stöd för forskning och utveckling som företagen får åren 2024–2030. Det är motiverat med parlamentariskt avtalade riktlinjer för de principer enligt vilka systemet för forskning, utveckling och innovation (FoUI) ska utvecklas. En framgångsrik stödpolitik för FoUI-verksamhet handlar inte bara om att främja investeringsvolymerna utan även om att stödet riktas rätt och att man väljer effektiva stödformer. För att uppnå de mål som rör privata sektorn borde FoUI-verksamheten utvidgas till fler branscher.

Nyckelord företag, stödpolitik, näringspolitik, näringar, ekonomi

ISBN PDF	978-952-327-846-2	ISSN PDF	1797-3562
Ärendenummer	-	Projektnummer	VN/7455/2019

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-846-2>

Report of the Research Division on Business Subsidies 2023

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2023:29	Subject	Enterprises
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
Author(s)	Seija Ilmakunnas, Rune Stenbacka, Minna Martikainen, Mikko Puhakka, Hannu Salonen, Rasmus Reinikainen	
Language	Pages	120

Abstract

The fourth annual report of the Research Division on Business Subsidies examines the actual development of business subsidies and, as a backdrop, the development of the entire national economy. The economy has faced serious disturbances in recent years, which has led to a growth of business subsidies, including the crisis support allocated during the coronavirus pandemic and the aid for the green transition. The more flexible EU state aid rules have enabled this growth in subsidies, but the increased regulatory flexibility can also lead to harmful competition for aid between countries.

The significant increase in energy aid (investment aid) in recent years can be partly explained by the allocation of funding from the EU recovery instrument to this form of aid. In all, the amount of direct subsidies related to energy amounted to nearly EUR 1 billion in 2022. A systematic assessment of aid allocated to the green transition is necessary due to its growing amount and proportion in the aid system. The primary objectives of the subsidies should also be defined more precisely to ensure a reliable evaluation in practice.

The Act on Research and Development Funding, which entered into force at the beginning of 2023, is an important change that will substantially increase the amount of R&D support for companies in 2024–2030. The policies agreed in Parliament on the principles for developing the RDI system are justified. A successful RDI aid policy aims not only to boost investment volumes but also to allocate the aid appropriately and to select the effective forms of aid. In order to achieve the targets set for the private sector, RDI activities should be actively expanded to more sectors than at present.

Keywords	enterprises, aid policy, industrial policy, livelihood, economy		
ISBN PDF	978-952-327-846-2	ISSN PDF	1797-3562
Reference number	-	Project number	VN/7455/2019
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-846-2		

Sisältö

Saatteeksi	8
1 Tiivistelmä	9
1.1 Yritystuet kriisien keskellä.....	9
1.2 Yritystukien kehitys: energiatuet jatkavat kasvuaan	11
1.3 Yritystukipolitiikan päälinjat vaalikauden aikana	12
1.3.1 Energiasektorin tuet	12
1.3.2 TKI-tuet.....	13
1.3.3 Korona-ajan yritystuista	13
1.3.4 Lopuksi	14
2 Yritystuet, talouskriisi ja makrotalous	15
2.1 Johdanto	15
2.2 Katsaus makrotalouden kehitykseen.....	16
2.3 Yritystuet makrotaloudellisena ja teollisuuspoliittisena instrumenttina	23
2.4 Teoreettisia näkökulmia ja kriisin luonne.....	27
2.5 Jaoston näkemyksiä	29
3 Yritystukien kehitys 2012–2022 ja koronayritystuet	38
3.1 Yritystuen käsite ja rajaukset.....	38
3.2 Suorien tukien kehitys 2012–2022	42
3.3 Yrityksille kohdistuvat verotuet.....	48
3.3.1 EU:n valtioneuvoston mukaiset verotuet.....	50
3.3.2 Yritysten verotukien laajempi määrittely.....	51
3.4 Koronayritystuet vuosina 2020–2022	54
3.5 Yhteenveto	56
4 Yritystukipolitiikan päälinjat vaalikauden aikana	64
4.1 Hallitusohjelma ja koronakriisi lähtökohtina.....	64
4.2 Yritystukia koskevat linjaukset hallitusohjelmassa ja niiden toteutuminen.....	65
4.2.1 Keskeiset havainnot hallitusohjelmasta	65
4.2.2 Energiatukia koskevat muutokset.....	66
4.2.3 T&K – toiminnan rahoitusta koskevat muutokset.....	69
4.3 Koronayritystukipolitiikka: arvioita ja opetuksia.....	75
4.3.1 Kriiseistä kannattaa ottaa opiksi.....	75
4.3.2 Arvioita ja niiden johtopäätöksiä	77

4.4 Opetuksia kriisiajan tukipolitiikasta.....	83
4.5 Jaoston näkemyksiä	85
Liitteet	88
Liite 1 Suorat tuet.....	88
Liite 2 Yritysten verotuet.....	103
Liite 3 Suomen koronatuet	115

SAATEEKSI

Tämä julkaisu on ensimmäisen Yritystukien tutkimusjaoston neljäs vuosiraportti, ja samalla se on tämän kokoonpanon viimeinen. Kuluneen toimikauden neljä vuotta tarjosivat tutkimusjaostolle mielenkiintoisen ajanjakson yritystukien kehityksen arviointiin. Tätä jaksoa ovat sävyttäneet perättäiset talouden kriisit. Niihin on vastattu niin koronapandemian kriisituilla kuin lisäämällä vihreän siirtymän tukia sekä EU:n elvytyspaketin avulla että reaktiona Venäjän hyökkäyssodan synnyttämään energiakriisiin. EU:n tiukka valtiontukisääntely on saanut väistyä ainakin toistaiseksi ja on tultu peruskysymysten äärelle: edistetäänkö eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla paremmin synnyttämällä valtiontukikilpailua julkisen vallan määräämillä painopistealueilla vai edistämällä aitoa ja ilman vääristymiä toimivaa kilpailua sisämarkkinoilla?

Tässä vuosiraportissa kuvataan yritystukien toteutunutta kehitystä ja sen taustaksi on tarkasteltu myös kokonaistaloudellista kehitystä viime vuosien ajalta. Lisäksi esillä ovat yritystukipolitiikan päälinjat kuluneen vaalikauden aikana, ja pyrimme myös vetämään yhteen Yritystukien tutkimusjaoston aiempien vuosiraporttien ja taustaraporttien tuloksia.

Kiitämme lämpimästi kaikkia toimintakautemme aikana taustaraporttien kirjoittamiseen osallistuneita ja muita asiantuntijoita, joiden osaaminen on auttanut meitä selviämään eteenpäin toisinaan vaikeaselkoisessa yritystukijärjestelmässä.

Yritystukien tutkimusjaosto 5.4.2023

YRITYSTUKIEN TUTKIMUSJAOSTO

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii vuonna 2019 perustettu riippumaton yritystukien tutkimusjaosto (VNa 4/2019). Sen tehtävänä on tuottaa tietoa yritystukijärjestelmän kehityksestä sekä edistää vaikuttavuuden arvioinnin laatua ja tutkimuksen hyödyntämistä päätöksenteossa sekä yhteiskunnallisessa keskustelussa. Toimikaudella 1.4.2019–31.3.2023 yritystukien tutkimusjaostoon kuuluivat puheenjohtaja Seija Ilmakunnas (työelämäprofessori, Jyväskylän yliopisto) sekä Minna Martikainen (professori, Vaasan yliopisto), Mikko Puhakka (professori, Oulun yliopisto), Hannu Salonen (professori, Turun yliopisto) ja varapuheenjohtaja Rune Stenbacka (professori, Hanken). Jaoston asiantuntijasihteerinä toimi erityisasiantuntija Rasmus Reinikainen (TEM).

1 Tiivistelmä

1.1 Yritystuet kriisien keskellä

Viime vuosien talouskehitystä luonnehtivat kriisit, ja niillä on huomattava vaikutus myös yritystukiin. Yritystukien määrä on poikkeusvuosina kasvanut, mutta kriiseillä on lisäksi pidemmän aikavälin vaikutuksia yritystukiin. Innovaatioiden tukemisen ohella niihin kohdistuu tällä hetkellä paljon odotuksia vihreän siirtymän vauhdittamisessa ja kansallisen kilpailukyvyyn sekä huoltovarmuuden varmistamisessa niin Suomessa kuin muissa maissa. Niiden rooli on jopa vedenjakajalla, kun EU:ssa ollaan siirtymässä tiukasta valtiontukisääntelystä tavoitteeseen laajentaa strategisten alojen tuotantoa valtiontuilla.

Koronapandemian jälkeen alkanut sota Ukrainassa on yhdistänyt kaksi merkittävää taloutta kohdannutta iskua toisiinsa. Vaikka vuonna 2020 alkanut koronaepidemia itsessään pitkittyi, talous ja työmarkkinat toipuivat siitä ennakoitua nopeammin. Rajoitustoimien aikana tuotantokapasiteettia ja työsuhteita pyrittiin säilyttämään muun muassa poikkeuksellisilla yritysten tukitoimilla. Nopea tuotannon ja työllisyyden palautuminen viittaavat siihen, että strategia kokonaisuudessaan oli toimiva. Iso merkitys oli myös sillä, että pandemia-aaltojen välissä taloudet ehtivät päästä lähelle normaalia toimintaansa.

Koronakriisin jälkilaskuna on kuitenkin julkisen velan merkittävä kasvu ja myös inflaation nousu alkoi talouden avaamisen ja kriisin takia syntyneiden tuotantokapeikkojen ja kansainvälisten tuotantoketjujen häiriöiden vanavedessä. Sota Ukrainassa ja energiapula kiihdyttivät inflaation ennätyslukemiin viime vuosikymmeniin verrattuna ja ne hyydyttivät talouskasvua ainakin tilapäisesti. Nopea inflaatio ja heikko talouskasvu synnyttävät stagflaation riskin, missä taloutta elvyttävien toimien käyttöä rajoittaa pelko inflaation edelleen voimistamisesta. Tämän lisäksi taistelua inflaatiota vastaan ovat vaikeuttaneet pankkimarkkinoiden vakautta häiritsevät ongelmat Yhdysvalloissa ja Sveitsissä. Sota toi myös turvallisuuden liittyviä lisämenoja ja Suomen julkisen talouden velka suhteessa bruttokansantuotteeseen on noussut yli 70 prosenttiin. Kestävyuden palauttamiseksi julkisiin menoihin kohdistuu huomattavia leikkauspaineita ja eri menokohteita, mukaan lukien yritystuet, on syytä arvioida entistä tarkemmin ja eri kohteiden välillä on tehtävä selkeitä priorisointeja.

Yritystuet voivat toimia sekä talouden rakennemuutoksia edistävinä että hidastavina politiikkainstrumentteina. Tämä on hyvä pitää mielessä, kun yritystukiin kohdistuu monia lisäyspaineita ja niiden EU-tason sääntelyä ollaan muuttamassa löysemmäksi. Eri yritystukimuodoista tutkimus- ja kehittämistoiminnan tuille on taloustieteessä vahvimmat

perusteet. Perusteet liittyvät uuden tiedon ja osaamisen luomiseen, innovaatioiden edistämiseen ja leviämiseen sekä yritysrahoituksen uudistamiseen. Suomessa vuoden 2023 alussa voimaan tullut tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituslaki tulee huomattavasti lisäämään tukea myös yritysten T&K-toimintaan (ks. tarkemmin jäljempänä). Tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisärahoitus antaa hyvän mahdollisuuden uudistaa talouden rakenteita. Viime kädessä tässä onnistuminen on entistä selkeämmin kuitenkin kiinni siitä, että tuen kohdentaminen tukee tätä tavoitetta.

Myös isot yhteiskunnalliset uudistamishaasteet eli missiot, kuten vihreä siirtymä, ovat nousseet vahvasti esiin yritystukien perusteena. Koronakriisin seurauksena hyväksytyt EU:n elpymis- ja palautumisvälineen (RRF) avulla rahoitetuilla tuilla tähdätään erityisesti energiasektorin uudistamiseen, sillä tuista suuri osa kohdistuu vihreään siirtymään. Venäjän ja Ukrainan sota vauhditti edelleen tavoitetta siirtyä fossiilisista polttoaineista uusiutuvaan energiaan. Tämä pyrkimys heijastuu myös EU:n valtioneuvoston päätöksiin, kun keuhkokuumeen EU:n komissio jatkoi valtioneuvoston päätösten joustavoittamista, jolla muutetaan valtioneuvoston politiikan tavoitteita ja ehtoja.

Näillä EU:n uusimmilla päätöksillä helpotetaan vihreän ja digitaalisen siirtymän investointien tukemista, ja ne sisältävät myös uusia valtioneuvoston tukipolitiikan välineitä sodan talousvaikutusten lieventämiseksi ja Euroopan talouden elvyttämiseksi kriisien jäljiltä. EU:n sallivampi linja tukien käytölle luo tarpeen arvioida kansallisesti nykyistä tarkemmin tukien kriteerit ja niiden teho suhteessa vaihtoehtoihin, ja julkiselle taloudelle usein edullisempiin, politiikkatoimiin edistää vihreää siirtymää.

Uusien sääntöjen mukaan EU-maat voivat myös korottaa tukiaan EU:n ulkopuolisten maiden tasolle. Tämän muutoksen taustalla on Yhdysvalloissa käyttöön otettu massiivinen IRA-tukipaketti, jolla suositaan sikäläistä kotimaista tuotantoa vihreän siirtymän aloilla. Paketin tuet antavat kustannusedun uusiutuvan energian parissa Yhdysvaltojen sisällä toimiville yrityksille ja merkitsevät vastaavasti kilpailuhaittaa eurooppalaisille saman alan yrityksille, joiden markkinat ovat siellä. Suomessa vihreään siirtymään on asetettu toiveita potentiaalisena menestyskonseptina sekä suomalaisille yrityksille että koko kansantaloudelle. Riskinä kuitenkin on se, että tukipolitiikan sallivammat säännöt niin Euroopassa kuin maailmalaajuisesti johtavat haitalliseen valtioiden väliseen tukikilpailuun, missä poliittiset paineet ovat ratkaisevampia kriteerejä kuin investointien ilmastovaikutukset, tehostamisvaikutukset tai tiedon leviämisen kriteerit. Sinänsä perustelluillekin vihreän siirtymän tuille tulee tällöin korkea hinta, mikäli maat eivät pysty hillitsemään tukitasoihin liittyvää kilpajuoksua.

1.2 Yritystukien kehitys: energiatuet jatkavat kasvuun

Suorat yritystuet (pl. koronatuot ja maa- ja metsätalouden tuet) kasvoivat noin 160 miljoonalla eurolla vuodesta 2021 vuoteen 2022. Suurin lisäys toteutui jälleen energiatuissa ja niiden kasvu on ollut keskeinen piirre yritystukien kehityksessä jo viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kyseisiä tukia oli liki 971 miljoonan euron verran vuonna 2022, kun kymmenen vuotta aiemmin niiden reaalin euromäärä oli 260 miljoonaa euroa eli menotaso on noussut yli 3,5-kertaiseksi kymmenessä vuodessa. Viime vuosien menokasvun taustalla on erityisesti energiatuen (investointituki) määrärahojen kehitys, jota osaltaan selittää EU:n elpymis- ja palautumisvälineestä tilapäisesti kanavoitava rahoitus. Energiatuen avulla tähdätään uuden teknologian käyttöönoton ja kaupallistumisen edistämiseen, uusiutuvaan lämmöntuotantoon, pienimuotoiseen sähköntuotantoon, liikenteen biopolttokäytön lisäämiseen sekä energiatehokkuusinvestointien tukemiseen.

Uusiutuvan energian tuotantotukien (syöttötariffit) määrä on puolestaan ollut laskussa, kun sähkön markkinahinnan nousu on laskenut niiden tarvetta. Suurille yrityksille kohdentuvasta energiantensiivisten yritysten veronpalautustuesta luovutaan asteittain vuosina 2021–2024 ja sen suurin piirtein kustannusneutraali vastapaino on teollisuuden sähköveroluokan alennus EU:n vähimmäistasolle. Teollisuuden ja kasvihuoneiden alemmasta sähköveroluokasta syntyvä verotuki on noin 850 miljoonaa euroa vuodessa. Niin sanotusta päästökauppakompensaatiosta luovuttiin vuonna 2022 ja tilalle tuli vuoteen 2025 asti päätetty teollisuuden sähköistämistuki, joka edellyttää tuen käyttöä osittain kehittämistoimiin. Vuosittain sähkötukea voidaan maksaa enintään 150 miljoonaa euroa, mikä ylittää päästökauppakompensaationa maksetun tuen määrän.

TKI-tukien yhteismäärä supistui jonkin verran edellisvuoden vastaavaan verrattuna. EU:n elpymisvälineestä tuleva rahoitus vaikuttaa ohjelmakaudellaan merkittävästi myös TKI-tukiin ja myös niiden vuosittaiseen vaihteluun. TKI-tukien osalta rahoitusta sisältyi eri välineisiin vuoden 2022 osalta seuraavasti: Business Finlandin (BF) TKI-avustuksiin 74,1 miljoonaa euroa, BF:n veturiyrityskampanjaan 58 miljoonaa euroa ja BF:n kautta myönnettyyn kiertotalouden investointi- ja innovaatiotukeen 87,8 miljoonaa euroa. ELY-keskusten tekemiä kehittämisavustuspäätöksiä tehtiin vuonna 2022 edellisvuotta vähemmän, sillä Euroopan aluekehitysrahaston ohjelmakausi myöhästyi päätöksiä loppuvuoteen.

Jatkossa TKI-tukiin luetaan myös uusi hybridivähennys, joka tuli voimaan vuoden 2023 alusta, ja jonka perustana ovat T&K-toimintaan tarkoitetut palkka- tai ostopalvelumenukset. Tuen ensimmäinen osa – yleinen lisävähennys – on käytössä vuonna 2023 ja sitä täydentävä ylimääräinen lisävähennys tulee käyttöön vuonna 2024. Yleisen lisävähennyksen suuruus on 50 prosenttia T&K-toimintaan liittyvistä palkka- ja ostopalvelumenoista ja enimmäisraja verovuotta kohden on 500 000 euroa, ja alaraja 5 000 euroa. Jatkossa yritys

voi saada myös T&K-toiminnan lisääntymiseen perustuvan ylimääräisen lisävähennyksen, jonka suuruus on 45 prosenttia vuosittaisesta kyseisten menojen lisäyksestä ylärajana 500 000 euroa. Veromenetysvaikutus on arvioitu noin 100 miljoonaksi euroksi.

Korona-avustuksia myönnettiin vielä vuonna 2022 pääasiassa kustannustukina ja sulkemiskorvauksina, mutta luonnollisesti myönnetty määrä, 230 miljoonaa euroa, oli huomattavasti aiempia vuosia pienempi. Vuosina 2021–2022 myönnettyjen korona-avustusten yhteismäärä on noin 3,1 miljardia euroa ja vastikkeellisten koronatukien (lainat ja takaukset) noin 1,8 miljardia euroa. Vaikka kustannustukikiertoja tuli kaiken kaikkiaan kuusi, kustannustukien yhteismäärä, noin 900 miljoonaa euroa, jäi kuitenkin pienemmäksi kuin Business Finlandin ja ELY-keskusten heti koronakriisin alussa myöntämien kehittämistukien yhteismäärä, noin 1,3 miljardia euroa.

1.3 Yritystukipolitiikan päälinjat vaalikauden aikana

1.3.1 Energiasektorin tuet

Yritystukien kannalta keskeisimmät konkreettiset muutokset kytkeytyivät kuluneella vaalikaudella hallitusohjelman mukaan energiaverotuksen ja -tukien uudistuksiin. Ohjelmaan kirjattiin muun muassa, että teollisuuden energiaveron palautusjärjestelmä poistetaan ja alennetaan II veroluokan sähkövero kohti EU:n sallimaa minimitasoa ja tuotantotuista siirrytään kohti uuden teknologian investointitukia. Pääosin hallitusohjelmassa mainitut energiaverotusta ja -energiatukia koskevat linjaukset ovat toteutuneet.

Hallituskaudella investointitukea uusiutuvan energian investointi- ja selvityshankkeisiin on huomattavasti kasvatettu, ja kasvua on tilapäisesti vauhdittanut myös EU:n elpymisvälineen varojen käyttö tähän tarkoitukseen. Uusien ratkaisujen julkiselle tuelle on perusteet, sillä energiatuotannon päästöjen vähentäminen ajassa vaihtelevalla uusiutuvalla energialla edellyttää teknologisia innovaatioita muun muassa varastointiin liittyen. Energiainvestointeihin liittyvät tuet ovat kuitenkin usein vaikeasti hahmotettavia niiden tavoitekirjon vuoksi. Niiden yhdistetään monia hyviä päämääriä ilman selkeää ensisijaista tavoitetta, jonka saavuttamista voitaisiin seurata ja arvioida. Monien tavoitteiden joukosta voidaan tällöin poimia ainakin yksi tavoite, jonka suhteen havaitaan onnistuminen. Samalla ongelmakohtien havaitseminen ja mahdollisten vikojen korjaaminen jää tekevämmäksi, jos ensisijaisessa tavoitteessa, esimerkiksi kustannusten alentamisessa, epäonnistuminen jää huomaamatta.

Energiantuesta ei ole tehty tilastolliseen analyysiin perustuvaa vaikuttavuustarkastelua. Sellaista kuitenkin tarvitaan. Vähähiilisiin teknologioihin voidaan kannustaa myös hiilidioksidin hinnoittelulla, sääntelyllä ja verotuksella ja vahvasti avustuksiin painottuva strategia on niihin nähden kallis julkisen talouden kannalta. Ilmastopolitiikan ja vihreän siirtymän edellyttämiä menoja ja investointeja olisikin arvioitava säännöllisesti.

1.3.2 TKI-tuet

Hallituskaudella tehtiin historiallinen T&K-menojen kasvattamista koskeva päätös, joka tulee lisäämään merkittävästi myös yritysten T&K-toimintaansa saamia tukia. Kysymyksessä on vuoden 2023 alussa voimaan tullut laki, jonka perusteella valtion rahoitusta tutkimus- ja kehittämistoimintaan lisätään vuosina 2024–2030 sitovasti ja määrällisesti huomattavan paljon. Laki astui voimaan tilanteessa, missä julkisen talouden kestävyys palauttamiseksi julkisiin menoihin kohdistuu muutoin huomattavia leikkauspaineita.

Pelkkä määrärahojen taso ei takaa innovaatiopolitiikan onnistumista, vaan siihen tarvitaan monia muitakin muutoksia. Parlamentaarisen TKI-työryhmän listaamat periaatteet TKI-järjestelmän kehittämiseksi ovat kannatettavia ja ne vastaavat monia taloustieteilijöiden esillä pitämiä näkökohtia. Keskeiset näkökohdat rahoituksen suuntaamisessa liittyvät tuen kasvuvaiikutuksiin, osaajapulaan ja vihreään siirtymään.

Julkisen vallan ja veronmaksajien näkökulmasta perustelluinta on tukea erityisesti yrityksen T&K-toimintaa, josta tieto ja osaaminen läikkyvät myös yrityksen ulkopuolelle, ja joka jäisi toteutumatta ilman julkista tukea. Tällainen T&K-toiminta on tyypillisesti lähempänä perustutkimusta ja soveltavaa tutkimusta kuin kehittämistä, ja sitä tehdään usein yhteistyössä varsinaisten tutkimusorganisaatioiden kanssa. Rahoituslain tavoitteiden toteutumisen kannalta kriittinen tekijä on myös se, että nykyisellään T&K-toiminta on vain harvojen toimialojen varassa. Merkittävä yksityisen T&K-toiminnan kasvu on realistisempi tavoite, jos esimerkiksi palvelualat, kuten kauppa, ja myös metsäsektori lisäävät panostuksiaan nykyiseltä vaatimattomalta tasoltaan.

Julkinen valta tukee yritysten T&K-toimintaa kouluttamalla T&K-osaajia ja rahoittamalla tutkimusorganisaatioissa tehtävää perus- ja soveltavaa tutkimusta ja tutkimusinfrastruktuureja. Myös yritysten näkökulmasta korkeakoulutuksen rahoituksen lisäystarpeet vaikuttavatkin ilmeisiltä, sillä osaajapulan ratkaiseminen on tunnistettu kaikkein keskeisimmäksi tekijäksi innovaatiopolitiikan onnistumisen kannalta.

1.3.3 Korona-ajan yritystuista

Koronapandemiaan liittyvät ratkaisut ovat keskeinen osa vaalikauden yritystukipolitiikkaa. Koronakriisissä käyttöön otettujen tukien arviointi jälkikäteen on tärkeä osa varautumista tuleviin kriiseihin. Vaikka kriisit eivät toistu täysin samanlaisina, koetut kriisit antavat joka tapauksessa osviittaa onnistuneesta ja vähemmän onnistuneesta kriisinhoidosta. Suomessa tähän antaa hyvät edellytykset se, että koronatukia on jälkikäteen arvioitu useissa tutkimuksissa. Myös muiden maiden kokemukset kannattaa hyödyntää.

Kriisitukien lähtökohtana oli olemassa olevien yritysten pystyessä pysymään kriisin yli ja niitä on syytä arvioida tästä näkökulmasta. Tuet olivat yksi keskeinen tekijä siinä, että konkurssiaallosta vältyttiin. Yritysrakenteiden uudistuminen myös jatkui kriisin keskelläkin aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten määrällä arvioituna. Kriisitukienkin yhteydessä on kuitenkin syytä huolehtia siitä, että tuet eivät eliminoi kannustimia yritysten omille sopeutustoimille ja että ne eivät anna tekohengitystä kannattamattomille toiminnoille.

Koronatuista tehdyissä arvioissa kustannustukea on pidetty onnistuneena välineenä. Tukimuodon ansiona on selkeä tuen saannin kriteeri eli rekisteritiedoista saatava liikevaihdon lasku vähintään tietyllä prosentilla. Tuki saadaan myös nopeasti maksatukseen, koska siinä voidaan käyttää kaavamaisia sääntöjä saajayritysten määrittämiseksi ja tuen määrän laskemiseksi. Suomen omaksuttiin lisäkriteeri, että yrityksen toimialan liikevaihdon on myös tullut supistua vähintään kymmenen prosenttia. Tämä sittemmin lievennetty kriteeri tähtäsi siihen, että liikevaihdon lasku syynä oli nimenomaan koronapandemia. Jälkeenpäin ongelmallisimmaksi kohdaksi osoittautui se, että tuesta irrottautuminen osoittautui vaikeaksi. Liian pitkään ja liian laajasti maksettu tuki synnyttää riskin yrityksistä, jotka pysyvät pystyissä tuen varassa ilman aitoa elinkelpoisuutta. Yrityksen liikevaihdon laskun syynä voi tällöin entistä suuremmalla todennäköisyydellä olla joku muu tekijä kuin kriisi itsessään. Hyvä valmius kustannustuen käyttöön on syytä varmistaa tulevia kriisejä silmällä pitäen.

1.3.4 Lopuksi

Ensimmäisessä vuosiraportissaan vuonna 2020 Yritystukien tutkimusjaosto arvioi hallitusohjelman yritystukilinjauksia. Yhtenä päätelmänä oli se, että hallitusohjelman monet tavoitteet ja keinot jäävät yleiselle tasolle. Tietoon perustuva politiikka edellyttää niiden selkeyttämistä vaikuttavuuden arvioimiseksi. Tämä suositus on edelleen paikallaan esittäen uuden hallituskauden kynnyksellä.

Yritystukia pidetään yhteiskunnallisessa keskustelussa toistuvasti esillä merkittävänä julkisten menojen säästökohteena. Tällaiset visiot jäävät katteettomiksi, mikäli niitä ei ankuroida selkeämmiksi tavoitteiksi, joiden toteutumista voidaan myös jälkikäteen seurata. Hallituksen strateginen tahtotila voisi välittyä yritystukien kehystä koskevan kirjauksen avulla. Se kertoisi, onko tavoitteena yritystukien kokonaistason leikkaus, parempi rakenne aiemmalla menotasolla vai menolisäysten salliminen vihreän siirtymän ja TKI-tukien kasvun vuoksi. Yksittäisiä tukia koskevia päätöksiä tulisi tarkastella myös tätä strategista suuntaa vasten.

2 Yritystuet, talouskriisi ja makrotalous

2.1 Johdanto

Taloudet ovat kohdanneet peräjälkeen kaksi merkittävää häiriötä: koronapandemia ja Venäjän hyökkäysota Ukrainassa seurauksineen. Nämä tapahtumat ovat kietoutuneet yhteen. Taloustieteilijät ymmärtävät melko hyvin usein toistuvat kriisit: finanssikriisi (ml. pankkikriisi), velkakriisi, valuuttakriisi ja hyperinflaatio. Ei liene liioiteltua sanoa, että näistä ”perinteisemmistä” kriiseistä on opittu aika paljon; jopa niin paljon, että joitakin niistä on ajan kuluessa voitu välttää.¹ Pandemioita on niinkään ollut kautta aikain ja niillä on ollut pidemmän aikavälin vaikutuksia.² Esimerkiksi Reinhart ja Reinhart (2020) argumentoivat jo kriisin alkuvaiheessa, että koronavirusepidemian vaikutukset ovat globaalisti laajempia ja sekä rajoitustoimet että tukitoimet ovat eri mittaluokkaa kuin aikaisemmissa kriiseissä on nähty. Pandemian jatkeena alkanut sota Ukrainassa on yhdistänyt kaksi voimakasta negatiivista talouksiin vaikuttavaa häiriötä. Kyseessä on merkittävä ja poikkeuksellinen kriisi.

Koronakriisin aikana yritystukien käyttö finanssipolitiikan välineenä oli merkittävä lähinnä siitä syystä, että elinkelpoisten yritysten toimintaa ei ole haluttu lopettaa ”turhan takia”.³ Näyttää siltä, että laajalle levinnyt jopa massiivisten yritystukien käyttö politiikan välineenä ei ole nopeasti poistumassa, vaikka ainakin koronapandemia on saatu melko hyvin hallintaan. Onkin esitetty arvioita siitä, että perinteinen teollisuuspolitiikka on palauttanut voimakkaasti finanssipolitiikan näyttämölle eri maissa.⁴ Tämä johtaa helposti yritystukikilpailuun. Kiivas yritystukikilpailu on tasapainotila, josta on hankala päästä eroon, vaikka yleisesti tiedetään, että se on loppujen lopuksi haitallista kaikille osapuolille.⁵ Tästä voi helposti seurata myös kauppasota, jonka mahdollisuudesta Maailman Pankin entinen pääekonomisti Anne O. Krueger (2022) on vastikään huomauttanut.

-
- 1 Reinhart ja Rogoff (2009) on kattava analyysi ja katsaus talouskriiseihin.
 - 2 Jorda, Singh ja Taylor (2020) on tiivis taloushistoriallinen katsaus pandemioihin. 19 suuren pandemian kuvauksen he aloittavat ”Mustasta surmasta” 1331–1353.
 - 3 Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ”Fiscal Monitor” -raportti lokakuulta 2022 sisältää tiiviin kuvauksen myös yrityksiä koskeneista finanssipoliittisista toimista.
 - 4 Kiander (2006) esittää perspektiivin Suomen talouden ”vanhasta kasvumallista” 1980-luvun lopulle asti, missä teollisuuspolitiikalla oli merkittävä rooli.
 - 5 Kansainvälisesti arvovaltaisen saksalaisen Ludwig Maximilian -yliopiston (München) yhteydessä toimivan tutkimusverkoston CESifo’n johtaja Clemens Fuest (2022) on varoittanut yritystukikilpailun vaaroista Euroopassa.

Luvun alussa esitetään tiivis katsaus Suomen taloudelliseen kehitykseen. Vuoden 2021 raportissa jaosto vertasi pandemian aikaista tilannetta vuonna 1990 alkaneeseen lamaan ja vuonna 2008 alkaneeseen finanssikriisiin. Vertailu tehtiin kuuden kuvion avulla. Tämä vertailu toistettiin vuoden 2022 raportissamme. Tähänkin raporttiin täydennettiin kuvioita uusilla havainnoilla ja ennusteilla.⁶ Uudet havainnot eivät juurikaan muuta viime vuoden raportin johtopäätöstä: Pandemian vaikutus taloudelliseen aktiviteettiin on ollut merkittävä, mutta näyttää Suomessa jääneen varsin lyhytkestoiseksi. Sittemmin Ukrainan sota ja siitä seurannut energian hintojen roima nousu on vaikuttanut talouksien kehittymiseen merkittävästi eri mekanismien kautta.

Toinen luku aloitetaan katsauksella Suomen voimakkaasti kiihtyneeseen inflaatiovauhtiin. Näin nopeasti kiihtynyttä inflaatiovauhtia ei ole kertaakaan vielä nähty 2000-luvulla. Suomen julkisyhteisöjen velan suuruutta suhteutettuna kokonaistuotantoon kuvaamme seuraavaksi. Suomen kehitys on poikennut merkittävästi muiden Pohjoismaiden vastavasta kehityksestä vuodesta 2008 lähtien. Velkakehitys rajoittaa finanssipolitiikan mahdollisuuksia (ml. yritystuet) enemmän kuin muissa maissa. Viime vuoden raportissa olleet katsaukset kokonaistuotantoon, työllisyyteen ja konkurssien lukumäärään sekä myös lopettaneisiin ja aloittaneisiin yrityksiin on päivitetty uudemmalla havaintoaineistolla.

Kolmannessa luvussa pohditaan katsauksenomaisesti perinteisen teollisuuspolitiikan ”uudelleentulemistä” ja sen mahdollisia ongelmia. Neljännessä luvussa nostetaan esille joitakin tärkeitä näkökohtia makrotaloustieteen aivan viimeaikaisesta kehityksestä nimenomaan yritystukien ja teollisuuspolitiikan näkökulmista. Useat näistä talouden malleista ovat saaneet sytykkeensä pandemiasta. Näiden mallien olennaiset ominaisuudet ovat heterogeenisuus ja verkostovaikutukset, jotka ovat aikaisemmassa makrotutkimuksessa jääneet vähemmälle huomiolle. Yritystuet finanssipolitiikan välineinä tulevat uuteen valoon, koska näissä malleissa ymmärretään paremmin mikrotason käyttäytyminen ja sen välittyminen kokonaistaloudelliseen kehitykseen.

2.2 Katsaus makrotalouden kehitykseen

Suomen kansantalous on selvinnyt melko hyvin koronapandemiasta. Pandemian pitkän tähtäimen vaikutuksista erityisesti tuottavuuteen on vielä hankala arvioida. Kokonaistuotanto taantui vuoden 2020 aikana, mutta kasvoi sekä vuonna 2021 että vuonna 2022. Vaihteleva kehitys jatkuu ennusteiden mukaan vuonna 2023 ja 2024. Talouden ennustetaan taantuvan jonkin verran vuonna 2023 mutta kasvavan hiukan seuraavana vuonna (VM 2023:24, Taulukko 1, s. 20).

⁶ Vertailumme tiiviine kommentteineen on tämän luvun liitteessä.

Suomessa niin kuin muissa länsimaissa inflaatio on alkanut kiihtyä voimakkaasti vuoden 2021 aikana oltuaan siihen saakka aina 2000-luvun alusta alkaen hyvin matala muutamaa poikkeusvuotta lukuun ottamatta. Inflaation ennustetaan seuraavien kahden vuoden aikana laskevan liki kahden prosentin tasolle (VM 2023:24, Taulukko 2, s. 21). Kuviossa 2.1 ovat kuluttajahintaindeksin vuosimuutokset vuoden 2000 alusta lähtien vuoden 2022 loppuun asti. Viimeaikainen inflaatiokehitys on ollut poikkeuksellinen pitkään jatkuneen hitaan kehityksen jälkeen. Tällainen maltillinen inflaatiokehitys on ollut yllättävää, sillä koko 2010-luvun keskuspankit ovat noudattaneet löysää rahapolitiikkaa. Kaikkialla tehdyt voimakkaat finanssipoliittiset elvytystoimet Covid-19 pandemian hillitsemiseksi keveän rahapolitiikan kanssa antoivat sysäyksen nopealle inflaation kiihtymiselle vuodesta 2021 lähtien.⁷ Vuoden 2022 helmikuussa alkanut Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja siitä erityisesti seurannut energian hinnan nousu ovat vaikuttaneet osaltaan inflaation kiihtymiseen. Niin Euroopan kuin Yhdysvaltainkin kiristyneen rahapolitiikan vaikutukset ottavat aikaa ja saattavat aiheuttaa ainakin jonkinlaisen taloudellisen aktiviteetin taantumaa. Rahapolitiikan reaktio voimakkaasti kiihtyneeseen inflaatioon oli myöhässä, koska keskuspankit pitivät aluksi kiihtynyttä inflaatiota vain väliaikaisena ongelmana, joka liittyi lähinnä erilaisten komponenttien hintojen tilapäiseen nousuun kansainvälissä toimitusketjuissa ilmenneiden pullonkaulojen takia.

Kuvio 2.1. Inflaatiokehitys Suomessa tammikuusta 2000 helmikuuhun 2023.

Kuluttajahintaindeksin vuosimuutos



7 Tämä näkemys perustuu fiskaaliseen hintateoriaan; ks. erityisesti Cochrane 2022 a, b.

Julkisyhteisöjen menot suhteessa kokonaistuotantoon olivat vuosina 2020 ja 2021 57,2 ja 55,5 prosenttia. Tämän suhteen odotetaan pienevän alle 54 prosentin vuosina 2022–2025. Yksi luonnollinen selitys tälle suhdeluvulle noina vuosina ovat korona-ajan avustukset. Kuviossa 3.1 yritystukien kehitystä kuvaavassa luvussa on verrattu korona-ajan ja normaaliajan avustuksia. Vuonna 2020 korona-avustukset olivat suuremmat kuin normaaliajan avustukset ja vuonna 2021 noin puolet normaaliavustuksista. Vuonna 2022 niiden odotetaan olevan enää hiukan yli 10 prosenttia normaaleista avustuksista.

Suomen julkisen velan kehitys suhteutettuna kokonaistuotantoon aikavälillä 2000–2021 on kuviossa 2.2.⁸ Vertailun vuoksi siinä on myös muiden Pohjoismaiden, Ruotsin, Tanskan ja Norjan, velkakehitys samalla ajanjaksolla.⁹ Noin vuodesta 2008 lähtien Suomen velan kehitys on selvästi eriytynyt muiden Pohjoismaiden kehityksestä. Suomessa velka on kasvanut huomattavasti nopeammin. Muissa Pohjoismaissa velan kehitys on ollut tasaista pysyen suurimman osan aikaa 40 %:n alapuolella.¹⁰ Suhteutettuna kokonaistuotantoon Suomi käytti vuonna 2020 pandemian hoitoon vähemmän suoria avustuksia kuin muut Pohjoismaat (ks. erityisesti Taulukko 6.3, s. 139, Jaoston vuoden 2021 raportissa). Nykyisen hallituskauden aikana menokehyksiä rikottiin ns. poikkeusolojen mekanismin avulla. Osana puoliväliriihen ratkaisuja hallitus päätti korottaa vaalikauden kehystä vuosille 2022–2023. Kehystä korotettiin 900 miljoonaa euroa vuodelle 2022 ja 500 miljoonaa euroa vuodelle 2023. Osana kokonaisuutta kehysmenoja kohdennetaan uudelleen pysyvästi 370 miljoonalla eurolla vuodesta 2023 alkaen. (<https://vm.fi/valtioratouden-kehukset>). Velkakehitys nousevien korkojen vallitessa rajoittaa finanssipolitiikan toimia ja varsinkin niiden suuruusluokkaa.

Valtion velka ja inflaatio liittyvät läheisesti toisiinsa. Historiassa vajeet ja velka ovat kasvaneet voimakkaasti yleensä sotien aikana luonnollisista syistä. Inflaatio on ollut yleensä se ”mekanismi”, jolla velan kasvu on saatu rajoitettua ja pidettyä siedettävällä tasolla.

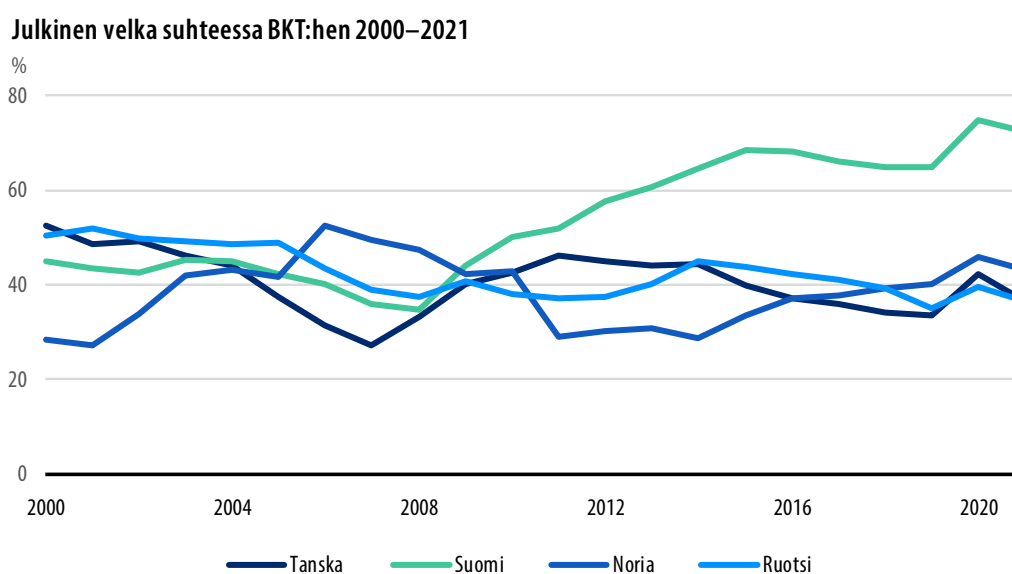
8 Julkinen velka on julkisyhteisöjen (valtionhallinto, kuntahallinto, hyvinvointialueet, työeläkelaitokset, ja muut sosiaaliturvarahastot) bruttovelka.

9 Tässä lienee hyvää muistaa, että Suomi on Eurojärjestelmässä, kun muilla mailla on oma rahajärjestelmänsä.

10 Yksinkertaisen budjettiaritmetiikan mukaan velan (per BKT) muutos on yhtä suuri kuin perusvaje lisättynä reaalikoron ja talouden kasvuvauhdin erotus kerrottuna velan tasolla. Talous on suurissa ongelmissa velkakehityksensä suhteen, kun reaalikoron ja talouden kasvuvauhdin ero on suuri positiivinen luku. Tämä oli tilanne esimerkiksi Suomessa 1990-luvun alussa. Tällä hetkellä Suomen talouden kasvuvauhti on lähellä nollaa ja reaalikorko jonkin verran negatiivinen. Positiivista vajetta ja velkaa voidaan ylläpitää aina, jos talouden kasvuvauhti ylittää koko ajan reaalikoron. Korko ja talouden kasvuvauhti ovat endogeenisiä muuttujia. Abel ja Panageas (2022) pohtivat koko ajan ylläpidettävää vajetta yleisessä tasapainon mallissa, jossa ko. endogeenisyys voidaan ottaa huomioon.

Tutkimalla Yhdysvaltain aineistoa Hall ja Sargent (2023) tulkitsevat Covid-19 pandemian ”kolmanneksi maailmansodaksi”. Yksi heidän mielenkiintoinen havaintonsa on, että julkisilla menoilla suhteutettuna kokonaistuotantoon on ollut taipumus jäädä aikaisempaa korkeammalle tasolle maailmansotien jälkeen. Pandemian jälkeinen tilanne on vielä epäselvä, mutta ennusteet viittaavat siihen, että näin tulee käymään nytkin.

Kuvio 2.2. Julkisyhteisöjen velan (per BKT) kehitys Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa.

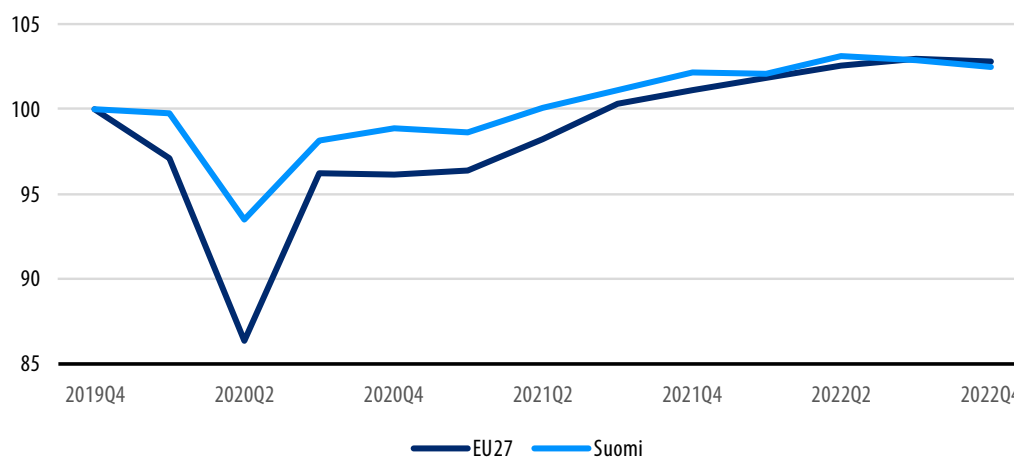


Kuviossa 2.3 verrataan Suomen ja EU:n kokonaistuotannon kehitystä pandemian molemmiin puolin. Suomen talous ei taantunut läheskään yhtä paljon kuin koko Euroopan Unionin. Molemmat taloudet toipuivat nopeasti pandemian alun negatiivisesta vaikutuksesta. Taloudet ovat samassa tilanteessa tällä hetkellä. Suomen talouden suhdannevaihtelut ovat yleensä olleet voimakkaammat kuin monissa vertailumaissamme.¹¹ Suomen talouden resilienssi näyttäisi kansainvälisessä vertailussa parantuneen, mutta syiden kartoittaminen tähän, kuten myös yritystukitoiminnan osuus siihen, vaativat vielä tarkempaa analyysiä.

¹¹ Ks. Kuvio 4, s. 20 teoksessa Ali-Yrkkö, J., V. Kaitila, T. Kuusi, M. Lehmus, M. Pajarinen ja T. Seppälä (2021).

Kuvio 2.3. Kokonaistuotanto Suomessa ja EU:ssa pandemian molemmin puolin, 2019Q1–2022Q4. Viitevuoden 2015 hintoihin, kausi- ja kalenteripäivätasoitettut sarjat.

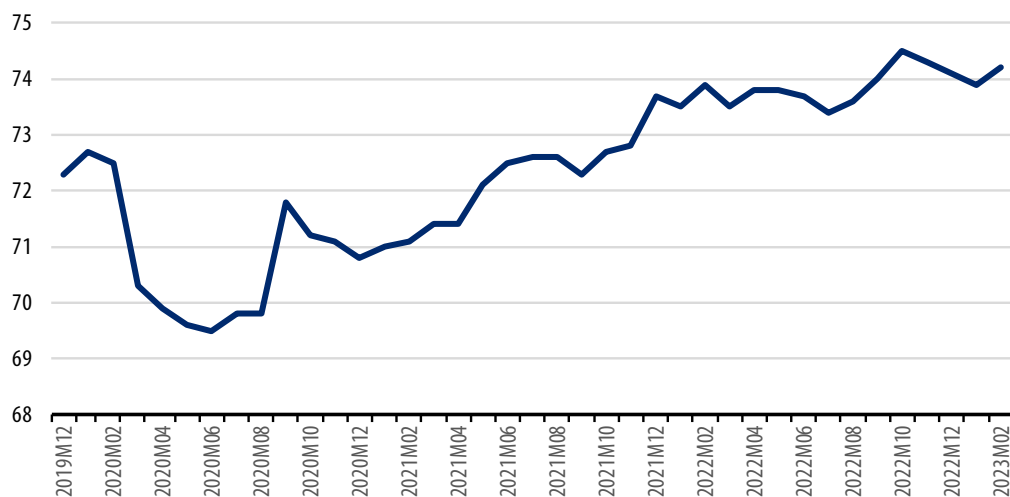
BKT 2019Q4=100



Työllisyysaste (kuvio 2.4) kehittyi jonkin verran eri tavalla kuin kokonaistuotanto: lasku oli jyrkkä, mutta toipuminen aikaisemmalle tasolle oli hitaampaa kuin tuotannon. Pandemian aikana työllisyysaste oli alhaisimmillaan 69,1 % vuoden 2020 toukokuussa. Itse asiassa työllisyys toipui nopeammin Covid-19:n huipun jälkeen kuin aikaisemmissa taantumissa kuten Talouspolitiikan arviointineuvosto vuoden 2021 raportissaan (s. 18, Vilmunen ym. 2022) huomauttaa.

Kuvio 2.4. Työllisyysasteen kehitys Suomessa tammikuu 2019 – helmikuu 2023. Työllisyysaste, 15–64-vuotiaat, %, kausitasoitettu sarja.

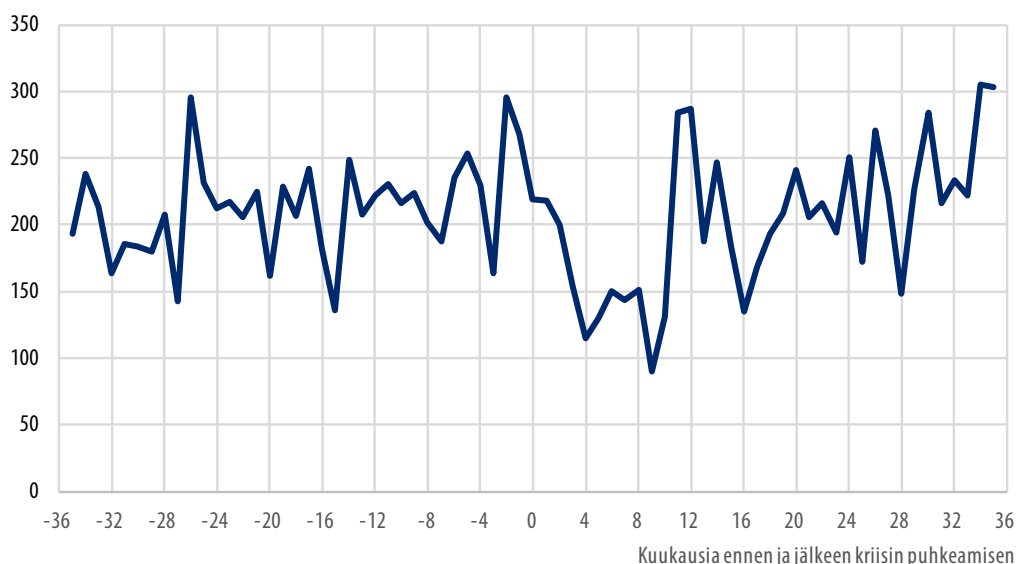
Työllisyysaste Suomessa



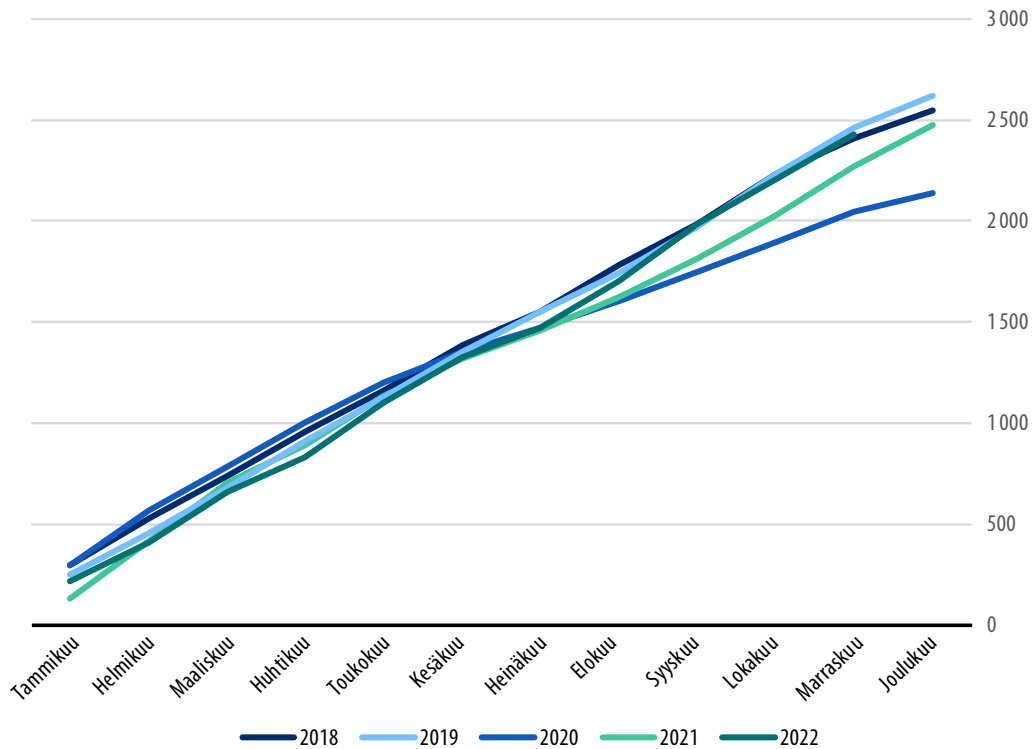
Konkurssien määrä ennen ja jälkeen pandemian alun (maaliskuu 2020) on kuviossa 2.5. Konkurssien määrä laski n. kymmenen kuukauden ajan pandemian alun jälkeen. Sen jälkeen tapahtui nopea nousu ja jälleen jyrkähkö lasku. Kuvion kuvaamalla ajanjaksolla konkurssien määrässä voidaan nähdä pienehkö laskeva trendi. Konkurssien määrän vaihtelu on pandemian alun jälkeen ollut voimakkaampi. Yritystukien vaikutus konkurssien jopa yllättävään kehitykseen näyttää selkeältä. Konkurssien määrässä ja työllisyyskehityksessä on selvä korrelaatio. Pandemian aikaiset yritystuet ovat tukeneet työllisyyskehitystä.

Kuvio 2.5. Konkurssien kehitys maaliskuun 2020 jälkeen. Viimeisin tieto on helmikuulta 2023.

Vireille pannut konkurssit ennen ja jälkeen maaliskuun 2020 (kuukausi 0)



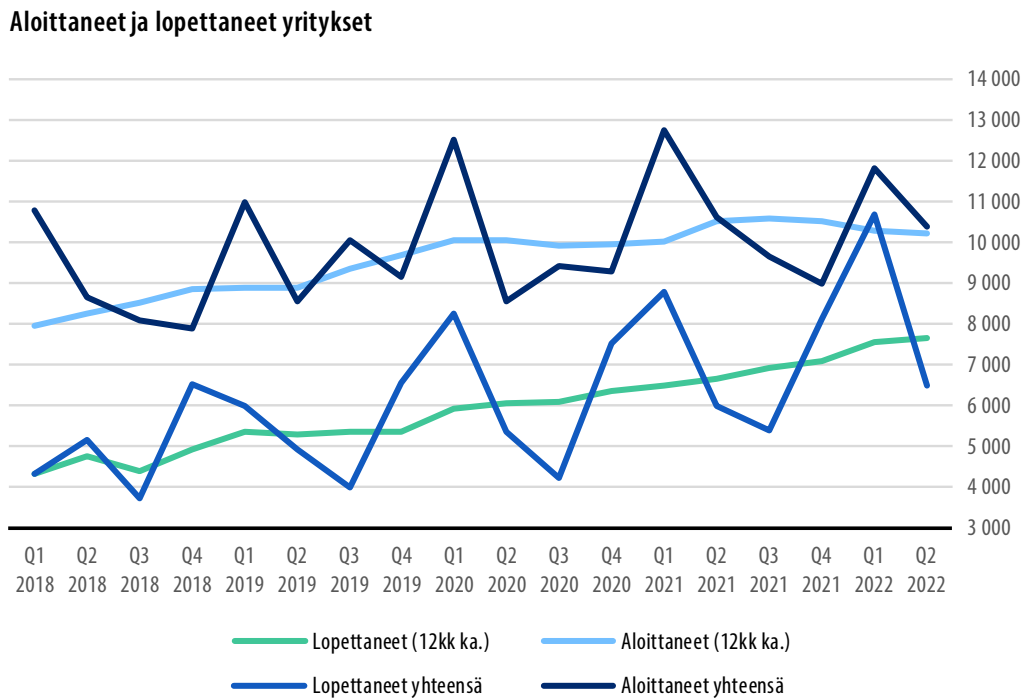
Konkurssien määrän kehitykseen vaikutti vuoden 2020 ja alkuvuoden 2021 osalta väliaikaislainsäädäntö, jolla rajoitettiin konkurssiin hakemista. Tämä lainsäädäntö yhdessä mittavan yritystukiohjelman kanssa johti konkurssien määrän yllättävän vakaaseen kehitykseen talouden voimakkaasta shokista huolimatta, ja itse asiassa konkurssien määrän laskuun koronakriisin alkuvaiheessa. Tämä kehitys käy ilmi kuviosta 2.6, jossa esitetään vireille pantujen konkurssien kumulatiivinen lukumäärä vuosina 2018–2022.

Kuvio 2.6. Vireille pantujen konkurssien kumulatiivinen lukumäärä vuosina 2018–2022.

Konkurssien yllättävän vakaa kehitys, ja erityisesti niiden lasku koronakriisin alkuvaiheessa, saattaisi antaa vaikutelman, että talouden rakenteet olisivat pysyneet kohtalaisen muuttumattomina. Mittavat kriisiajan yritystuet olisivat sellaisen tulkinnan mukaan myötävaikuttaneet talousrakenteiden säilyttämiseen vahvasta sokista huolimatta. Tällainen johtopäätös lienee kuitenkin epätäydellinen. Kuviossa 2.7 on aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten määrät. Molemmissa voidaan havaita nouseva trendi, joskin aloittaneiden yritysten määrän osalta 12 kuukauden juokseva keskiarvo pysyi lähes tasaisena vuoden 2020 aikana. Molemmissa aikasarjoissa on myös saman tyyppistä voimakasta vaihtelua. Aikasarjat näyttäisivät antavan alustavaa tukea näkemykselle, jossa koronakriisi on saattanut vauhdittaa talouden rakennemuutosta, ja siltä osin myötävaikuttanut talouden dynamiikkaan.

Koski, Kässi, Ropponen ja Karppinen toteavat tukipolitiikan arviointia koskeneessa raportissaan (2022), että pandemiasta ei seurannut merkittäviä konkurssiipukkeja Suomessa ja viidessä muussa tutkitussa maassa (Ruotsi, Norja, Tanska, Iso-Britannia ja Saksa). He arvioivat, että tukipolitiikalla onnistuttiin ehkäisemään talouden rakenteiden tuhoutumista. Myös konkurssilakien väliaikaiset muutokset ovat auttaneet pandemian takia taloudellisesti kärsineitä yrityksiä selviämään hengissä kriisivaiheen yli. He kuitenkin huomauttavat, että ainakin jossakin määrin koronatukitoimet ovat kohdentuneet myös tehostomiin yrityksiin, mikä on saattanut hidastaa talouden rakenteiden uudistumista.

Kuvio 2.7. Aloittaneet ja lopettaneet yritykset välillä 2018Q1 – 2022Q2.



2.3 Yritystuet makrotaloudellisena ja teollisuuspoliittisena instrumenttina

Yleisesti ottaen yritystuet voivat toimia sekä talouden rakennemuutoksia edistävänä että rakennemuutoksia torjuvana politiikkainstrumenttina. Sekä koronakriisin että Ukrainan kriisin seurauksena yritystukien merkitys niin rakennemuutoksia edistävänä, että niitä torjuvana tekijänä on kasvanut. Tämä pitää paikkansa kansallisella tasolla, EU-tasolla sekä globaalilla tasolla. Tässä luvussa perustelemme katsauksenomaisesti tätä käsitystä ajan-kohtaisen kehityksen valossa.

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan (TKI) tukeminen on selkein esimerkki politiikasta, jolla pyritään edistämään talouden rakennemuutosta. Suomen hallitus hyväksyi keväällä 2020 kansallisen TKI-toiminnan tiekartan, jonka tavoitteena on TKI-investointien nostaminen neljään prosenttiin BKT:stä vuoteen 2030 mennessä. Parlamentaarinen TKI-työryhmä julkaisi joulukuussa 2021 loppuraporttinsa.¹² Siihen sisältyy keskeisenä elementtinä luonnehdinta institutionaalisesta kehityksestä¹³, jonka mukaan julkisen tutkimus- ja kehittämisrahoituksen pitkäjänteinen lisääminen toteutetaan Suomessa. Vuoden 2022 raportissa jaosto esitti laajemman katsauksen TKI-toiminnasta ja sen kehittämisestä Suomessa.

Koronakriisin seurauksena EU hyväksyi vajaan 700 miljardin euron elvytysohjelman, elpymis- ja palautumisvälineen (RRF). Tätä ohjelmaa voidaan pitää sekä finanssipoliittisena elvytystoimenpiteenä että EU-maiden rakennemuutosta edistävänä ohjelmana, joka kohdistuu ennen kaikkea vihreään ja digitaaliseen siirtymään. Suomen osuus tästä RRF-tuesta on vuosien 2021–2022 osalta 1,7 miljardia euroa ja vuoden 2023 osalta arviolta 0,4 miljardia euroa. Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) arvion mukaan noin puolet RRF-rahoituksesta kanavoituu yritystukiin ja toinen puolisko julkisiin hankintoihin. Yhdistettynä kansalliseen ilmastopolitiikkaan sekä Venäjän ja Ukrainan välisen sodan aikaansaamiin lisäkannustimiin vähentää merkittävästi riippuvuutta fossiilisten polttoaineiden tuonnista Venäjältä, RRF-rahoitus kasvattaa selkeästi energiasektorin hallitsevaa roolia yritystuen kohteena. Kaiken kaikkiaan on lähivuosina odotettavissa entistä tarkemmin kohdistettua yritystukitoimintaa etenkin energiasektorin rakennemuutoksen edistäjänä.

Presidentti Trumpin kaudesta alkaen Yhdysvalloissa on sovellettu teollisuuspolitiikkaa, jonka keskeisenä ajatuksena on, että valtion tuki pitää keskeisten komponenttien valmistuksen ja kriittisten teknologioiden kehittämisen kotimaassa. Trumpin hallinnon aikana siihen liittyi myös ”America First”-politiikka, jonka turvin pyrittiin poliittisista syistä pitämään elossa tehotontakin kotimaista teollisuustuotantoa. Covid-19 pandemian jälkeen Presidentti Bidenin hallinto on vienyt läpi mittavia elvytys- ja tukiohjelmia, joiden turvin on voimakkaasti subventoitu amerikkalaisia yrityksiä esimerkiksi uusiutuvan energiateknologian ja sähköisten ajoneuvojen aloilla sekä puolijohdetoimialalla (Lincicome 2021). Yhdysvalloissa on hyväksytty kunnianhimoinen ilmastolaki, Inflation Reduction Act (IRA). Siihen liittyy 369 miljardin dollarin suuruinen kohdennettu amerikkalaista tuotantoa ja investointitoimintaa suosiva tukipaketti vihreän siirtymän vauhdittamiseksi.

12 Parlamentaarisen TKI-työryhmä: Parlamentaarisen TKI-työryhmä loppuraportti. Valtioneuvoston julkaisu 2021.95.

13 Laki valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 astui voimaan vuoden 2023 alussa.

Gloaalien toimitusketjujen häiriöt tärkeiden komponenttien osalta, esimerkiksi puolijohdetoimialalla, ovat entisestään lisänneet kannustimia tukea kotimaista tuotantoa. Tämä kehitys on tapahtunut samanaikaisesti, kun Kiina on soveltanut perinteistä kotimaan tuotantoa aktiivisesti suosivaa politiikkaansa. Näin ollen maailmantaloudessa on ilmeisen korkea riski laajamittaisen globaalin kauppasodan synnylle keskeisten talousblokkien välillä.

Jotta tavoite toimivan sisämarkkinakilpailun saavuttamiseksi toteutuisi EU:ssa, on perinteisesti kurinalaisesti rajoitettu jäsenvaltioiden mahdollisuuksia suosia yritystuen kautta kotimaan yrityksiä Lissabonin artiklan 107 avulla. Koronapandemian seurauksena Euroopan Komissio julkaisi maaliskuussa 2020 tilapäisiksi tarkoitetut poikkeussäännöt jäsenvaltioiden yritystukitoiminnalle. Sittemmin näiden poikkeussääntöjen voimassaoloa pidennettiin kuusi kertaa ja näitä poikkeussääntöjä myös laajennettiin ja tehtiin joustavammiksi. Maaliskuussa 2022 EU:n valtiontukisääntöihin lisättiin uudenlaista tilapäistä joustoa Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan EU-maille aiheuttamien talousvaikutusten lieventämiseksi. Tämän valtiontukisääntöjen joustavoittamisen tavoitteena on mahdollistaa tukitoimenpiteitä erityisesti yritysten maksuvalmiuden turvaamiseksi sekä kaasun ja sähkön hinnannousun kompensoimiseksi kriisin aikana. Näitäkin poikkeussääntöjä on laajennettu ja täsmennetty pariin otteeseen ja poikkeussääntöjen voimassaoloa on jatkettu. Maaliskuussa 2023 Euroopan Komissio on lisännyt poikkeuksia valtiontukien ennakoilmoitusvelvollisuuteen, tavoitteena on vauhdittaa vihreän ja digisiirtymän kannalta keskeisten hankkeiden täytäntöönpanoa. Tämä valtiontukisääntöjen laajennettu joustavuus on voimassa vuoden 2026 loppuun.

EU:n osalta valtiontukisääntöjen joustavoittamiseen on kieltämättä ollut sinänsä järkeviä perusteita. EU:n sisämarkkinaperspektiivistä siihen on kuitenkin liittynyt etenkin isojen jäsenvaltioiden kotimaisen tuotannon suojaaminen tai suosiminen. Globaalissa ympäristössä yksi yleisluonteinen tulkinta EU:n valtiontukisääntöjen joustavoittamisesta on, että EU:n kansallisvaltiot, ja etenkin EU:n isot jäsenvaltiot, pystyvät joustavammin ja avokätisemmän valtiontukilinjan kautta tasavertaisemmalla tavalla kilpailemaan Yhdysvaltojen ja Kiinan kanssa.¹⁴ Kaiken kaikkiaan pandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ovat EU:n osalta vahvistaneet jäsenvaltioiden itsenäistä otetta talouspolitiikkaansa heikentäen samalla Euroopan komission kykyä rajoittaa jäsenvaltioiden kannustimia kansallisten yritystukiohjelmien toteuttamiseen.

14 On arvioitu, että Saksa ja Ranska vastaavat melkein 80 prosentista kaikista valtiontukien poikkeuksista, joihin jäsenvaltiot ovat koronapandemian ja Venäjän hyökkäyssodan aikana hakeneet lupaa. (EURACTIV 13 tammikuuta 2023, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-commissions-vestager-proposes-change-to-state-aid-rules/>).

Amerikkalaisen IRA-tukiohjelman ja EU:n isojen jäsenvaltioiden puristuksessa Euroopan Komission kilpailuasioista vastaava komissaari Margarethe Vestager on tammikuussa 2023 tehnyt aloitteen valtioneuvostoreformista sillä perusteella, että EU:n täytyy pysyä kilpailukykyisenä globaalissa kilpailussa, jossa muut maat, ja erityisesti Yhdysvallat ja Kiina, tukevat omaa tuotantoaan. Vestagerin ehdotus on hyväksytty Euroopan Komissiossa maaliskuussa 2023 ja se tarkoittaa tilapäisesti tukisääntöjen yksinkertaistamista ja uutta tuotantotukea vihreään siirtymään strategisesti tärkeillä aloilla. Tämä reformi näyttäisi mahdollistavan kilpailua EU:n ja USA:n välillä tuotannollisten investointien tuilla.

Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen esitteli 1. helmikuuta 2023 Euroopan Komission vihreän teollisuussuunnitelman. Siihen sisältyy ensi vaiheessa 250 miljardia euroa käyttämättä olevaa EU:n jäsenmaiden takaamaa RePowerEU-rahoitusta, jonka tarkoitus oli edesauttaa EU:ta pääsemään irti venäläisestä fossiilienergiasta. Tämä rahoitus on tarkoitus suunnata uudelleen vauhdittamaan vihreää siirtymää mm. verohelpotuksilla. Suunnitelmaan kuuluu myös hieman pidemmällä tähtäimellä ”suvereenirahaston” perustaminen. Sillä pyritään ainakin jossakin määrin tasaamaan jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tukea oman maansa yrityksiä.

Ministerit Haatainen, Lintilä ja Saarikko ovat Helsingin Sanomien mukaan (Helsingin Sanomat 27. tammikuuta 2023) korostaneet, että Suomi pitää tiukasti kiinni siitä, että EU:n valtioneuvostopolitiikka ei saisi aiheuttaa kilpailun vääristymiä EU:n sisämarkkinoilla. He myös esittävät, että Suomella on hyvin vähän pelimerkkejä, ”jos syvätaskuisemmat EU-maat alkavat kilvan mättää tukiaisia omille tärkeille aloilleen”. Ministerit kuittaavat samalla myös idean EU-tason erillisestä ”suvereniteettirahastosta” toteamalla, että EU:n elpymis- ja palautumisvälineessä on edelleen käyttämättä olevia resursseja.

Komission ja jäsenmaiden parhaillaan käynnissä oleva ajankohtainen keskustelu valtioneuvostoreformista koskettaa taas kerran yritystukitoiminnan keskeisiä peruskysymyksiä EU:ssa. Esimerkiksi puheessaan 25. tammikuuta 2023 Vestager korosti, että tukijärjestelmän tilapäinen ja joustavuutta lisäävä reformi ei saisi vaarantaa EU:n sisämarkkinoiden kilpailun nojaavia peruseriaatteita.¹⁵ Tämä keskustelu keskittyy seuraavaan ydinkysymykseen: Edistetäänkö EU-alueella yritysten kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla paremmin luomalla kilpailua valtioneuvostojulkisen vallan määräämillä painopistealueilla vai edistämällä aitoa ja ilman vääristymiä toimivaa kilpailua Euroopan sisämarkkinoilla? Jaosto katsoo, että jälkimmäinen prioriteetti on rakenteellisesti ja pitkällä tähtäimellä etenkin Suomen edun mukaista, mutta samalla myös Euroopan pitkän tähtäimen kokonaisedun mukaista.

15 Margarete Vestagerin puhe 25. tammikuuta 2023, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/speech-executive-vice-president-margrethe-vestager-state-aid-high-0_en.

Globaali paine, jossa keskeiset kilpailevat talousblokit toteuttavat mittavia elvytys- ja tukiohjelmia, luo vahvoja kannustimia kohdennettujen tukiohjelmien toteuttamiseen ainakin lyhyellä tähtämellä. Vaikka lyhyellä tähtämellä on vahvat perusteet valtiontukisääntöjen joustavoittamisen pidentämiseen, kynnys palata säännölliseen EU:n kilpailukyvyyn edistämiseen aidon ja vääristymättömän sisämarkkinakilpailun kautta voi olla korkea. On tärkeää pitää mielessä, että yritystukiin on perusteita ainoastaan niiden aktiviteettien osalta, kuten T&K-investoinnit, joihin yritysten markkinaehtoiset kannustimet ovat riittämättömiä.

2.4 Teoreettisia näkökulmia ja kriisin luonne

Taloustieteilijät panostivat erityisesti keväästä 2020 lähtien tutkimukseen, joka selvittää koronapandemian vaikutuksia talouteen erilaisista näkökulmista. Näillä tutkimusponnistuksilla on yleisempää merkitystä: makrotaloudellinen ajattelu on selkeästi hyötynyt paljolti pandemian liikkeelle panevista tutkimusponnistuksista. Uudet tutkimukset ovat vieneet makroajattelua sellaiseen suuntaan, jossa yrityksille suoraan annettavien tukien (ml. TKI-tuki) perusteet ja vaikutukset voidaan paremmin ymmärtää makrotaloudellisessa katsannossa. Yleisen tasapainon makromalleissa tämä merkitsee myös tukien rahoittamisen (verot) ja niiden hyvinvointivaikutusten parempaa ymmärrystä. Baqaeen ja Farhin tuoreet analyysit (mm. 2019, 2020) ovat aihealueen tärkeimpiä tutkimuksia tähän saakka.¹⁶ Koronapandemialla on siten ollut merkittävä vaikutus makrotaloustieteelliseen ajatteluun. Huomattava on, että tämän lähestymistavan tutkimus on tässä vaiheessa yritystukianalyysin kannalta vielä alkuvaiheessa.

Makrotaloustiede on perinteisesti perustunut ns. edustavan yksikön (kuluttaja, yritys) avulla tehtäviin tarkasteluihin. Näin erityisesti siitä syystä, että aggregointiongelma on hankala. Näyttää siltä, että Hultenin (1978) pitkään unohduksissa ollut aggregointia käsittelevä tutkimus on nykyhetkellä osoittautunut tärkeäksi. Hultenin ”teoreema” toteaa lyhyesti ja yksinkertaisesti: jos talous toimii tehokkaasti (1. hyvinvointiteoreema) yritysten ja toimialojen makrotaloudellinen vaikutus ”nähdään” niiden myynnin määrän kehityksestä, joka havaitaan suoraan. Tällöin ”disaggregoidun talouden” muut yksityiskohdat eivät ole tärkeitä. Kuten Baqae (2021) toteaa: aggregointi voidaan ymmärtää poikkeamina Hultenin teoreemasta. Näin ollen Hultenin ”teoreema” on saman tyyppinen irrelevanssitulos kuin Ricardon ekvivalenssiteoreema finanssipolitiikassa ja Modigliani-Miller-teoreema yrityksen rahoituksessa.

16 Todella mielenkiintoista on, että Kaplanin ja Violanten (2018) tuoreessa katsauksessa mikrotason heterogeenisyydestä ja makrohäiriöistä ei ehtinyt olla yhtään viittausta Baqaeen ja Farhin tuoreisiin tutkimuksiin

Makrotaloustieteen malleja on pystytty viime aikoina rakentamaan sellaisiksi, että niissä ovat mukana heterogeeniset taloudenpitäjät, erityyppiset yritykset ja kuluttajat sekä verkostovaikutukset. Tällöin aggregointiongelma täytyy (ja pystytään) ratkaista (ratkaisemaan) jollakin tavalla. Samalla malleilla voidaan entistä tarkemmin analysoida tulonjako-ongelmia ja saada ”uusi näkemys” talouden suhdannevaihteluihin sekä finanssi- ja rahapolitiikan vaikutuksiin.

Liu (2020) lienee yksi ainoita tutkimuksia, joissa tutkitaan teollisuuspolitiikan vaikutuksia ja perusteita empiirisesti teoreettisen mallin perusteella. Verkostovaikutukset ovat oleellinen osa hänen malliaan. Sektorikohtaiset tuet ovat politiikan pääinstrumentit. Muut julkisen sektorin menot ja yritystuet rahoitetaan veroilla. Tuet kohdistetaan sektoreihin, joissa ovat suurimmat (tutkimuksessa tarkasti määritellyt) markkinavääristymät. Liu arvioi rakentamansa teoreettisen mallin avulla, kuinka hyvin hänen mallinsa ennustaa Etelä-Koreassa ja Kiinassa harjoitettua teollisuuspolitiikkaa. Hän argumentoi, että ko. teollisuuspoliittiset toimet ovat saaneet aikaan positiivisia vaikutuksia aggregaattitasolla. Hän ei kuitenkaan väitä, että harjoitetut politiikat olisivat olleet optimaalisia. Tutkimusta on pidettävä alustavana harjoitelmana. Mutta se on selkeästi lupaava avaus tutkimukselle, jossa voidaan vakavasti yleisen tasapainon hengessä tutkia yritystukien vaikutuksia makrotasolla.

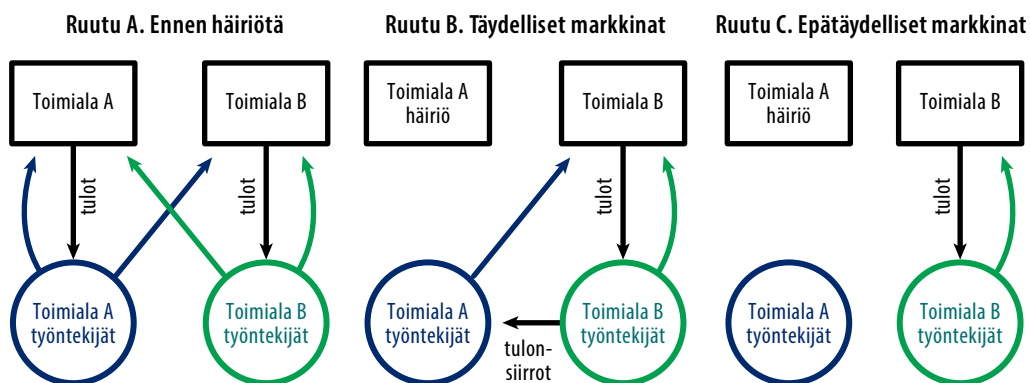
Foerster, Hornstein, Sarte ja Watson (2022) lienee yksi ensimmäisiä empiirisiä tutkimuksia, jossa selvitetään talouden eri sektoreiden kasvutrendien vaikutusta talouden kokonaistuotannon kasvutrendiin. Yksi mielenkiintoinen tulos on, että yhden sektorin trendikasvu ei vaikuta vain ko. sektorin arvonnisan (eli sektorin kontribuutio kokonaistuotantoon) kasvuun vaan, ja nimenomaan myös muiden sektoreiden kasvuun. Tämä on selvä merkki verkostovaikutuksesta. Itse asiassa sektorikohtaiset kasvutrendin muutokset selittävät kolme neljäsosaa Yhdysvaltain talouden kokonaistuotannon kasvusta aikavälillä 1950–2018 jättäen siten vain yhden neljäsosan kasvuvauhdista yhteisille (tai aggregoiduille) tekijöille.

Verkostovaikutuksia voidaan havainnollistaa yksinkertaisella Guerrierin, Lorenzonin, Straubin ja Werningin (2022) ”laatikkomallilla” (Kuvio 2.8 alla). Taloudessa on kaksi toimialaa: A ja B. Kuvion vasen kolmannes (ruutu A) kuvaa tilannetta ennen taloutta kohtaavaa häiriötä (esim. pandemia). Toimialan A (B) työntekijät ostavat myös B-toimialan (A-toimialan) tuotteita. Tilannetta voi täydellisten markkinoiden hengessä ajatella (kuten Guerrieri ym.) siten, että on olemassa edustava työntekijä, joka jakaa työaikansa molempien toimialojen yritysten välillä. Alun pitäen A:n työntekijät voivat vakuuttaa itsensä työskentelemällä osan aikaa toimialalla B (vrt. kuvion vasen osa) ja/tai omistaa B-toimialan yritysten osakkeita. Kun markkinat eivät ole täydelliset, niin tämän tyyppinen ”vakuutusmotiivista” tuleva työskentely monessa yrityksessä ei ole mahdollista.

Kuvion keskimmäisessä osassa (ruutu B) taloutta kohtaa epäsymmetrinen häiriö: A-toimiala kohtaa suurehkon häiriön kuten pandemian aikana esimerkiksi jonkin vapaa-ajan toimialan totaalinen sulkeminen. Jos markkinat ovat täydelliset, niin A:n työntekijät voivat silti ostaa B:n tuotteita, mutta toimialan B työntekijät luonnollisesti eivät voi ostaa A:lla valmistettuja tuotteita, koska sen tuotanto on keskeytynyt. A:n työntekijät voivat kuitenkin edelleen olla töissä osan aikaa toimialalla B (vrt. kuvion vasen osa; ruutu A) tai omistaa sen alan yritysten osakkeita.

Kuvion oikeassa laidassa (ruutu C) kuvataan realistisempaa tilannetta, jossa markkinat ovat epätäydelliset. Tällöin toimialalla A työskentelevät henkilöt eivät voi työskennellä B-toimialan yrityksessä ja heillä ei ole ollenkaan palkkatuloja. Näin ollen A:n työntekijöiden kysyntä B-toimialan tuotteisiin tyrehtyy kokonaan. Tämän tyyppisellä epäsymmetrisellä häiriöllä, jossa on mukana verkostovaikutus, on yllättäviä finanssipoliittisia implikaatioita, joissa politiikan kerroinvaikutus pienenee. Guerrieri, Lorenzoni, Straub ja Werning (2022) analysoivat tilannetta yksityiskohtaisesti.

Kuvio 2.8. Talouden yhtä toimialaa kohtaava häiriö. (Suomennettu versio kuviosta Figure 1, s. 1 439 tutkimuksessa Guerrieri, V., G. Lorenzoni, L. Straub ja I. Werning (2022).)



2.5 Jaoston näkemyksiä

Yhdysvaltojen mittavat valtiontuet IRA-ohjelman kautta luovat vahvat lyhytaikaiset kannustimet kasvaviin yritystukiohjelmiin EU-maissa vihreän siirtymän aloilla.

Euroopan Komission rooli jäsenvaltioiden yritystukitoimintaa rajoittavana tekijänä on koronakriisin, Venäjän hyökkäyssodan ja Yhdysvaltojen mittavan IRA-ohjelman jäljiltä entistä kovemman paineen alla.

Vaikka lyhyellä tähtämellä on vahvat perusteet valtiontukisääntöjen joustavoittamisen pidentämiseen, kynnys palata säännölliseen EU:n kilpailukyvyyn edistämiseen aidon ja vääristymättömän sisämarkkinakilpailun kautta on korkea.

On tärkeätä pyrkiä hyödyntämään systemaattista yleisen tasapainon ajatteluun perustuva, myös makrovaikutukset huomioon ottavaa, tutkimusta yritystukien vaikuttavuuden pohjaksi.

Liite: Täydennetyt makrokuviot vuoden 2022 raportista.

Yritystukien tutkimusjaoston vuoden 2022 raportissa vertailtiin koronakriisin jälkeistä taloudellista kehitystä 1990-luvun lamaan ja 2000-luvun lopun finanssikriisiin. Täydennämme vuoden 2022 raportin luvun 2.4 (s. 32–37) kuviot 2.4 – 2.10 uusilla havainnoilla. Kommentoimme tiiviisti tätä uutta vertailua. Yleishuomio on, että pandemian vaikutus taloudelliseen aktiviteettiin on ollut merkittävä, mutta lyhytaikainen. Venäjän sotatoimet Ukrainassa eivät vielä näy kovin paljon näissä kuvioissa.

Vertaamme Suomen nykyhetken tilannetta (kuvioissa punainen katkoviiva) vuonna 1990 alkaneeseen lamaan (kuvioissa vihreä viiva) ja vuonna 2008 alkaneeseen finanssikriisiin (kuvioissa sininen viiva). Valitsemme lähtökohdaksi kriisejä edeltävän tilanteen.

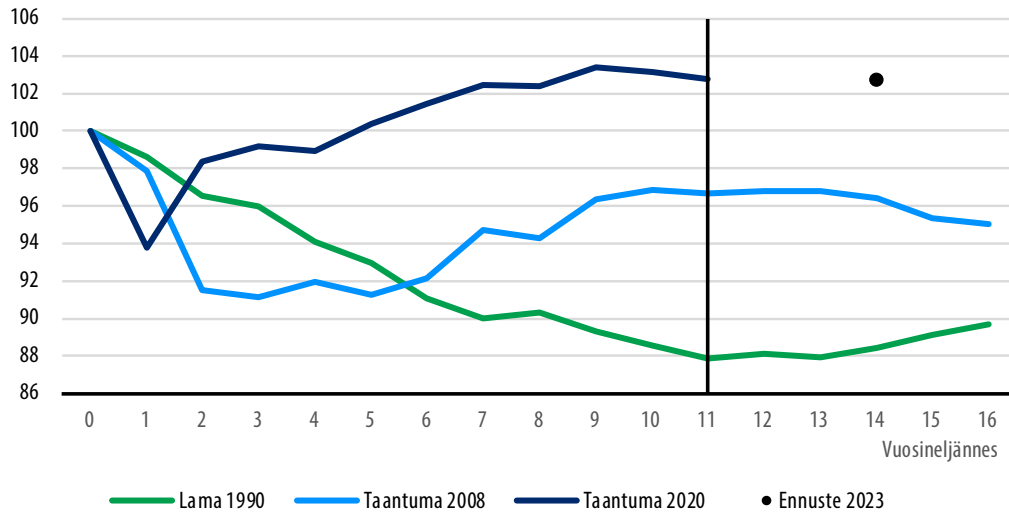
Jokaisessa kuviossa pystysuora katkoviiva viittaa ajankohtaan, johon nykyisen kriisin havainnot päättyvät ja ennusteet alkavat. Kuvioissa on mustilla pisteillä merkitty ennusteet Valtiovarainministeriön katsauksen (Talvi 2022) mukaan. Yleishuomio on, että pandemian vaikutus taloudelliseen aktiviteettiin on ollut merkittävä, mutta lyhytaikainen.

Kuviossa L1 vertaamme neljännesvuosittaista kokonaistuotannon kehitystä näissä kolmessa kriisissä. Määritämme indeksit siten, että vuoden 2020 ensimmäisen neljänneksen, vuoden 2008 kolmannen neljänneksen ja vuoden 1990 ensimmäisen neljänneksen kokonaistuotannon määrä on 100. Taloudellinen aktiviteetti väheni nykyisessä kriisissä jyrkemmin kuin aiemmissa kriiseissä, mutta se on toipunut hyvin nopeasti.

Kuvio L1. Bruttokansantuotteen kehitys. Viimeisin havainto on 2022:Q4.

Bruttokansantuote

Volyyymi-indeksi (1990:Q1 = 2008:Q3 = 2020:Q1 = 100)

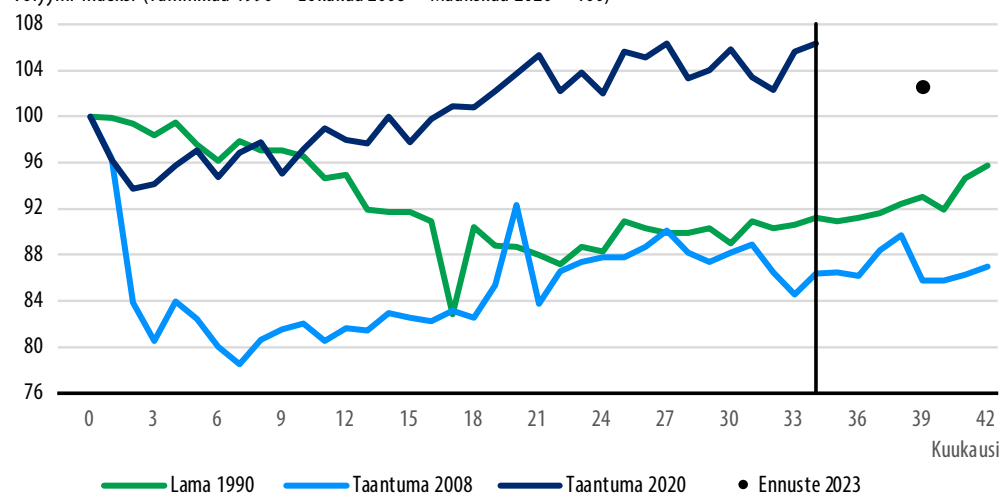


Kuviossa L2 on teollisuustuotannon kehitys. Teollisuustuotanto ei ole kertaakaan palannut sille tasolle, jolla se oli lokakuussa 2008. Teollisuustuotanto näyttää kärsineen koronakriisistä melko vähän, ja vaikutus on ollut lyhytaikainen.

Kuvio L2. Teollisuustuotannon kehitys. Viimeisin havainto on tammikuulta 2023.

Teollisuustuotanto

Volyyymi-indeksi (Tammikuu 1990 = Lokakuu 2008 = Maaliskuu 2020 = 100)

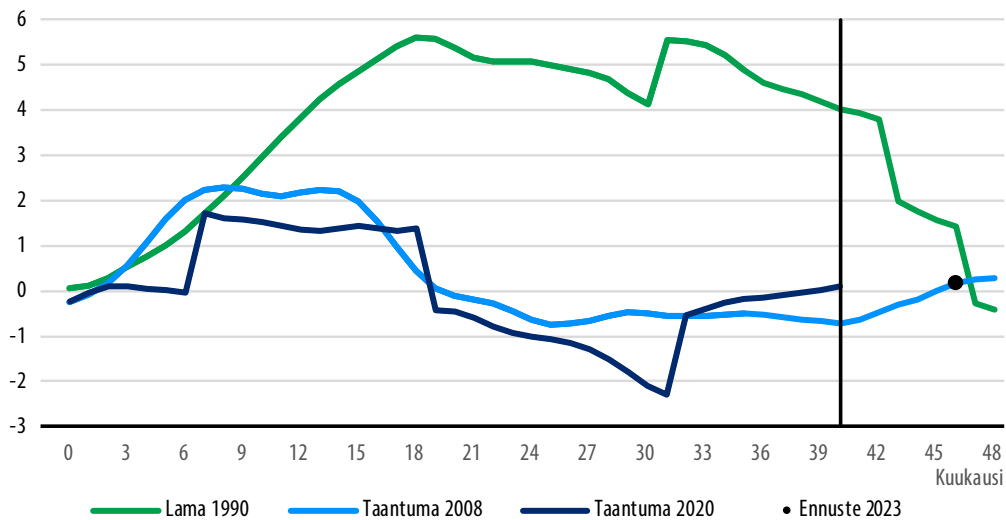


Kuviossa L3 verrataan työttömyysasteen muutoksen kehitystä. Työttömyysasteen muutos kuvataan prosenttiyksiköissä suhteessa edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan. Koronakriisin alussa työttömyys kohosi, mutta pieneni jo noin kolmessa kuukaudessa lähtötasolle. Finanssikriisissä työttömyysaste nousi myös, mutta sen nousu kesti kauemmin. Epidemian toisen aallon vanavedessä työttömyys kääntyi loppuvuonna 2020 väliaikaisesti nousuun. Sen jälkeen kehitys on ollut myönteistä; työttömyys on pienentynyt edelleen.

Kuvio L3. Työttömyysasteen kehitys. Viimeisin havainto on helmikuulta 2023.

Työttömyysasteen muutos

Työttömyysasteen muutos (%-yks) (Nollakohta aika-akselilla: Heinäkuu 1990 = Lokakuu 2008 = Lokakuu 2019)

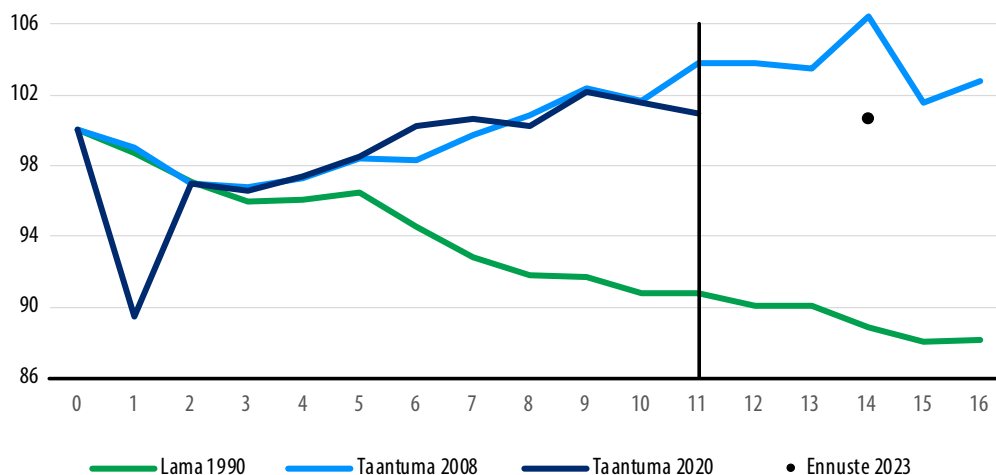


Kuviossa L4 on yksityisen kulutuksen kehitys kolmessa kriisissä. Pandemian vaikutus kulutukseen on jäämässä lyhytaikaiseksi huolimatta syvästä, mutta lyhytaikaisesta kulutuksen pienenemisestä. Kulutuksen voimakas lyhytaikainen lasku on yksi merkittävä piirre pandemian vaikutuksista.

Kuvio L4. Yksityisen kulutuksen kehitys. Viimeisin havainto on 2022:Q4.

Yksityinen kulutus

Yksityinen kulutus (1990:Q2 = 2008:Q3 = 2020:Q1 = 100)

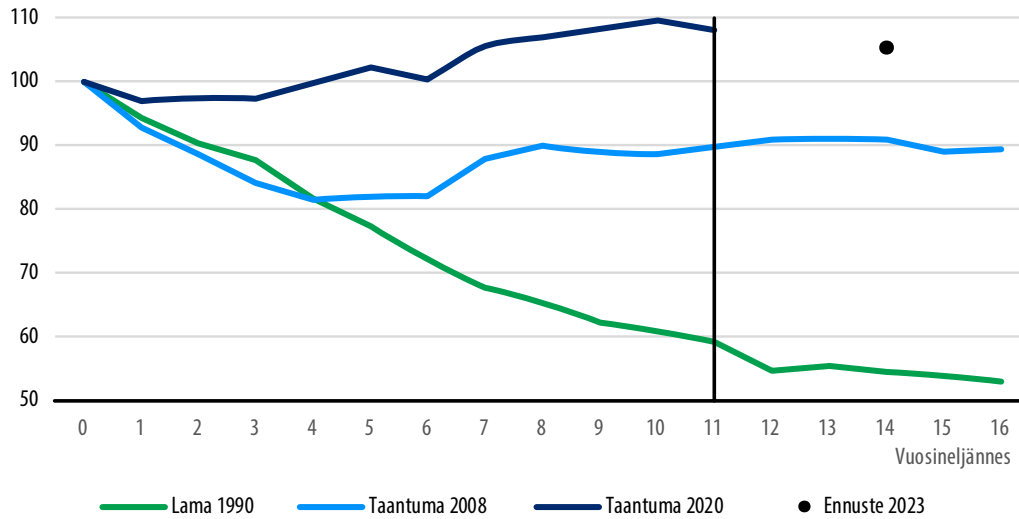


Yksityisten investointien (Kuvio L5) kehitys on poikkeuksellinen. Ne eivät kokeneet selkeää pudotusta ja eivät muutenkaan ole vähentyneet pandemian seurauksena juuri ollenkaan. Ilmeisesti yritykset odottivat koronakriisin keston jäävän lyhyeksi. Monet investointiprojektit oli päätetty ennen kriisin alkua, eikä näytä siltä, että montakaan niistä olisi peruttu. Keskuspankin ja esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön yritysten luotusta helpottavat toimet ovat saattaneet vaikuttaa myönteisesti investointien kehitykseen. Myös rakentamisen vahvalla suhdannetilanteella lienee ollut myönteinen vaikutus investointeihin.

Kuvio L5. Yksityiset investoinnit. Viimeisin havainto on 2022: Q4.

Yksityiset investoinnit

Yksityiset investoinnit (1990:Q1 = 2008:Q3 = 2020:Q1 = 100)

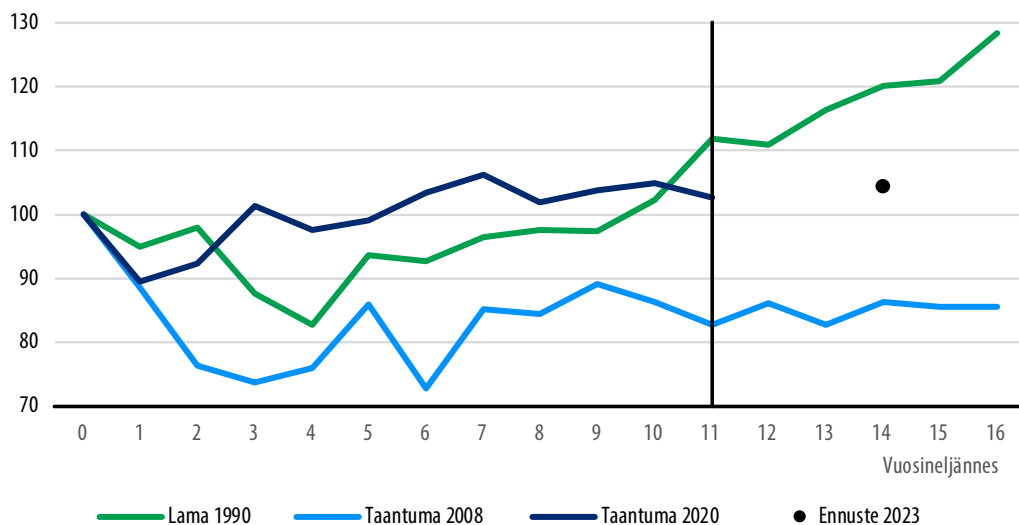


Tilastokeskuksen (2021) mukaan vienti laski vuonna 2020 6,3 prosenttia. Viennissäkin oli syvä, mutta lyhytkestoinen pudotus. Kuvio L6 osoittaa viennin kehittyneen pandemian aikana lähes samalla tavalla kuin finanssikriisissä.

Kuvio L6. Viennin kehitys. Viimeisin havainto on 2022:Q4.

Vienti

Volyyymi (1990:Q2 = 2008:Q3 = 2020:Q1 = 100)



Kuvioiden 1–7 ja L1-L6 aineistolähteet:

Kuluttajahintaindeksi. Lähde: Tilastokeskus

Julkisyhteisöjen velka per BKT (Suomi, Ruotsi, Tanska ja Norja). Lähde: OECD Economic Outlook No 112 – Marraskuu 2022. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=EO>

BKT EU (27 maata vuodesta 2020), Kausitasoitettu ja työpäiväkorjattu sarja. Lähde: Eurostat

BKT Suomi, Kausitasoitettu ja työpäiväkorjattu sarja. Lähde: Neljännesvuositilinpito, Tilastokeskus

Työllisyysaste. Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus

Vireille pannut konkurssit. Lähde: Tilastokeskus

Teollisuustuotannon kausitasoitettu volyymi-indeksisarja. Lähde: Tilastokeskus

Työttömyysaste. Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus. Työttömyysasteen trendi on tuotettu käyttämällä TRAMO/SEATS-menetelmää ja ns. suoraa kausitasoitusta (http://tilastokeskus.fi/til/tramo_seats_fi.html)

Yksityiset kulutusmenot, Kausitasoitettu ja työpäiväkorjattu sarja. Lähde: Neljännesvuositilinpito, Tilastokeskus

Yksityiset investoinnit, Kausitasoitettu ja työpäiväkorjattu sarja. Lähde: Neljännesvuositilinpito, Tilastokeskus

Tavaroiden ja palveluiden vienti, Kausitasoitettu ja työpäiväkorjattu sarja. Lähde: Neljännesvuositilinpito, Tilastokeskus

Ennusteet: BKT, teollisuustuotanto, työttömyysaste, yksityinen kulutus, yksityiset investoinnit ja vienti: Valtiovarainministeriö. Taloudellinen katsaus: Kevät 2023. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:24. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-210-9>.

Lähteet:

Abel, A.B. ja S. Panageas. "Running Primary Deficits Forever in a Dynamically Efficient Economy: Feasibility and Optimality". NBER working paper 30554. October 2022.

Andersen, T.M., S. Holden ja S. Honkapohja. "Economic developments and policies during the COVID-19 crisis – Nordic experiences". Nordic Economic Policy Review 2022. COVID-19 Effects on the Economy in the Nordics. Nordic Council of Ministers.

Ali-Yrkkö, J., V. Kaitila, T. Kuusi, M. Lehmus, M. Pajarinen ja T. Seppälä (2021): Arvoketjut, kansainvälinen kauppa ja talouden haavoittuvuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:59. Helsinki

Baqae, D. David Baqae on "Macroeconomics as Explicitly Aggregated Microeconomics". Economic Dynamics Research Agenda. Volume 22, Issue 2 (November 2021c) <https://www.economicdynamics.org/research-agenda-baqae2021/>.

Baqae, D. ja E. Farhi. "The Macroeconomic Impact of Microeconomic Shocks: Beyond Hulten's Theorem". *Econometrica* 87 (2019) 1155–1203.

Baqae, D. ja E. Farhi. "Productivity and Misallocation in General Equilibrium". *Quarterly Journal of Economics* 135 (2020) 105–163.

- Baqae, D. ja E. Rubbo. "Micro Propagation and Macro Aggregation". NBER working paper 30538. October 2022.
- Cochrane, J. "Inflation Past, Present and Future: Fiscal Shocks, FED Response, and Fiscal Limits". NBER working paper 30096. May 2022a.
- Cochrane, J. "Fiscal Histories". NBER working paper 30328. August 2022b.
- Foerster, A.T., A. Hornstein, P.-D.G. Sarte ja M.W. Watson. "Aggregate Implications of Changing Sectoral Trends". *Journal of Political Economy* 130 (12) (2022) 3286–3333.
- Fuest, C. 2022. Europe must avoid a subsidy race. Project Syndicate Oct. 12, 2022. <https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-energy-crisis-must-avoid-subsidy-race-by-clemens-fuest-2022-10?barrier=accesspaylog>.
- Gourinchas, P.-O., S. Kalemli-Özca, V. Penciakova ja N. Sander. Fiscal Policy in the Age of Covid: Does It "Get in All of the Cracks?" NBER Working Paper 29293. September 2021.
- Guerrieri, V., G. Lorenzoni, L. Straum ja I. Werning. Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?" *American Economic Review* 112 (5) (2022), 1437–1474.
- Hall, G. ja T.J. Sargent (2022): Three world wars: Fiscal-monetary consequences. *PNAS* 119 No. 18 (2022): 1-1211-518.
- Hulten, C.R. (1978): Growth Accounting with Intermediate Inputs. *Review of Economic Studies* 45 (1): 511-518.
- International Monetary Fund (IMF). 2022. Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back. Washington, DC: IMF, October.
- Jorda, O., S.R. Singh ja A.M. Taylor (2020): Longer-Run Consequences of Pandemics. NBER working paper 26934. April 2020.
- Kaplan, G. ja G.L. Violante. "Microeconomic Heterogeneity and Macroeconomic Shocks." *Journal of Economic Perspectives* 32 (3) (2018), 167–194.
- Kiander, J. (2006): Suomalaisen kasvumallin muutos: Kansallisesta kasvupolitiikasta globaalitalouteen. Teoksessa Hjerppe, R., S. Kari ja J. Kiander (toim.).
- Kasvumallin muutos ja veropolitiikan haasteet. VATT-Julkaisu 44. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2006. Helsinki.
- Koski, H., O. Kässi, O. Ropponen ja P. Karppinen (2021): Koronapandemian tukipolitiikan arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:39. Helsinki
- Krueger, A.O. 2022. Sleepwalking Into A Global Trade War. Project Syndicate Dec. 22, 2022. <https://www.project-syndicate.org/commentary/trade-world-war-us-subsidies-protectionism-by-anne-o-krueger-2022-12>.
- Lincicome, S. 2021. Industrial Policy: A Bad Idea Is Back. *Cato Policy Report*. July/August.
- Liu, E. "Industrial Policies in Production Networks". *Quarterly Journal of Economics* 134 (2019) 1883–1948.
- Parlamentaarinen TKI-työryhmä. 2021. Valtioneuvoston julkaisu 2021:95.
- Reinhart, C. ja V. Reinhart (2020): The Pandemic Depression. *The Global Economy Will Never Be the Same*. *Foreign Affairs* 99, 5, 84–95.

Reinhart, C.M. ja K.S. Rogoff 2009. This Time Is Different. Eight Centuries of Financial Folly.

Princeton University Press. Princeton. N.J.

Valtiovarainministeriö (2022), kansantalousosasto: Taloudellinen katsaus Talvi 2022.

Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:80. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2023), kansantalousosasto: Taloudellinen katsaus Kevät 2022.

Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:24. Helsinki.

Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2021. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:25.

3 Yritystukien kehitys 2012–2022 ja koronayritystuet

3.1 Yritystuen käsite ja rajaukset

Yritystukia koskevissa selvityksissä käytetään erilaisia tuen määrittelyjä ja rajoituksia, eikä käsite ole täysin vakiintunut teoriankaan puolella. Tässä, samoin kuin edellisissä Yritystukien tutkimusjaoston raporteissa, yritystuen käsite ankkuroidaan suorien yritystukien osalta EU:n valtiontukien säätelystä johdettavaan rajaukseen.

Yritystuet voidaan jakaa yksinkertaisimmillaan suoriin tukiin ja verotukiin. Avustusten lisäksi suorat tuet voivat pitää sisällään vastikkeellisia tukia, kuten lainoja tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan. Verotuki puolestaan syntyy, kun verotuksen perusjärjestelmään tehdään yritystä suosiva huojennus. Suorien tukien ja verotukien lisäksi myös sääntely, esimerkiksi kaavoitus tai valtion myöntämät lailliset monopolit (esimerkiksi apteekkimonopoli), voivat olla taloustieteellisestä näkökulmasta yritystukia. Tarkemman kuvauksen käytettävästä yritystukien käsitteestä voi lukea Yritystukien tutkimusjaoston vuoden 2020 raportista.¹⁷ Tämän luku päivittää aikaisemman vuosiraportin yritystukien kehitys -lukua, ja EU:n palautumis- ja elpymisvälineen (RRF) kautta kanavoitavat tuet ovat mukana tässä tarkastelussa.

Verotuilla tarkoitetaan verovapauksia, verovähennyksiä, alempia verokantoja ja muita niihin rinnastettavia keinoja, joiden avulla tuetaan jotain tiettyä elinkeinoa tai verovelvollisryhmää. Verotuet ovat poikkeuksia normiverojärjestelmästä ja tämän normijärjestelmän määrittely vaatii tapauskohtaista tavoitetarkastelua, ja usein ei pystytä erottamaan, mikä osuus verohuojennuksesta koituu yrityksen ja mikä kuluttajan eduksi. Verotukien suuruuteen liittyy arvionvaraisuutta eikä kaikkien verotukien euromäärää ole voitu arvioida. Tästä syystä ei myöskään ole tarkoituksenmukaista laskea suorien tukien ja verotukien yhteismäärää. Myöskään yksittäisten verotukien yhteen laskeminen ei välttämättä anna oikeaa kokonaiskuvaa verotukien määrästä, koska verotuki lasketaan Suomessa säännöskohtaisesti menetetyn verotulon laskentamenetelmällä ja kukin verotuki arvioidaan erikseen

17 Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162161>, sivu 35.

riippumatta muista verotuista (Rauhanen 2017).¹⁸ Yritystukien tutkimusjaosto kilpailutti tutkimushankkeen, jonka tarkoituksena on muun muassa selvittää yritysverotuen käsitettä (ks. tarkemmin luku 3.3).

Yritystuista ei ole ollut kattavaa yhteistä rekisteriä, mutta jatkossa vuonna 2022 valmistunut työ- ja elinkeinoministeriön yritystukirekisteri¹⁹ mahdollistaa yritystukien tarkastelun entistä tarkemmalla tasolla julkisen tietopalvelun avulla (ks. Tietolaatikko). Yritystukirekisterin perusteella Tilastokeskuksen yritystukitilasto voi laajeta koskemaan myös muita kuin työ- ja elinkeinoministeriön, Finnvera Oyj:n, innovaatorahoituskeskus Business Finlandin sekä osaa maa- ja metsätalousministeriön tukia. Rekisteri toimii keskitettynä tiedonvälityskanavana erilaisiin tietotarpeisiin kuten EU komission suuntaan julkisuus- ja avoimuusrekisteriin. Rekisterin avulla tukiviranomaiset voivat seurata tukikumulaatiota

-
- 18 Valtiovarainministeriön vero-osaston julkaisema energiaverotukia koskevassa muistiossa (12.8.2020) todetaan, että yksittäisten verotukien euromäärien laskemisen yhteen ei anna oikeaa kuvaa tukien kokonaismäärästä eikä aikasarjatarkastelua voida toteuttaa. Tässä luvussa ainakin osittain yrityksille kohdistuvia verotukia on listattu raportin lopussa olevassa liitteessä. Verotukia käsittelee valtiovarainministeriön verotukiraportoinnin ohjausryhmä (<https://vm.fi/verotuet>). Kesäkuun 2022 kokouksessa ohjausryhmässä käsiteltiin Yritystukien tutkimusjaoston toimesta käynnistettyä yritysverotukihanketta.
- 19 Yritystukirekisteriin tallennetaan tiedot myönnettyistä ja maksetuista SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvista valtiontuista (ml. de minimis -asetuksen nojalla myönnettävistä tuista sekä SGEI -sääntelyn nojalla myönnettävistä korvauksista). Tallettamisvelvollisia ovat taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetussa laissa tarkoitetut tukiviranomaiset, joita ovat valtion viranomaiset, joiden tehtäviin tuki tai tukiohjelmat kuuluvat tai yhteisöt tai säätiöt, jotka myöntävät tuen viranomaisen puolesta. Vastuu tukitietojen tallettamisesta ja oikeellisuudesta on tukiviranomaisilla. Kaikilla tukiviranomaisilla on oikeus luovuttaa tukitietoja salassapitosäännösten estämättä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetussa laissa tarkoitetuille tukiviranomaisille määriteltyihin (Laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä) käyttötarkoituksiin sekä Tilastokeskukselle tilastojen laatimiseksi. Linkki: <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200799>.

Yritystukien julkinen tietopalvelu

Työ- ja elinkeinoministeriön yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmän yhteydessä toimii ns. Yritystukirekisteri (yritystukien yhteinen tietovaranto), joka sisältää tiedot yrityskohtaisesti myönnettyistä ja maksetuista valtiontuista eli yritystuista.²⁰ Yritystukirekisterin tiedot ovat myös Tilastokeskuksen hyödynnettävissä ja niiden avulla voidaan laajentaa yritystukitilastoa. Myös yritystukien vaikuttavuustutkimuksiin käytettävä aineistopohja laajenee yritystukirekisterin myötä, kun tiedot ovat Tilastokeskuksen kautta käytettävissä. Rekisterin tietojen perusteella TEM julkaisee yritystukitietoja julkisessa tietopalvelussa ja ilmoittaa tietoja komission julkisuus- ja avoimuusportaaliiin. Tietoja voi rajata seuraavasti:

- tuen myöntö- tai maksuvuosi (alkaan 1.1.2020)
- tukilaji (avustus, takaus jne.)
- tuen tyyppi (valtioneuvosto, EU-tuki, RRF-tuki)
- tukiohjelma (esim. alueellinen kuljetustuki)
- tukiohjelmaluokka (TKI-tuet, energia jne.)
- toimiala (esim. teollisuus)
- maakunta, jossa tukea saanut yritys sijaitsee
- hallinnonala (esim. työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö jne.)
- saajan kokoluokka (PK tai suuryritys)
- myöntäjä (esim. Business Finland, Ruokavirasto jne.)
- tuensaajayritys

Julkisessa hakupalvelussa on valmiita raportteja, joiden avulla voi tarkastella Suomen suurimpia tuensaajayrityksiä, tukien aikasarjaa, alueellista jakautumista ja tarkkoja tukiohjelmakohtaisia tietoja.

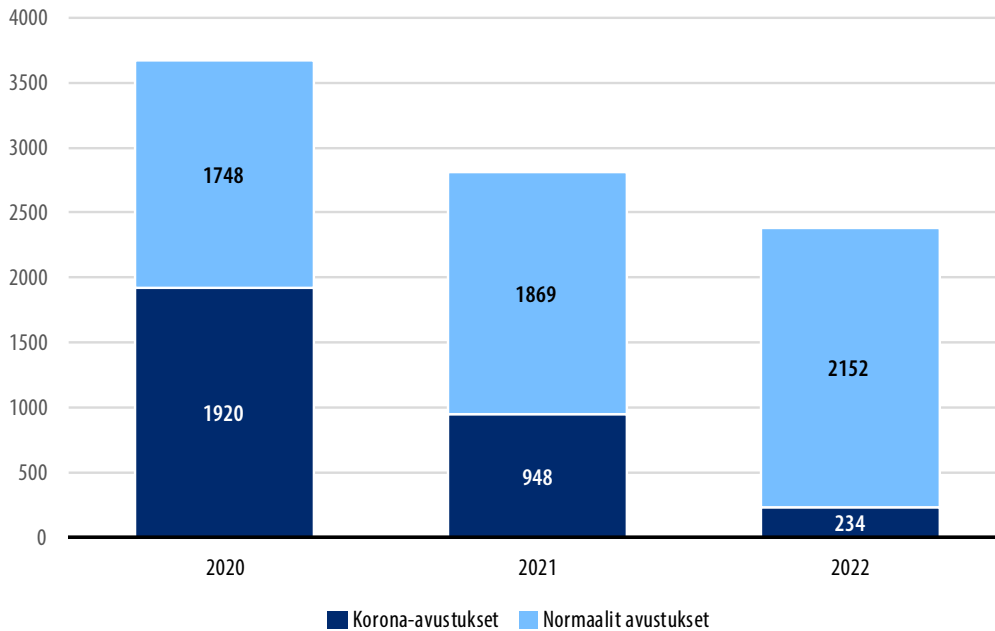
20 Lisätietoja: <https://tem.fi/yritystukirekisteri>.

Koronapandemia muutti tilapäisesti yritystukia, kun kriisiajan tuet otettiin käyttöön. Kuviossa 3.1 on havainnollistettu koronayritystukien suuruusluokkaa avustusten osalta vuosina 2020–2022 ja verrattu korona-avustuksia normaalien yritystukien määrään²¹. Koronan aiheuttaman häiriötilanteen vuoksi yrityksille jaetut avustukset on esitetty kuviossa pääasiassa²² myöntöjen perusteella. Lisäksi kuviossa esitetään normaaleille tuille myönnetyt määrärahat vuosilta 2020 (tilinpäätöstieto), 2021 (tilinpäätöstieto) ja 2022 (talousarviotieto).

Korona-avustuksia myönnettiin yrityksille huomattavasti enemmän vuonna 2020 kuin vuosina 2021–2022. Vuoden 2020 ensimmäisellä puoliskolla myönnettiin Business Finlandin ja ELY-keskusten koronahäiriötukia 1,3 miljardia euroa eli enemmän kuin korona-avustuksia yhteensä vuosina 2021 ja 2022. Korona-avustuksia myönnettiin kuitenkin lähes miljardi euroa vuonna 2021 ja tästä kustannustuen hakukierrosten osuus oli 671 miljoonaa euroa²³. Vuonna 2022 yrityksille myönnettiin pääasiassa vain kustannustukia ja sulkemiskorvauksia.

Korona-avustusten käyttöönotto nosti tilapäisesti yritystukien euromääräisen tason täysin uudelle tasolle, yhteensä lähes 3,7 miljardiin vuonna 2020 ja 2,8 miljardiin euroon vuonna 2021. Korona-avustuksia myönnettiin vuonna 2022 enää noin 230 miljoonaa euroa, mutta normaalien avustusten määrä on kasvanut aiemmista vuosista, ja yhteensä yritystukia oli 2,4 miljardia vuonna 2022. Avustusten lisäksi yrityksille tarjottiin laina- ja takausmuotoisia koronatukia, esimerkkinä tapahtumatakuu ja Finnveran tukimuodot.

-
- 21 On syytä huomata, että ”normaaliaikojen” tukitasoihin vaikuttaa tilapäisesti EU:n elpymis- ja palautumisvälineestä (RRF-ohjelma) kanavoitava rahoitus.
- 22 Esimerkiksi tapahtumatakuuta myönnettiin 129 miljoonaa euroa (”takaus”), mutta sitä maksettiin n. 15 miljoonaa euroa, joten tässä tapauksessa on ilmoitettu maksettu euromäärä.
- 23 Ml. kustannustuen 2. hakukierros kokonaisuudessaan (21.12.2020–26.2.2021) ja tuki kattamattomiin kiinteisiin kustannuksiin.

Kuvio 3.1. Myönnettyjen korona-avustusten määrä verrattuna normaaliajan avustuksiin.

Kuvion eurot ovat käyvin hinnoin. ”Normaalit avustukset” sisältävät myös korkotuet, energiaveronpalautukset yms. tuet, joiden katsotaan olevan yhteismitallisia avustusten kanssa. Niihin sisältyy myös EU:n elpymis- ja palautumisvälineen (RRF-ohjelma) mukaista rahoitusta.

3.2 Suorien tukien kehitys 2012–2022

Tässä raportissa suorat tuet pitävät sisällään kaikki EU-valtiontukikriteerit täyttävät tukimuodot verotukia lukuun ottamatta. Käsitteenä suora tuki pitää sisällään avustukset, lainat, takaukset, korkotuet ja muut vastaavat taloudellista etua sisältävät järjestelyt. Tilastoinnissa suorat tuet pitävät sisällään energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen ja maatalouden energiaveron palautuksen, koska ne näkyvät suorien tukien lailla budjetin menopuolella (28.91.41 Energiaverotuki).²⁴ Vastikkeellisista tuista, kuten lainoista ja takauksista, on ilmoitettu lainan tai takauksen myöntövaltuuden sijaan tukikomponentin osuus (esimerkiksi lainan korkotuki tai lainan perimättä jättäminen).

24 Valtion talousarvioesitys 2022: <https://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2022&lang=fi&maindoc=/2022/aky/aky.xml&id=/2022/aky/YksityiskohtaisetPerustelut/32/20/41/41.html>.

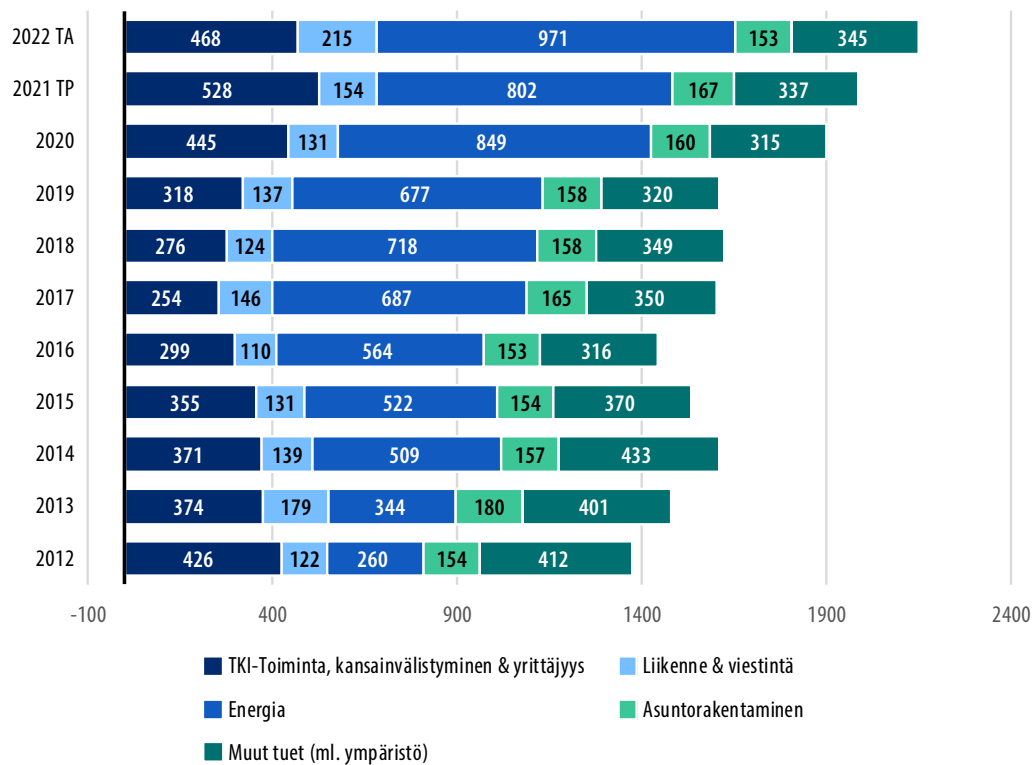
Niin sanotut koronayritystuet raportoidaan tässä erillään perinteisistä tuki-instrumenteista eli Kuviossa 3.2 olevat luvut kuvastavat normaaliajan tukien kehitystä. Yritystukien euromäärä on esitetty tukikategorioittain kiintein hinnoin elinkustannusindeksiä käyttäen vuoden 2022 tasolle. Tarkemmat tukien euromääräiset (nimelliset) luvut ja jako Kuvion 3.2 mukaisesti tukikategorioihin on esitetty raportin lopussa olevassa liitteessä. Suorat yritystuet (pl. maa- ja metsätalouden tuet ja koronatuot) kasvoivat noin 160 miljoonalla eurolla vuonna 2022 vuoteen 2021 verrattuna. Suoria tukia (pl. maa- ja metsätalouden tuet ja koronatuot) oli yhteensä 2,2 miljardia euroa vuonna 2022.

Ukrainan kriisin takia perustettiin EU:n tilapäisten valtiontukisääntöjen mukainen Suomen kansallinen puitetukiohjelma, johon kuuluvat seuraavat tukiohjelmat: Finnveran laina- ja takausohjelma (2 miljardia euroa), energiayhtiöille suunnattu laina- ja takausohjelma (5 miljardia euroa kuntasektorin energiayhtiöille ja 10 miljardia euroa johdannaismarkkinoilla toimiville yhtiöille vakuusvaatimusten kattamiseen), avustuspäätös Saimaan luotsauksen tukemiseen (0,9 milj. €) ja määräaikainen polttoainetuki kuljetusyrietyksille ja polttoöljytuki. Polttoainetukea oli mahdollista saada kolmelta kuukaudelta (helmikuu–huhtikuu 2022). Tuki kattoi 5 prosenttia polttoainekustannuksista näiltä kuukausilta ja sitä oli myönnetty 29 miljoonaa euroa 8.12.2022 mennessä. Finnveran laina- ja takausohjelmasta sekä energiayhtiöille suunnatusta laina- ja takausohjelmasta ei ole myönnetty lainkaan tukia vuoden 2022 aikana.

Suorien tukien määrä on kasvanut 2010-luvun alkupuolelta 2020-luvun alkuun huomattavasti sekä nimellisesti että reaalisesti. Kehitystä selittää erityisesti energiaan liittyvien tukien merkittävä kasvu, jonka taustalla on muun muassa ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävä energiasektorin muutos. Energia-kategorian tukia oli 971 miljoonaa euroa vuonna 2022, mikä on noin 3,5-kertainen määrä verrattuna vuoden 2012 vastaavaan reaaliiseen euromäärään. Energiatuissa on tapahtunut siirtymää uudistavien tukien suuntaan, kun energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksista ollaan luopumassa, päästökaupakompensatio on lakkautettu ja investointitukea uusiutuvan energian hankkeille kasvatetaan. Iso osa kategorian tukien kasvusta liittyy juuri energiatuen (investointituki) määrärahojen ja valtuuden korottamiseen vuosina 2021 ja 2022, ja suuri osa (450 milj. €) on EU:n elpymisvälineestä tulevaa rahoitusta vuonna 2022. Talousarvioesityksen (2022) mukaan energiatukea käytetään muun muassa uuden teknologian käyttöönoton ja kaupallistumisen edistämiseen, uusiutuvaan lämmöntuotantoon, pienimuotoiseen sähköntuotantoon ja liikenteen biopolttoaineiden käytön lisäämiseen sekä energiatehokkuusinvestointien (sis. sähköinen liikenne ja vetyteknologia) tukemiseen. Uusiutuvan energian tuotantotuen kustannukset ovat pienentyneet vuodesta 2021 (201 milj. € vuonna 2021 ja 96 milj. € vuonna 2022) eikä se ole enää euromääräisesti suurin yksittäinen tuki-instrumentti. Sähkön markkinahinnan nousu on vähentänyt uusiutuvan energian tuotantotuen käyttötarvetta.

Luopuminen suurille yrityksille kohdentuvasta energiantensiivisten yritysten veronpau-
lautustuesta (209 milj. € vuonna 2021, 58 milj. € vuonna 2022) tapahtuu asteittain vuo-
sina 2021–2024. Energiaverouudistuksen yhteydessä edellä mainitun tuen poistumisen
vastapainona alennettiin teollisuuden sähköveroluokan II veroa 0,69 sentistä EU:n vähim-
mäistasolle 0,05 senttiin kilowattitunnilta vuoden 2021 alusta. Päästökaupan epäsuorien
kustannusten kompensaatiotukea maksettiin 106 miljoonaa euroa vuonna 2021, mutta
päästökaupakompensaatio lakkautetaan ja sen korvaa energiantensiivisen teollisuuden
sähköistämistuki²⁵, jonka myöntäminen aloitettiin vuonna 2022. Energiaintensiivisen teol-
lisuuden sähköistämistuen momentille on myönnetty 87 miljoonaa euroa vuodelle 2022.

Kuvio 3.2. Suorien tukien kehitys (pl. maa- ja metsätalous sekä koronatuot) Suomessa
2012–2022 (kansallinen ja RRF rahoitus milj. €).



25 Lisätietoa: <https://tem.fi/sahkoistamistuki>.

Kuviossa on raportoitu budjetin tilinpäätösluvut vuosilta 2012–2021 ja vuoden 2022 osalta ilmoitetaan talousarvioluku. ELY-keskusten yritysrahoitukseen osoitettu rahoitus on tilinpäätöstiedon mukainen luku. Kuvion luvut ovat vuoden 2022 hinnoin.

Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotukien osalta havaitaan trendin kääntyminen laskusuunnasta ylöspäin vuoden 2017 jälkeen. Business Finlandin myöntämät avustukset yrityksille TKI-toimintaan oli matalimmillaan 176 miljoonaa euroa käyvin hinnoin vuonna 2017. Kehityksen kääntynyt vastaava luku oli 401 miljoonaa euroa vuonna 2021 mukaan lukien EU:n elpymisvälineestä (RRF) tuleva rahoitus ja vastaavasti 324 miljoonaa euroa vuonna 2023. Myös kiertotalouden investointi- ja innovaatiotuki muodostui merkittäväksi tässä tukikategoriassa (88 miljoonaa euroa vuonna 2022). ELY-keskusten tekemiä kehittämisavustuspäätöksiä sen sijaan tehtiin vuonna 2022 selvästi edellisvuoden vastaavaa vähemmän, sillä Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ohjelmakauden vaihtuminen myöhästytti päätöksiä loppuvuoteen. Kaiken kaikkiaan TKI-kategorian tuet supistuivat hieman aiempaan verrattuna.

EU:n elpymisvälineestä tuleva rahoitus vaikuttaa ohjelmakaudellaan merkittävästi sekä energiakategorian tukiin että TKI-tukiin. TKI-tukien osalta rahoitusta sisältyy moniin eri välineisiin vuoden 2022 osalta seuraavasti: Business Finlandin (BF) TKI-avustuksiin 74,1 miljoonaa euroa, BF:n veturiyrityskampanjassa 58 miljoonaa euroa ja BF:n kautta myönnetyssä kiertotalouden investointi- ja innovaatiotuksessa 87,8 miljoonaa euroa.

Liikenne ja viestintä -kategoriassa on tapahtunut vuodesta 2021 vuoteen 2022 suhteellisen iso kasvu, kun polttoaineen kallistumisen myötä otettiin käyttöön kuljetusyritysten polttoainetuki. Lisäksi sektoria kasvattaa RRF-ohjelman kautta myönnetty laajakaistatuki sekä vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivan ajoneuvon hankinta- ja muuntotuki. Kategoria muut tuet on pysynyt melko vakaana viime vuosina kuten asuntorakentamisenkin tuet.

TKI-tukia voidaan selkeimmin pitää taloutta mahdollisesti uudistavina tukina ja niiden aiempi vaisu kasvu suhteessa tukien kokonaismäärän kehitykseen on huomionarvoista. Vastaavasti esimerkiksi energiakategorian tukien reaalisuus on yli 260 prosenttia tarkasteluvälillä. Energiakategorian tuet sisältävät myös taloutta uudistavaa tukea siltä osin kuin ne kohdentuvat uuden teknologian käyttöönottoon ensimmäisen kerran, mutta suurelta osin ne ovat olleet kustannuskilpailukyvyyn kautta vaikuttavia talouden rakenteita säilyttäviä tukia kuten energiaveronpalautuksia. Positiivista energiatukien kehityksessä on se, että painopiste on niissä siirtynyt tuotantotuista uudistaviin tukiin viime vuosina. Tällä hetkellä hiilivuotoriskiä voidaan kuitenkin pitää todellisena riskinä, kun päästökaupanhinta on kallistunut voimakkaasti viime vuosina. Vuonna 2013 päästöoikeuden hinta kävi alle 3 eurossa, kun vuoden 2022 loppupuolella hinta oli noin 75 ja 100 euron välissä. Päästöoikeuden hinnan moninkertaistumisella ja siirtymällä fossiilisista energialähteistä

uusiutuviin energialähteisiin voidaan osittain perustella energiatukien määrän kasvua. Lisäksi Venäjän aloittama hyökkäyssota on myllertänyt Euroopan energiamarkkinat ja tehnyt energiasta kalliimpaa kuin aikaisemmin.

Suorien tukien määrä suhteessa bkt:hen (käypähintaiset) on vaihdellut 0,59–0,69 prosentin välillä vuosina 2012–2019. Vuonna 2020 suhdeluku oli 0,73 prosenttia ja vuoden 2021 suorien tukien määrä suhteessa bkt:hen oli 0,74 prosenttia. Suhdeluku on kasvussa ja ennakkolukujen perusteella suorien tukien suhde bkt:hen olisi noin 0,80 prosenttia vuonna 2022. Suorien tukien trendi näyttäisi siis olevan kasvussa.

Taulukko 3.1 havainnollistaa suorien tukien painopisteen kehitystä siten, että maa- ja metsätalouden tuet on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Korkeimmillaan TKI-toiminnan, kansainvälistymisen ja yrittäjyyden tukiosuus oli 31 prosenttia vuonna 2012, mutta vuonna 2017 tukiosuus oli enää noin 16 prosenttia. Kehityksen käännyttyä tukiosuus kasvoi jopa 26,6 prosenttiin vuonna 2021, mutta vuonna 2022 tukiosuus supistui 21,8 prosenttiin²⁶. Lukuja tulkittaessa on syytä ottaa huomioon, että energia -kategoria sisältää myös uudistavaa tukea muun muassa energiateknologian uusiin investointeihin. Energian tukiosuus on kasvanut merkittävästi, noin 19 prosentista vuonna 2012 45,1 prosenttiin vuonna 2022. Asuntorakentamisen ja muiden tukien tukiosuudet ovat vuosien mittaan pienentyneet. Liikenne ja viestintä -tukiosuus kasvoi kymmeneen prosenttiin vuonna 2022.

26 Vuosittaisiin vaihteluihin vaikuttaa myös EU:n elpymisvälineestä saatava tilapäinen rahoitus ja sen ajoittuminen.

Taulukko 3.1. Suorien tukien (kansallinen ja RRF rahoitus) jakautuminen kategorioittain 2012–2022 (%).²⁷

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TKI-toiminta, kv ja yrittäjyys	31,0	25,3	23,1	23,2	20,8	15,9	17,0	19,8	23,4	26,6	21,8
Liikenne ja viestintä	8,9	12,1	8,6	8,5	7,6	9,1	7,7	8,5	6,9	7,8	10,0
Energia	18,9	23,3	31,6	34,1	39,1	42,9	44,2	42,0	44,7	40,3	45,1
Muut tuet (ml. ympäristö)	30,0	27,1	26,9	24,1	21,9	21,8	21,5	19,9	16,6	16,9	16,0
Asuntorakentaminen	11,2	12,2	9,8	10,1	10,6	10,3	9,7	9,8	8,4	8,4	7,1

²⁷ Raportin lopussa olevassa liitteessä on esitetty maa- ja metsätalouden SEUT-sopimuksen artiklan 107 ja 42 mukaiset tuet (kansallinen osuus) vuosilta 2012–2021.

3.3 Yrityksille kohdistuvat verotuet

Verotuet ovat verolainsäädännössä määriteltyjä poikkeuksia verotuksen perusrakenteesta (normijärjestelmästä) ja niiden avulla pyritään tukemaan tiettyä elinkeinoa tai verovelvollisten ryhmää. Muodoltaan ne voivat olla verovapauksia, verovähennyksiä, alempia verokantoja ja niihin rinnastettavia keinoja. Suomessa verotukien määrää koskevien laskelemien perustana oleva normijärjestelmä on määritelty Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toimesta vuonna 2010 (Kröger & Rauhanen 2010). Koska valtiot määrittelevät itse kukin oman normiverojärjestelmänsä, kansainväliset standardit puuttuvat ja yritysten verotukien kansainvälinen vertailu on vaikeaa, ellei mahdotonta.

Verotuksen kautta annettava tuki on tärkeää ottaa huomioon, jotta voidaan muun muassa arvioida verotukien ja suorien tukien keskinäistä paremmuutta eri tilanteissa ja erityyppisissä yrityksissä. Verotuilla on huomattava merkitys myös julkisen talouden kannalta.²⁸ Haasteena on kuitenkin se, että niiden tunnistettavuus ei ole yleensä suoraviivaista ja verotuet eivät ole välttämättä yhtä läpinäkyvän hyväksymisprosessin ja seurannan kohteena kuin suorat tuet. Yritystukien tutkimusjaoston kilpailuttama hanke koskien verotukien määrittelyä, mittaamista ja vaikutusten arviointia tähtää omalta osaltaan verotukien käsitteen selkeyttämiseen. Tutkimuksen toteutti VATT ja sitä esitellään lyhyesti oheisessa tekstilaatikossa.

28 Verotukien seuranta ja arviointi on kuitenkin tärkeää, koska niiden käyttö heikentää julkista taloutta siinä missä suorien tukienkin käyttö. Finanssipolitiikan kehysäännöt koskevat kuitenkin vain menoja ja verotuet näkyvät pääasiassa tulopuolella, ja vain kaksi verotukea näkyy budjetin menopuolella (energiaverojen palautukset). Verotuet myös monimutkaistavat verojärjestelmää. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että merkittävienkään verotukien tavoitteita ei ole määritelty (VTV 2021). Tällöin on mahdotonta arvioida tavoitteiden toteutumista.

Yritysverotukien käsite, luokittelu ja vaikuttavuus (VATT Tutkimuksia 193, 2023)

Yritysverotuet, kuten verotuet ylipäättään, eivät ole selkeästi ja yksikäsitteisesti määriteltyjä, ja tämä aiheuttaa päänvaivaa yritystukien kehityksen arvioinnissa ja samalla talouspoliittisessa keskustelussa. Tilannekuvan selkeyttämiseksi Yritystukien tutkimusjaosto kilpailutti aihetta koskevan tutkimushankkeen ja se toteutettiin Valtiontaloudellisen tutkimuskeskuksen koordinoimana.

Verotukien mittaamisella on suhteellisen lyhyt historia niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Suomessa näiden tukien säännöllinen raportointi alkoi vasta 1980-luvun lopulla esikuvana Yhdysvallat, jossa verotukiselvitysten laatiminen oli alkanut noin parikymmentä vuotta aikaisemmin. Tutkimuksessa käydään läpi myös nykyiset käytännöt verotukien raportoinnissa muissa Pohjoismaissa ja muutamissa muissa maissa. Saksaa lukuun ottamatta näissä maissa ei ole kiinnitetty erityistä huomiota yritystoimintaan kohdistuviin verotukiin. Tämä vahvistaa päätelmää verotukien luokittelun haastavuudesta.

Tutkimuksessa kuvataan Suomessa nykyisin käytössä olevan verotukiraportoinnin periaatteet. Verotuki määritellään verotuksen normaalista perusrakenteesta poikkeavaksi säännöksi, joka aikaansaa jonkin taloudellisen toiminnon tai veronsaajaryhmän verojen kevenemisen. Tämän periaatteen noudattaminen on Suomessa suoraviivaista. Esimerkiksi jo pelkkä verotuksen yksinkertaistamiseen tai toimeenpanon helpottamiseen tähtäävä poikkeama perusrakenteesta voi synnyttää verotuen. Tutkimuksessa on tarkasteltu mahdollisia lisäkriteerejä, joiden avulla voitaisiin nykyisten verotukien joukosta määrittää ne, jotka aidommin voidaan rinnastaa suoriin tukiin. Esimerkkinä käytetyn elinkeinoverotuksen nykyisistä verotuista vain muutama täyttää valitut lisäkriteerit. Näillä lisäkriteereillä pyrittäisiin rajaamaan verotukea aiheuttavien verosäännösten joukkoa kahdella tavalla, ensinnäkin säännöksiin, jotka ovat tavoitteiltaan ja vaikutuksiltaan vertailtavissa suoriin tukiin, ja toiseksi verotukiin, jotka kohdistuvat elinkeinotoimintaan.

Tutkimuksessa esitetään myös näkemyksiä verotukianalyysin yleisemmästä kehittämisestä, ja raporttiin sisältyy myös empiirinen vaikuttavuusanalyysi elinkeinoverotuksen korotettujen poistojen vaikutuksista. Vaikuttavuusanalyysissä päädytään siihen johtopäätökseen, että Suomessa elinkeinoverotuksen poistokorotuksilla ei ole ollut mainittavaa vaikutusta talouden kokonaisinvestointeihin.

Valtiovarainministeriö julkaisee vuosittain tiedot kaikista verotuista ja arvioiduista euromääristä vuositasona.²⁹ Verotukia on määritelty yhteensä 194 vuonna 2022 ja 193 vuonna 2023, kun mukana ovat sekä henkilöille että elinkeinoelämälle suunnatut verotuet. Verotukien määrää ei ole merkittävästi karsittu huolimatta pyrkimyksistä estää verotukien käyttöä esimerkiksi menokehysten kiertämiseen. Vuonna 2022 otettiin käyttöön määräaikainen sähkön myyntiin sovellettava arvonnlisäverokannan alennus 24 prosentista 10 prosenttiin. 1.1.2023 tuli voimaan laki tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoihin perustuvista lisävähennyksistä, joiden verotuottovaikutus on jatkossa noin 100 miljoonaa euroa. Hallitusohjelman mukaisesti parafiinisen dieselin verotuki poistettiin käytöstä ja energiaintensiivisten yritysten verotuesta luovutaan asteittain.

Tässä luvussa on rajauduttu EU:n valtioneuvoston päätösten mukaisten yritysverotukien lisäksi niihin valtiovarainministeriön verotukilistauksen verotukiin, joita voidaan pitää yritystuen osittain. Osassa verotukia tuki kohdistuu sekä yrityksille että kotitalouksille, kuten alennettujen arvonlisäverokantojen kohdalla. Arvionvaraisuutta tukiin tulee monesta syystä, esimerkiksi niitä laskettaessa ei oteta huomioon tuen aiheuttamia käyttäytymisvaikutuksia ja samanaikaisesti vaikuttavien verotukien yhdysvaikutuksia. Laskelmien suuntaa antavaa luonnetta korostaa myös se, että taustalla oleva verotuksen perusrakenteen määrittely on tehty jo yli kymmenen vuotta sitten vallinneen lainsäädännön mukaan

3.3.1 EU:n valtioneuvoston päätösten mukaiset verotuet

EU:n valtioneuvoston päätösten piiriin kuuluu vain pieni osa kansallisesti tunnistetuista verotuista. Seuraavassa taulukossa on esitetty EU:n valtioneuvoston päätösten mukaiset yritysverotuet ja niiden arvioidut euromäärät vuosilta 2021–2023 (Taulukko 3.2). Suurin näistä yritysverotuista on teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköverokanta (veroluokka II) ja kyseisen verotuen määrä vuonna 2022 oli 833 miljoonaa euroa ja arvio vuodelle 2023 on 848 miljoonaa euroa. Kyseinen verotuki kasvoi, kun sähköveroluokan II veroa alennettiin vuonna 2021 ja sähköveroluokkaan II siirrettiin muun muassa kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavat lämpöpumput, konesalit ja kierrätysteollisuus vuonna 2022. Toinen verrattain suuri verotuki on energiaintensiivisten yritysten veropalautus³⁰, mutta tästä tuesta ollaan luopumassa asteittain vuoteen 2025 mennessä. Kyseistä verotukea on pienennetty vuodesta 2022 lähtien. Maatalouden energiaveronpalautus pidetään ennallaan eikä sitä olla poistamassa niin kuin energiaintensiivisten yritysten verotukea. Pääasiassa

29 Julkaistaan osoitteessa <https://vm.fi/verotuet>.

30 Energiaveronpalautuksia voidaan tarkastella sekä avustuksena että verotukena.

EU:n valtiontukisääntöjen mukaiset yritysverotuet ovat energiaan liittyviä tukia. Poikkeuksena ovat elokuvatuottajien tuotantotuen verovapaus, virvoitusjuomien ja juomapakkausten pientuottajien verovapaus, metsälahjavähennys ja tonnistovero, joka liittyy meriliikenteeseen.

Taulukko 3.2. EU:n valtiontukisääntöjen mukaiset yritysverotuet (milj. €).

	2021	2022	2023
Elokuvatuottajien verovapaa tuotantotuki	3	3	3
Teollisuuden, kasvihuoneiden ja konesalien alempi sähköverokanta (veroluokka II)	810	833	848
Yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon energiasäilöntöveron alennus (CHP)	131	120	96
Tonnistovero	16	16	17
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus (ml. suoriin tukiin)*	209	58	41
Maatalouden energiaveron palautus (ml. suoriin tukiin)*	35	48	48

*Veronpalautustuet näkyvät budjetin menupuolella suorien tukien tapaan, joten ne on tässä katsauksessa luokiteltu suorien tukien energiakategoriaan. Lähde: VM (2022) verotuet 2021–2023.

3.3.2 Yritysten verotukien laajempi määrittely

Yksi tapa esittää yritysverotuet vuosilta 2021–2023 on esitetty raportin lopussa olevassa liitteessä jaoteltuna verolajeittain siten, että pohja-aineistona on valtiovarainministeriön julkaisema verotukilistaus. Mukana ovat ne verotuet, joita voidaan ainakin osittain pitää yritysverotukina. Verotukienkin kohdalla merkittäviä verotukia kohdistuu energiasektorille ja teollisuuteen (valmisteverotus ja liikenne), mutta myös elinkeinotulon verotukseen. Vuonna 2023 yritykset saavat uuden verotuen tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Uudesta TKI-verokannustimesta voi lukea tietolaatikosta. Taulukossa 3.3. on esitetty esimerkkejä yritysverotuista.

Taulukko 3.3. Esimerkkejä yritysverotuista.

Yritysverotuki-instrumentti	2021	2022	2023
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoöljyn normia alempi verokanta	478	472	465
Teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköverokanta (Veroluokka II)	810	833	848
Parafiinisen dieselin verotuki (poistuu 2023)	72	31	-
Turpeen normia alempi verokanta	146	104	96
Turpeen verottoman käytön yläraja	18	25	25
Henkilökuljetusten alennettu alv-kanta 10 % (0 % 1–4/2023)	198	210	372
Tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys	-	-	81
Tutkimusyhteistyön lisävähennys 2021–2027 (150 % lisävähennys) ³¹	8	20	20

Lähde: VM Verotuet 2021–2023.

Energiaverotuet ovat ajankohtaisia muun muassa ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja hallituksen hiilineutraalisuustavoitteen kannalta. Energiasektorin verotukia on esitelty tarkemmin yritystukien tutkimusjaoston ensimmäistä vuosiraporttia varten tilatussa taustaraportissa ja valtiovarainministeriön energiaverotukia koskevassa muistiossa (Laukkanen 2020; Valtiovarainministeriö 2020). Venäjän aloittamaan hyökkäyssodan myötä energia-tukien määrään kohdistuu lisäpainetta niin Suomessa kuin muualla EU:ssa erilaisten korkeasta energianhinnasta maksettavien kompensatioiden tai veronalennusten myötä.³²

31 Verotukseen tehtiin lisävähennyksen korotus 150 prosenttiin.

32 Esimerkiksi Suomessa sähkön myyntiin sovellettavaa arvonlisäverokantaa alennettiin 24 prosentista 10 prosenttiin aikavälille 1.12.2022 – 30.4.2023. Arvonlisäverokannan alentaminen koskee ainoastaan sähkön myyntiä, ei esimerkiksi sähkön siirtoa. Lisäksi henkilökuljetusten alennettu arvonlisäveroprosentti lasketaan määräaikaisesti 10 prosentista nolnaan vuonna 2023.

Ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi Suomen pitää tulevaisuudessa kuitenkin edelleen vähentää fossiilisiin polttoaineisiin kohdistuvaa verotukea. Verotukiraportoinnin ohjausryhmä³³ määritteli parafiinisen dieselöljyn verotuen verotueksi vuonna 2019 ja tuki on sittemmin päätetty poistaa. Kyseisen verotuen suuruus oli 100 miljoonaa euroa vuonna 2020. Lisäksi vuonna 2022 poistettiin biokaasun verottomuus liikennekäytössä ja lämmityksessä käytettävän biokaasun verotukea pienennetään vuonna 2023. Energiaintensiivisen teollisuuden veronalennus on päätetty lakkauttaa vuoteen 2023 mennessä. Turpeen verotuki kasvoi, kun turpeen verottoman käytön raja laajennettiin kaikille laitoksille ja se korotettiin 10 000 megawattituntiin.

Viime aikoina kuljetus- ja logistiikkatoimialan kustannukset ovat nousseet polttoaineiden kallistuttua melko voimakkaasti vuodesta 2020, etenkin Venäjän aloitettua sotatoimet Ukrainassa. Nykytilanteessa päätöksentekijöiden pitää tasapainotella kilpailukyvyyn, huoltovarmuuden, kestäväen julkisen talouden, ilmastonmuutoksen hillinnän ja hiilivuodon välillä.

Uusi TKI-toiminnan verokannustin

Uusi yritysten T&K-toimintaa tukeva verovähennys tuli voimaan 1.1.2023 (yleinen lisävähennys), mutta tukeen kuuluva ylimääräinen lisävähennys tulee voimaan verovuonna 2024. Lisävähennykseen ovat oikeutettuja kaikki elinkeinotoimintaa tai maataloutta harjoittavat verovelvolliset, joilla on T&K-toimintaan tarkoitettuja palkka- tai ostopalvelumenoja. Tuki koostuu elinkeinotoiminnan ja maatalouden tulosta tehtävästä tutkimus- ja kehittämistoiminnan yleisestä lisävähennyksestä, jonka suuruus on 50 prosenttia T&K-toimintaan liittyvistä palkka- ja ostopalvelumenoista. Yleisen lisävähennyksen enimmäisraja verovuotta kohden on 500 000 euroa ja alaraja 5000 euroa. Yleisen lisävähennyksen lisäksi yritys voisi saada myös T&K-toiminnan lisääntymiseen perustuvan ylimääräisen lisävähennyksen, jonka suuruus on 45 prosenttia. Ylimääräisen lisävähennyksen yläraja on 500 000 euroa, mutta alarajaa ei ole. Uutta T&K-verotukea käytetään rinnakkain tutkimusyhteistyön lisävähennysverotuen (voimassa 2021–2027) kanssa siten, ettei samoihin menoihin voi käyttää kumpaakin verotukea. Valtiovarainvaliokunnan mietinnön (VaVM 35/2022 vp) perusteella tuen arvioidaan pienentävän

33 Verotukiraportoinnin ohjausryhmän pöytäkirja 28.8.2019 saatavilla: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/04bd03cb-0c69-4747-a890-c9e0bcf06f71/70334910-56ae-43a8-92ad-f6f738c7c7f9/POYTAKIRJA_20200817110135.PDF.

yhteisöveron tuottoa noin 76 miljoonalla eurolla, valtion ansio- ja pääomatuloveroa noin 4 miljoonalla eurolla ja kunnallisveron tuottoa noin miljoonalla eurolla vuonna 2023. Vuodesta 2024 alkaen yhteisöveron tuotto arvioidaan pienentyvän noin 99 miljoonalla, valtion ansio- ja pääomatulovero noin 5 miljoonalla ja kunnallisveron tuotto noin miljoonalla eurolla.

Uuden verokannustimen taustalla on parlamentaarisen TKI-työryhmän työ ja tavoite nostaa TKI-panostukset neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä. Julkisiin T&K-panostuksiin ei kuitenkaan lueta tämän T&K-kannustimen vaikutusta, vaan siihen luetaan vain suorat menolisyökset. Tätä yrityksille myönnettävää verotukea ei määritelty EU:n valtioneukisääntelyn mukaiseksi valtiontueksi.

3.4 Koronayritystuet vuosina 2020–2022

Koronaviruspandemian levitessä keväällä 2020 maat ottivat nopeassa tahdissa käyttöön poikkeuksellisia toimenpiteitä viruksen leviämisen estämiseksi. Talouden rajoitus- ja sulkutoimet sekä globaalien tuotantoketjujen ongelmat johtivat suuriin tuotantotoiminnan häiriöihin ja yritysten sekä kotitalouksien tulonmenetyksiin. Etenkin matkailuala ja henkilökohtaiseen palveluun keskittyvät toimialat kärsivät rajoitus- ja sulkutoimista.

Koronatuilla tähdättiin yritysten tuotantokapasiteetin ja työllisyyden säilyttämiseen kriisin yli. Niiden käytön mahdollisti se, että Euroopan komissio otti käyttöön tilapäiset valtiontukipuitteet eli valtioneukisääntöjen kevennykset koronapandemian takia. Lähinnä vain tuotantokapasiteetin säilyttämiseen tähtäävät tukitoimet eivät ole normaalioloissa mahdollisia, mutta poikkeuksellinen kriisitilanne synnytti tarpeen kriisituille ja sääntelyn joustoille. Alun perin tilapäisten valtioneukisääntöjoustojen piti loppua vuoden 2020 loppuun mennessä, mutta ne ovat voimassa rajoitetusti vuoden 2023 loppuun asti. Tilapäisiin valtioneukisääntöihin on tehty seitsemän laajennusta, joista neljä vuonna 2020 ja kaksi vuonna 2021 ja yksi vuonna 2022. Venäjän aloittaman hyökkäyssodan takia poikkeustoimet ovat saaneet jatkoa, kun Euroopan komissio hyväksyi kriisiajan tilapäiset valtiontukipuitteet maaliskuussa 2022 (Euroopan komissio 2022a). Lisäksi Komissio hyväksyi 9.3.2023 tilapäiset kriisi- ja siirtymäpuitteet, joiden on tarkoitus olla voimassa 31.12.2025 asti (Euroopan komissio 2023). Tämän luvun lopussa on liite, joissa edellä mainitut valtioneukisääntöjen joustot on esitelty tarkemmin.

Vuosina 2020–2022 korona-avustuksia myönnettiin yhteensä 3,1 miljardia euroa (Taulukko 3.4). Vaikka kustannustukikierroksia tuli kaiken kaikkiaan kuusi, kustannustukien yhteismäärä, noin 900 miljoonaa euroa, jäi kuitenkin pienemmäksi kuin Business Finlandin

ja ELY-keskusten heti koronakriisin alussa myöntämien kehittämistukien yhteismäärä, noin 1,3 miljardia euroa. Vuonna 2022 korona-avustuksia myönnettiin vielä 234 miljoonaa euroa. Voimassaolleita korona-avustuksia olivat kustannustuen (ml. tuki kattamattomiin kiinteisiin kustannuksiin) 5. ja 6. kierros, sulkemiskorvaus ja yrittäjien työmarkkinatuki (15.2.2022 asti). Suomessa käytössä olleet koronatuki-instrumentit on esitetty yksityiskohtaisemmin (ml. vastikkeelliset tuet) raportin lopussa olevassa tilastoliitteessä ja tukien ehdoista ja kohdentumisesta voi lukea tarkemmin myös Yritystukien tutkimusjaoston kahdesta aikaisemmasta raportista.³⁴ Koronatukia koskevat arviointitutkimukset ja opetukset koronatukipolitiikasta ovat esillä seuraavassa luvussa.

Taulukko 3.4. Korona-avustukset 2020–2022 yhteensä tukimuodoittain

Avustukset	Määräraha milj. euroa
Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin liiketoiminnan kehittämisavustukset häiriötilanteessa	994,4
ELY-keskusten yritysten kehittämisavustus koronavirusepidemiasta aiheutuneissa markkina- ja tuotantohäiriöissä	335,5
Yrittäjän työmarkkinatuki	238,2
Yksinyrittäjän valtionavustus	94,3
Tuki ravintola-alan yrityksille	136
Kustannustuet (kaikki hakuerrokset)	945,3
Sulkemiskorvaukset	165,4
Tapahtumatakuu	14,8
Maaseudun yritykset	52,8
Lasti- ja matkustaja-alusvarustamojen liikennöinti*	68,1
Kulttuuri- ja elokuva-ala	46,3
Muut**	11,6
Yhteensä	3 102,4

* sisältää myös miehistötukilain väliaikaisen muutoksen,

** journalismi, liigaseurat, öljyjätehuollon kehittämisavustus

34 Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163024>, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164020>.

Suomessa uusien tukien tarve oli pienempi moniin maihin verrattuna, koska taloustilanne säilyi kohtuullisena ja olemassa oleva lomautusjärjestelmä mahdollisti työvoimakustannusten nopean sopeuttamisen. Varsinaisten yritystukien ohella maat ovat tukeneet yrityksiä esimerkiksi laina- ja takausohjelmilla sekä verotukseen ja konkurssilainsäädäntöön liittyvillä tilapäisillä ratkaisuilla (Andersen ym. 2022; Einiö ym. 2022; EU komissio 2021b). Erilaiset palkkatuet sekä lomautuksiin ja lyhennettyyn työaikaan liittyvät tuet ovat useimmissa maissa osa kokonaisuutta. Yritystukien lisäksi markkinaehtoisen rahoituksen tarjoamisella, kuten Finnveran korotetuilla valtuuksilla, voi olla markkinoita rahoittava vaikutus kriisin aikana.

3.5 Yhteenveto

Suorat yritystuet (pl. koronatuot ja maa- ja metsätalouden tuot) kasvoivat noin 160 miljonnalla eurolla vuodesta 2021 vuoteen 2022. Kasvua tapahtui energia- sekä liikenne ja viestintä -kategorioissa.

Energiatuki (investointituki) on voimakkaasti kasvanut tukimuoto. Tukimäärän kasvu johtui suurelta osin EU:n elpymis- ja palautumisvälineen (RRF-ohjelma) rahoituksen kohdentamisesta siihen. Päästökauppakompensaatio lakkautettiin vuonna 2021, mutta käyttöön otettiin teollisuuden sähköistämistuki vuonna 2022.

TKI-tukien yhteismäärä supistui jonkin verran edellisvuoden vastaavaan verrattuna. EU:n elpymisvälineestä saatava tilapäinen rahoitus ja sen ajoittuminen vaikuttaa vuosittaisiin vaihteluihin. ELY-keskusten tekemiä kehittämisavustuspäätöksiä tehtiin vuonna 2022 edellisvuotta vähemmän, sillä Euroopan aluekehitysrahaston ohjelmakausi myöhästyi päätöksiä loppuvuoteen.

EU:n valtiontukisääntöjen mukaisista verotuista merkittävin on teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköverokanta. Sen määrä on noin 850 miljoonaa euroa vuonna 2023.

Uusi yritysten T&K-toimintaa tukeva verovähennys tuli voimaan 1.1.2023 (yleinen lisävähennys), ja tukikokonaisuuteen kuuluva ylimääräinen lisävähennys tulee voimaan vuonna 2024. Yhdistelmätuon verokertymää alentava vaikutus on noin 100 miljoonaa euroa.

Verotuet eivät yleensä ole yhtä läpinäkyvän hyväksymisprosessin ja seurannan kohteena kuin suorat tuot. Kerran käyttöön otetuilla tuilla on taipumus jäädä pysyviksi.

Yritysverotuki ei ole tarkkarajainen käsite. Yritystukien tutkimusjaoston käynnistämä ja VATT:n toteuttama tutkimushanke antaa eväitä yritysverotukien tarkempaan rajaamiseen.

Korona-avustuksia myönnettiin vielä 234 miljoonaa euroa vuonna 2022. Yhteenlaskettu korona-avustusten määrä oli 3,1 miljardia euroa vuosina 2020–2022. Kustannustukikieroksia oli kaiken kaikkiaan kuusi. Kustannustukien määrä, noin 900 miljoonaa euroa, jäi kuitenkin pienemmäksi kuin Business Finlandin ja ELY-keskusten heti koronakriisin alussa myöntämien kehittämistukien yhteismäärä, noin 1,3 miljardia euroa.

Koronapandemian takia käyttöön otetut valtiontukisääntöjen joustot ovat saaneet jatkoa Ukrainan kriisistä. Yritystukikilpailun riski on vahva, kun selkeää exit-strategiaa valtiontukisääntöjen joustojen lakkauttamisesta ei ole olemassa. Joustot mahdollistavat melko avoimien yritysten tukemisen.

Lähteet

Andersen, T., Holden, S. & Honkapohja, S. 2022. Economic consequences of the pandemic -The Nordic countries. Underlagsrapport till SOU 2022:10 Sverige under pandemin.

Einiö, E., Koski H., Kuusi, T. & Lehmus, M. 2022. Innovation, Reallocation, and Growth in the 21st Century. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:1.

Euroopan komissio 2023. Lehdistötiedote 9.3.2023: Ryhmäpoikkeussääntöihin muutoksia vihreän ja digitaalisen siirtymän helpottamiseksi ja nopeuttamiseksi. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_23_1563

Euroopan komissio. 2022a. Lehdistötiedote: Valtiontuki: Komissio jatkaa kriisiajan tilapäisten valtiontukisääntöjen käyttöä tietyin muutoksina. Saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_22_6468.

Euroopan komissio. 2022b. Euroopan unionin virallinen lehti. Komission tiedonanto: Muutokset valtiontukitoimenpiteitä talouden tukemiseksi tämänhetkessä covid-19-epidemiassa koskeviin tilapäisiin puitteisiin https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2022.423.01.0009.01.FIN&toc=OJ%3AC%3A2022%3A423%3ATOC#ntr1-C_2022423FI.01000901-E0001.

Euroopan komissio. 2022c. Julkilausuma: Valtiontuki: Komissio hyväksyy tilapäiset kriisipuitteet talouden tukemiseksi Ukrainaan kohdistuneen Venäjän hyökkäyksen johdosta. Saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/statement_22_1949.

Euroopan komissio. 2022d. Lehdistötiedote: Valtiontuki: Komissio muuttaa kriisiajan tilapäisiä valtiontukipuitteita. Saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_22_4622.

Euroopan komissio. 2022e. Lehdistötiedote: Valtiontuki: Komissio jatkaa kriisiajan tilapäisten valtiontukisääntöjen käyttöä tietyin muutoksina. Saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_22_6468.

Euroopan komissio. 2021a. Lehdistötiedote: Komissio jatkaa tilapäisten puitteiden voimassaoloa tukeakseen talouden elpymistä koronaviruspandemian aikana. Saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6092.

- Euroopan komissio. 2021b. Competetion State aid brief. Issue 1/2021 – March 2021. The use of Covid-19 related State aid measures by EU Member States.
- Laukkanen, M. 2020. Energian tuotantoon ja energian käyttöön liittyvät yritystuet. Yritystutkien tutkimusjaoston arviointiraportin 2019 taustaraportti.
- Parlamentaarinen TKI-työryhmä. 2021. Valtioneuvoston julkaisu 2021:95.
- Rauhanen, T. 2017. Verotuet valtion politiikkavälineenä ja ohjauksena. VATT julkaisut 71.
- Rauhanen, T. & Kröger, O. 2010. Verotuet Suomessa 2009. VATT Valmisteluraportit 5/2010.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2021. Tarkastuskertomus 19/2018 Veromuutosten ja verotukien vaikutusarviointit. Saatavilla: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/12/VTV-Jalkiseuranta-Veromuutosten-ja-verotukien-vaikutusarviointit-19-2018.pdf>.
- Valtiovarainvaliokunta. 2022. Valiokunnan mietintö VaVM 35/2022 vp LA 69/2022 vp. Lakialoite laeiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoihin perustuvista lisävähennyksistä verotuksessa ja verontilityslain 12 ja 12 f §:n ja tuloverolain 124 ja 124 b §:n muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.
- Valtiovarainministeriö. 2022. Verotuet 2021–2023. Saatavilla: <https://vm.fi/verotuet>.
- Valtiovarainministeriö. 2020. Muistio: Energiaverotuet 12.8.2020. Saatavilla: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/04bd03cb-0c69-4747-a890-c9e0bcf06f71/537ec877-4119-4fff-9f6d-9b778a0f46f9/MUISTIO_20201013143604.PDF.

Liite EU:n valtiontukisääntöjen joustot

Tilapäiset valtiontukisäännöt koronapandemian johdosta

Euroopan komissio joustavoitti huomattavasti valtiontukisääntelyä, jotta koronaepidemian seurauksena vaikeuksiin joutuneita yrityksiä ja työpaikkoja pystyttiin tukemaan. Euroopan komissio hyväksyi 19. maaliskuuta 2020 tilapäiset valtiontukipuitteet, jonka avulla jäsenvaltiot voivat varmistaa yritysten likviditeetin ja rahoituksen saannin. Komissio salli yritystuet myöhemmin koronapandemian seurauksena myös muista syistä kuin koronan johdosta vaikeuksissa oleville yrityksille.

Tilapäisiä valtiontukisääntöjä laajennettiin ja tehtiin joustavammiksi Euroopan komission toimesta vielä vuoden 2020 huhtikuussa, toukokuussa, kesäkuussa, lokakuussa sekä vuoden 2021 tammikuussa ja marraskuussa (Euroopan komissio 2021 a) sekä vuoden 2022 lokakuussa (Euroopan komissio 2022b). Huhtikuussa 2020 valtiontukipuitteita laajennettiin koskemaan koronaliitännäisten tuotteiden valmistusta, T&K-toiminnan tukemista ja palkkatukea. Toukokuussa sallittiin yritysten julkinen pääomittaminen, jossa on mukana valtiontukea. Kesäkuussa sallittiin se, että tukea voidaan myöntää yrityksille, jotka olivat taloudellisissa vaikeuksissa jo ennen koronaepidemiaa. Lokakuussa sallittiin kattamattomien kiinteiden kustannusten tuki yrityksille, joiden liikevaihto on laskenut 30 prosenttia.

Tammikuussa 2021 sääntöjen yrityskohtaisia tukien enimmäismääriä nostettiin 800 000 eurosta 1,8 miljoonaan euroon. Kattamattomien kiinteiden kustannusten kustannustuen osalta yritysکوhtainen enimmäismäärä nostettiin 3 miljoonasta 10 miljoonaan euroon. Marraskuussa 2021 yritysکوhtaisia tukien enimmäismääriä nostettiin 1,8 miljoonasta eurosta 2,3 miljoonaan euroon ja kattamattomien kiinteiden kustannustuen tuen yritysکوhtaista enimmäismäärää 10 miljoonasta eurosta 12 miljoonaan euroon³⁵. Komissio myös laajensi sääntöjä kahdella uudella tukimuodolla: investointituella kestävästä elpymisestä varten sekä vakavaraisuustuella. Lisäksi sallittiin tiettyjen takaisinmaksettavien välineiden (esim. takaukset ja lainat) muuttaminen avustuksiksi vuoden 2022 loppuun asti. Tilapäisten valtiontukipuitteiden voimassaoloa jatkettiin 30.6.2022 asti, mutta uusi vihreän ja digitaalisen siirtymän investointituki oli voimassa 31.12.2022 asti ja vakavaraisuustoimenpiteet 31.12.2023 asti.

Sallittuja tukimuotoja:

- enintään 2,3 miljoonan (aikaisemmin 1,8 milj.) euron avustukset, pääomasijoitus, veroetuus tai ennakkomaksu likviditeettitarpeisiin;
- ehdoiltaan edulliset lainat ja takaukset (0 % korko ja 100 % lainatakaus), joiden yhteenlaskettu nimellisarvo yritystä kohti on enintään 2,3 milj. euroa (pl. maatalous ja kalastus- ja vesiviljely);
- valtiontakaukset yritysten ottamille lainoille, jotka kattavat 90 prosenttia luottoriskistä;
- korkotuetut julkiset lainat yrityksille käyttöpääoma- ja investointitarpeisiin;
- sellaisten pankkien suojaaminen, jotka kanavoivat tukea reaalityaloudelle (tuen saajina pidetään pankkien asiakkaita);
- lyhytaikaiset vientiluottovakuutukset kaikille EU-maille;
- koronavirukseen liittyvän tutkimus- ja kehitystyön tukeminen (suorat avustukset, takaisinmaksettavat ennakot tai veroetuudet);
- testauslaitosten rakentamisen ja parantamisen tukeminen (suorat avustukset, takaisinmaksettavat ennakot ja tappiotakaukset, veroetuudet);
- koronavirusepidemian torjuntaan tarvittavien tuotteiden tuotannon tukeminen (suorat avustukset, takaisinmaksettavat ennakot tai tappiotakaukset, veroetuudet);
- verojen ja/tai sosiaalityurvamaksujen lykkäysten muodossa myönnettävä tuki aloille, alueille tai yritystyypeille, jotka kärsivät eniten epidemian vaikutuksista;

35 Lisätietoja: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/komissio-jatkaa-valtiontukisaantojen-korona-ajan-joustoja-30.6.2022-asti-seka-laajentaa-niiden-kayttoa>.

- palkkakustannuksiin myönnettävä tuki yrityksille, jotka toimivat eniten kärsivillä aloilla tai alueilla.
- kiinteiden kustannusten tuki yrityksille, joiden liikevaihto on laskenut 30 prosenttia vuoden 2019 vastaavaan ajanjaksoon verrattuna.
- investointituet, joilla jäsenmaat voivat luoda kannustimia yritysten investoinneille ja käyttää välinettä vihreän ja digitaalisen siirtymän nopeuttamiseen (voimassa 31.12.2023 asti).
- vakavaraisuustoimenpiteet, joilla koitetaan kanavoida yksityistä rahoitusta pk-yrityksiin. Jäsenmaat voivat myöntää yksityisille välittäjille takauksia ja luoda kannustimia sijoittaa pk-yrityksiin. Parannetaan oman pääoman ehtoisen rahoituksen saatavuutta. (voimassa 31.12.2023 asti).

Jäsenmaat voivat yhdistellä eri tukitoimenpiteitä keskenään eräin poikkeuksin. Lisäksi jäsenmaat voivat tukea yrityksiä verojen lykkäyksillä, lyhennetyn työajan tukemisella tai muilla epidemian vaikutuksia lieventävillä toimilla, jotka eivät kuulu valtioneukisääntöjen piiriin. Tilapäiset valtioneukisäännöt olivat alun perin voimassa 31.12.2020 asti (pl. pääomistustoimenpiteet 30.6.2021 asti), mutta sääntöjen voimassaoloaika jatkettiin. Tammiukuussa 2021 komissio päätti jatkaa tilapäisten valtioneukipuitteiden voimassaoloaika vuoden 2021 loppuun asti ja marrakuussa 2021 komissio päätti jatkaa tilapäisten valtioneukipuitteiden voimassaoloaika 30.6.2022 asti. (Euroopan komissio 2021a) Vuonna 2022 tehtiin yksi muutos tilapäisiin valtioneukipuitteisiin, kun kestävän elpymisen edistämisen investointituen voimassaoloa jatkettiin vuoden 2023 loppuun asti. Tätä perusteltiin sillä, että koronapandemiasta elpyminen on viivästynyt ja Venäjän sotatoimet Ukrainassa ovat vaikuttaneet negatiivisesti jäsenmaiden talouksiin. (Euroopan komissio 2022b)

Kriisiajan tilapäiset valtioneukisäännöt (sota Ukrainassa)

Komissio hyväksyi kriisiajan tilapäiset valtioneukisäännöt 23.3.2022. Valtioneukisääntöjen joustot mahdollistavat sodan taloudellisten vaikutusten lieventämisen. Alun perin tilapäiset kriisipuitteet olivat voimassa 31.12.2022 asti. Häiriöiden korjaamiseksi tilapäisissä kriisipuitteissa määrätään kolmentyyppisestä tuesta (Euroopan komissio 2022c):

1. Jäsenmaat voivat myöntää tukea enintään 35 000 euroa maatalous-, kalastus- ja vesiviljelyalalla toimivaa yritystä kohden ja 400 000 euroa kaikilla muilla aloilla toimivaa yritystä kohden. Tuen ei tarvitse liittyä energian hintojen nousuun. Tukea voidaan myöntää missä tahansa muodossa.
2. Takauksina ja korkotukilainoina myönnettävä likviditeettituki: EU-maat voivat myöntää a) tuettuja valtioneukauksia, jotta pankit voivat jatkaa lainojen myöntämistä kaikille yrityksille, joihin meneillään oleva kriisi vaikuttaa ja b) julkiset ja yksityiset korkotuetut lainat.

3. Tuki korkeiden energiahintojen korvaamiseksi: Jäsenmaat voivat korvata erityisesti energiaintensiivisille yrityksille lisäkustannuksia, jotka johtuvat kaasun ja sähkön poikkeuksellisista hinnankorotuksista. Tukea voidaan myöntää missä tahansa muodossa, myös suorina avustuksina. Tuensaajakohtainen kokonaistuki voi olla enintään 30 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista ja enintään 2 miljoonaa euroa minä tahansa ajankohtana. Jos yritykselle aiheutuu toimintatappioita, lisätuki voi olla tarpeen taloudellisen toiminnan jatkumiseksi. Tätä varten jäsenmaat voivat myöntää enimmäismäärät ylittävää tukea enintään 25 miljoonaa euroa energiaintensiivisille käyttäjille ja enintään 50 miljoonaa euroa yrityksille, jotka toimivat tietyillä aloilla.

Kriisiajan tilapäisiin valtiontukisääntöihin tehtiin heinäkuussa 2022 muutoksia ja täydennyksiä, joilla laajennetaan kriisiajan tilapäisiä valtiontukipuitteita seuraavasti (Euroopan komissio 2022d):

1. Toimenpiteet, joilla nopeutetaan uusiutuvan energian käyttöönottoa: Jäsenmaat voivat perustaa uusiutuvaan energiaan tehtäviä investointeja varten tukiohjelmaa, joihin sovelletaan yksinkertaistettuja tarjouskilpailumenettelyjä, jotka voidaan panna nopeasti täytäntöön ja joihin sisältyy riittävät suojaustoimet tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamiseksi.
2. Toimenpiteet, joilla helpotetaan teollisuusprosessien hiilestä irtautumista: Energiatoimitusten monipuolistamisen nopeuttamiseksi jäsenmaat voivat tukea investointeja fossiilisista polttoaineista luopumiseen erityisesti sähköistämisen, energiatehokkuuden ja uusiutuvan ja tietyt ehdot täyttävän sähköpohjaisen vedyn käyttöön siirtymisen avulla. Tämä muutos antaisi jäsenmaille mahdollisuuden i) ottaa käyttöön uusia tarjouskilpailuihin perustuvia tukiohjelmaa tai ii) tukea hankkeita suoraan ilman tarjouskilpailuja, jolloin yksittäiseen investointiin myönnettävän julkisen tuen osuudelle asetettaisiin tiettyjä rajoituksia. Pienille ja keskisuurille yrityksille sekä erityisen energiatehokkaille ratkaisuille tarjottaisiin lisäbonuksia.
3. Tilapäisten puitteiden muutoksissa laajennettiin myös nykyisiä tukimuotoja, joita jäsenmaat voivat käyttää tukea tarvitsevien yritysten hyväksi. Jäsenmaat voivat esimerkiksi myöntää rajoitettua korotettua tukea yrityksille, jotka kärsivät nykyisestä kriisistä tai siihen liittyvistä pakotteista ja vastapakotteista, enintään 62 000 euroa maatalousalalla ja 75 000 euroa kalastus- ja vesiviljelyalalla sekä enintään 500 000 euroa kaikilla muilla aloilla.

Lokakuussa 2022 Komissio päätti jatkaa valtiontukijoustoja 31.12.2023 asti ja teki niihin seuraavia muutoksia (Euroopan komissio 2022e):

1. Valtiontuen sallittu enimmäismäärä nostettiin maatalousalalla toimivien yritysten osalta 250 000 euroon, kalastus- ja vesiviljelyalalla toimivien yritysten osalta 300 000 euroon ja kaikilla muilla aloilla toimivien yritysten osalta enimmillään 2 miljoonaan euroon.
2. Energiayhtiöiden maksuvalmiutta energiakaupankäynnissä voidaan nyt tukea entistä joustavammin. Poikkeustapauksissa ja tiukoin varotoimin jäsenmaat voivat antaa julkisia takauksia, joiden kattavuus on yli 90 prosenttia, jos takaukset annetaan energiapörssien edellyttämiin vakuuksiin.
3. Energiakustannusten noususta kärsiviä yrityksiä voidaan tukea joustavammin ja tukimahdollisuuksia laajennetaan. Jäsenmaille annetaan mahdollisuus laskea tuen määrä joko aiemman tai nykyisen energiankulutuksen perusteella.

Komissio päätti samalla jatkaa mahdollisuutta myöntää investointitukia kestävän elpymisen edistämiseksi covid-19-pandemiaan liittyvien tilapäisten valtiontukipuitteiden nojalla 31. joulukuuta 2023 saakka.

Muutokset vihreän ja digitaalisen siirtymän helpottamiseksi ja nopeuttamiseksi

Komissio päätti 9.3.2023 kriisi- ja siirtymäajan uusista joustoista 31.12.2025 asti taustalla irtautuminen fossiilista polttoaineista sekä huoli EU:n kilpailukyvyistä ja uhasta uusien tuotantolaitosinvestointien valumisesta Yhdysvaltoihin (USA:n IRA-ohjelma). Muutokset koskevat mm.:

1. Joustoja teollisuuden vähähiilistämisen ja uusiutuvan energian vauhdittamisen tukiin seuraavasti:
 - a. Uusiutuvan energian investointituki: ei vaadita tuen myöntämistä tarjouskilpailumenettelyssä. Enimmäistukitaso 45 % suurilla yrityksillä
 - b. Sallitaan erityyppisten uusiutuvien energianlähteiden tukeminen
 - c. Sallitaan toimintatuki uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseen ja energian
 - d. varastointiin
 - e. Laajennetaan mahdollisuuksia tukea vetyperusteisia polttoaineita teollisuuden prosessien vähähiilistämiseksi
 - f. Joustoa hankkeen toteuttamismääräaikoihin: tuettava hanke oltava valmis 36 kk myöntöpäivästä (aiemmin 30 kk kuluessa)
 - g. Tukimäärien laskentaa yksinkertaistetaan ja enimmäismääriä korotetaan
2. Sallitaan tuotannollisten investointien tuet vihreän siirtymän kannalta keskeisillä toimialoilla tavoitteena kasvattaa EU:n tuotantokapasiteettiä. Muutokset koskevat mm. akkujen, aurinkopaneelien, tuuliturbiinien,

lämpöpumppujen, elektrolyysilaitteiden ja hiilidioksidin talteenotto-,
hyödyntämis- ja varastointilaitteiden tuotantoa. Myös laitteistojen
valmistamiseen tarkoitettujen komponenttien ja kriittisten raaka-aineiden
tuotanto on tuen piirissä

4 Yritystukipolitiikan päälinjat vaalikauden aikana

4.1 Hallitusohjelma ja koronakriisi lähtökohtina

Vaalikauden päättyessä on luontevaa arvioida, missä määrin hallitusohjelmassa esitetyt yritystukia koskevat linjaukset ovat näkyneet käytännön politiikkamuutoksina. Ensimmäisessä vuosiraportissaan (2020) Yritystukien tutkimusjaosto esitti tiivistetysti hallituksen yritystukia koskevat keskeiset suunnitelmat ja esitti niistä arvioita. Muutosten painopisteiksi raportissa paikallistettiin energiatuet ja T&K-politiikka, ja vaalikauden päättyessä on hyvä arvioida erityisesti näitä koskevia päätöksiä.

Kuluneen neljän vuoden yritystukipolitiikkaa on lisäksi syytä tarkastella laajemmin, sillä koronapandemia toi siihen täysin uuden lisäulottuvuuden kesken hallituskautta. Syntyi tarve tehdä nopeasti päätökset yritysten kriisituista. Näiden tukien mittaluokka ja tarve ottaa kriiseistä opiksi on laukaissut liikkeelle koronatukia koskevia arviointeja, ja niiden keskeiset tulokset ovat myös esillä.

Tarkastelu perustuu monelta osin Yritystukien tutkimusjaoston aiempiin vuosiraportteihin, mutta lisäksi siinä hyödynnetään jaoston toimeksiannosta tehtyjä muiden tutkijoiden töitä. Luku etenee hallitusohjelman mukaisista yritystuki uudistuksista koronatukiin ja päätteeksi esitetään kootusti jaoston keskeisimmät havainnot ja näkemykset vaalikauden yritystukiratkaisuista.

4.2 Yritystukia koskevat linjaukset hallitusohjelmassa ja niiden toteutuminen

4.2.1 Keskeiset havainnot hallitusohjelmasta

Jaoston arvion mukaan hallitusohjelma ei antanut selkeää kuvaa yritystukijärjestelmän muutossuunnasta (Tekstilaatikko). Tukia koskevat linjaukset esitettiin hajautetusti eri osissa ohjelmaa eikä selkeänä kokonaisuutena.³⁶ Ohjelman liitteessä ilmaistiin kaikkien menojen leikkaustavoitteeksi noin 200 miljoonaa euroa, josta puolet kohdistuisi yritystukiin³⁷. Toisessa vaakakupissa olivat väljästi ilman kustannusvaikutuksia kuvatut tukitarpeet muun muassa vähähiiliseen talouden vauhdittamiseksi ja lisäpanostukset TKI-toimintaan. Strategista suuntaa on vaikea päätellä, jos ohjelmasta ei selviä onko tavoitteena tukimenojen supistaminen vai parempi rakenne aiemmallalla menotasolla vai hyväksytäänkö menokasvu vähähiiliseen yhteiskuntaan siirryttäessä uusien menojen tullessa vain entisten menojen päälle.

Selkeämpi menotaso koskeva linjaus olisi jatkossa perusteltu, koska yritystukia pidetään yhteiskunnallisessa keskustelussa toistuvasti esillä merkittävänä julkisten menojen säästökohteena. Tällaiset visiot jäävät katteettomiksi, mikäli niitä ei ankkuroida selkeämmiksi kirjauksiksi, joiden toteutumista voidaan myös jälkikäteen seurata.

36 Yritystukien kannalta keskeiset luvut ovat Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi, Elinvoimainen Suomi ja Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi.

37 Syksyn 2019 budjettiriihen yhteydessä hallitus päätti, että ohjelmassa mainittu yritystukiin leikkaus toteutetaan poistamalla asteittain parafiinisen dieselöljyn veronalennus.

Yritystukien tutkimusjaoston näkemykset hallitusohjelman linjauksista (vuosiraportti 2020)

- Hallituksen merkittävimmät yritystukipäätökset liittyvät energiaverotukseen ja -tukiin.
- Tiedossa olevat energiaverotuksen uudistussuunnitelmat ovat pääosin oikeansuuntaisia.
- Yrityslähtöisen T&K-tuen lisäykset ovat merkittäviä, mutta tuen luonne on selkiintymätön. Panostukset yhteishankkeisiin ja ekosysteemeihin eivät toistaiseksi vakuuta vaikuttavuuden, tehokkuuden ja osuvuuden kannalta. Innovaatiopolitiikka ei myöskään ole paras ja tehokkain aluepolitiikan keino.
- Hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettu yritystukien vähentäminen 100 miljoonalla eurolla on vaatimaton tavoite, kun samanaikaisesti otetaan käyttöön myös uusia tukia.
- Valtion rahoitusinstrumenttien ja organisaatioiden nykyistä määrää ei ole syytä kasvattaa.
- Hallitusohjelman monet tavoitteet ja keinot jäävät yleiselle tasolle. Tietoon perustuva politiikka edellyttää niiden selkeyttämistä vaikuttavuuden arvioimiseksi.

4.2.2 Energiatukia koskevat muutokset

Yritystukien kannalta keskeisimmät konkreettiset muutokset kytkeytyivät hallitusohjelmassa energiaverotuksen ja -tukien uudistuksiin. Energiaverotus ja -tuet linkittyivät toisiinsa, kun verotuksella pyritään ohjaamaan päästöjen vähentämiseen, mutta niiden vastapainona ovat yrityksille maksetut tuet kuten energiaveron palautukset.³⁸ Samalla nämä tuet kuitenkin usein heikentävät yritysten kannustimia energiatehokkuutta parantaviin investointeihin. Ohjelmaan kirjattiin, että vuoden 2020 budjettiriiheen mennessä hallitus toteuttaa energiaverotuksen kokonaisuudistuksen, jonka osana poistetaan teollisuuden energiaveron palautusjärjestelmä ja alennetaan II veroluokan sähkövero kohti EU:n sallimaa minimitasoa. Lisäksi mainittiin muun muassa se, että energiatuissa siirrytään tuotantotuista kohti uuden teknologian investointitukia ja turpeen verotukseen tehdään

38 Näitä tukia on esitelty tarkemmin Yritystukien tutkimusjaoston tilaamassa taustaraportissa [Energian tuotantoon ja energian käyttöön liittyvät yritystuet \(tem.fi\)](#) (Laukkanen, 2020).

muutokset turpeen energiakäytön puolittamiseksi vuoteen 2030 mennessä. Käytännössä hallituskaudella päätettäväksi tuli myös määräaikaisen ns. päästökauppakompensaation mahdollinen jatko.

Keskeisimmät hallitusohjelmassa mainitut yksittäiset energiaverotusta ja -energiatukia koskevat linjaukset ovat toteutuneet.³⁹ Ohjelmaan kirjattu energiaverotuksen kokonaisuudistus jäi osin koronakriisin jalkoihin, mutta olennaisia osauudistuksia joka tapauksessa tehtiin suunnitelmien mukaisesti. Teollisuuden sähköveron alennus toteutui vuoden 2021 alussa ja uudistukseen kytkeytyy energianintensiivisten yritysten veronpalautustuen poistaminen asteittain vuoteen 2025 mennessä. Kysymyksessä on uudistus, joka kannustaa teollisuuslaitoksia siirtymään omasta fossiilisiin polttoaineisiin perustuvasta energiantuotannosta ostosähköön, joka Suomessa on jo vähäpäästöistä. Lisäksi järjestelmä on aiempaa tasavertaisempi erikokoisten yritysten kannalta.

Syksyn 2020 budjettiriihessä hallitus linjasi, että se valmistee uuden määräaikaisen energiaintensiivisten yritysten sähköistämistuen, ja uusi tuki otettiin käyttöön vuosille 2022–2026. Energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuki korvasi ns. päästökauppakompensaation, jonka tavoitteena on ollut estää hiilivuotoa korvaamalla yrityksille päästökaupan sähkön hintaa nostavaa välillistä vaikutusta. Uusi tuki on sähkön käytön kustannustuki, mutta yritykset veloitetaan käyttämään osa tuesta kehittämistoimiin. Suomessa tuki on mitoitettu siten, että tuki-intensiteetti eli tuen osuus tukikelpoisista kustannuksista on 25 prosenttia, mikä on pienempi kuin taustalla olevissa EU:n komission suuntaviivoissa hyväksytty maksimi-intensiteetti (75 %). Vuositasolla maksettavan tuen enimmäismäärälle on asetettu yläraja, joka on 150 miljoonaa euroa. Haetun tuen määrän ylittäessä edellä mainitun ylärajan Energiavirasto määrittää uuden tuki-intensiteetin siten, että menokatko pitää. Vuoden 2023 talousarviossa tuen määräraha-arvio on juuri 150 miljoonaa euroa, mikä puolestaan on suurempi kuin aiempina vuosina maksettu päästökauppakompensaation määrä. Tuesta vähintään 50 prosenttia tulee käyttää toimiin, joilla vähennetään kasvihuonekaasupäästöjä, tehostetaan energiankäyttöä, lisätään uusiutuvan energian kulutusta tai sähköistetään toimintaa. Välineen valmistelua koskevassa taustaselvityksessä arvioitiin, että tuen ehdot ovat käytännössä joustavia ja myös kevyempiä kuin investointituissa (Afry, 2021). Esimerkiksi Suomen Ilmastopaneeli totesikin lakiesitystä koskevassa lausunnossaan, että tuen ehdollisuuden olisi perustuttava esityksen hieman löysiä kirjauksia selkeämmin tuen avulla saavutettaviin päästövähennyksiin.

39 Turpeen verotuksessa otettiin käyttöön lattiahintamekanismi, jonka avulla pyritään varmistamaan turpeen käytön väheneminen. Verotaso on sidottu päästöoikeuden hintaan siten, että hinnan laskiessa alas verotus kiristyy. Toisaalta turpeen verottoman käytön alarajaa korotettiin.

Hallitusohjelman mukainen kirjaus energiatukien rakenteen muuttamisesta tuotanto-
tuista investointitukiin on toteutunut. Yhtäältä tähän on vaikuttanut uusiutuvan energian
tuotantotukijärjestelmän eli syöttötariffien kehitys. Syöttötariffijärjestelmällä tuetaan tuu-
livoimaan, biokaasuun, puupolttoaineeseen ja metsähakkeeseen perustuvaa tuotantoa
maksamalla tarvittaessa määräajan tuottajalle tavoitehinnan ja sähkön markkinahinnan
erotus. Järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2011. Tuolloin ei vielä osattu ennakoida tuuli-
voiman nopeaa teknologista kehitystä ja tuotantokustannusten ripeää alenemista. Uusien
tuulivoimaloiden osalta järjestelmä suljettiin jo vuonna 2017, mutta tukikelpoisia voima-
loita on siirtymäjakson loppuun (vuosi 2029). Uusiutuvan sähkön tuottajille maksetta-
vien syöttötariffien tarve on vähentynyt myös sitä mukaa, kun sähkön hinta on noussut.
Samanaikaisesti investointitukea uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden investointi-
ja selvityshankkeisiin on huomattavasti kasvatettu. Energiatukinimikkeellä maksettujen
investointituen määrä on hallituskaudella kasvanut selvästi ja kasvua on tilapäisesti vauh-
dittamassa EU:n elpymisvälineen varojen käyttö tähän tukimuotoon. Vuoden 2023 talous-
arviossa energiatuen valtuuden määrä on 283 miljoonaa euroa, ja valtionvarainministeriön
menokartoituksessa tukimuotoon on esitetty 10–15 miljoonan euron leikkausta (VM,
2023).

Energiatuotannon päästöjen vähentäminen ajassa vaihtelevalla uusiutuvalla energialla
edellyttää erilaisia uusia teknologisia ratkaisuja muun muassa varastointiin liittyen, ja
uusien ratkaisujen julkiselle tuelle on perusteensa.⁴⁰ Energiainvestointeihin, energian
tuotantoon ja kiertotalouteen liittyvä tuki-instrumenttikenttä on kuitenkin vaikeasti
hahmotettava (Paavola ym., 2020). Energiatuen avulla tähdätään uuden teknologian käyt-
töönoton ja kaupallistumisen edistämiseen, uusiutuvaan lämmöntuotantoon, pieni-
muotoiseen sähköntuotantoon, liikenteen biopolttoaineiden käytön lisäämiseen sekä
energiatehokkuusinvestointien tukemiseen.⁴¹ Business Finland vastaa teknologian pilo-
tointiin liittyvistä hankkeista ja työ- ja elinkeinoministeriö demonstraatiolaitoksille suun-
nattavista avustuksista.

Vihreän siirtymän tukiiin liittyy usein liiallista monitavoitteellisuutta (Rodrik, 2014). Tavoit-
teita luetellaan pitkä lista (esimerkiksi työpaikat, kilpailukyky, teknologinen eturintama,
ilmastovaikutukset, verkostovaikutukset) ilman viittausta ensisijaiseen päämäärään, jonka
saavuttamista voitaisiin selkeästi seurata. Tämä antaa sekä tuen saajille että päätöksente-
kijöille mahdollisuuden poimia vähintään yksi tavoite, jossa onnistutaan. Tämä vaikeuttaa
tukien ongelmakohtien havaitsemista ja niiden muuttamista toimivammiksi.

40 Vihreän siirtymän tukien perusteet liittyvät tarvittavien innovaatioiden kokeilevaan
luonteeseen, hiilen hinnoittelun kansainväliseen epäyhtenäisyyteen ja käytännössä
myös maiden väliseen kilpailuun näistä innovaatioista (Rodrik, 2014).

41 Uusien teknologioiden ja kaupallistamisen samanaikainen edistäminen voi pitää sisäl-
lään jopa ristiriitaisia viestejä tukien roolista.

Energiatuesta ei ole tehty tilastolliseen analyysiin perustuvaa vaikuttavuustarkastelua.⁴² Sellaista kuitenkin tarvittaisiin, koska julkisen tuen painopiste energiasektorilla on siirtymässä tähän suuntaan. Vähähiilisiin teknologioihin voidaan kannustaa myös hiilidioksidin hinnoittelulla, sääntelyllä ja verotuksella ja vahvasti avustuksiin painottuva strategia on niihin nähden kallis julkisen talouden kannalta. Ilmastopolitiikan ja vihreän siirtymän edellyttämiä menoja ja investointeja olisikin arvioitava säännöllisesti ja järjestelmällisesti (Talouspolitiikan arviointineuvosto, 2023).

4.2.3 T&K – toiminnan rahoitusta koskevat muutokset

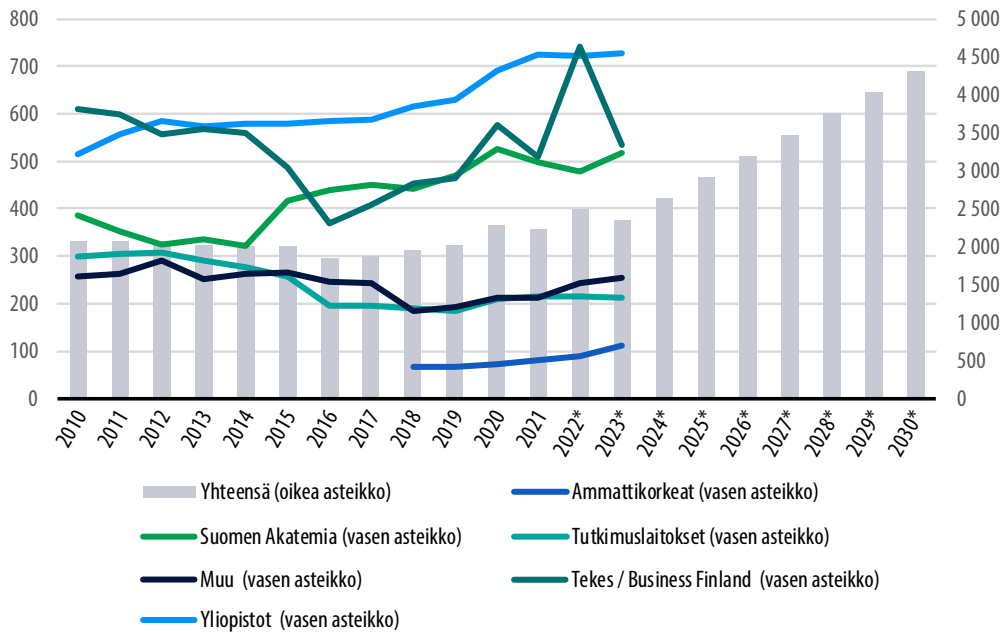
Hallituskaudella tehtiin historiallinen T&K-menojen kasvattamista koskeva päätös, joka tulee lisäämään merkittävästi myös yritysten T&K-toimintaansa saamia tukia. Yritysten tukilisäysten suuruusluokka selkeytyy, kun uusi hallitus tekee ratkaisunsa rahoituksen kohdentamisesta yritysten ja tutkimusorganisaatioiden kesken.

Taustalla on vuoden 2023 alussa voimaan tullut laki, jonka perusteella valtion rahoitusta tutkimus- ja kehittämistoimintaan lisätään vuosina 2024–2030 sitovasti ja määrällisesti huomattavan paljon. Nämä lisäykset ovat osa politiikkaa, jolla tähdätään 4 prosentin T&K-panostuksiin suhteessa bruttokansantuotteeseen kuluvan vuosikymmenen aikana. Laki perustui parlamentaarisessa työryhmässä tehtyyn valmisteluun, mikä vahvistaa tulevienkin hallitusten sitoutumista lakiin ja sen taustalla oleviin periaatteisiin.

Sitova rahoituslaki ei ollut tavoitteena vielä hallitusohjelmassa. Siinä todettiin väljemmin, että laaditaan pitkän aikavälin suunnitelma, jonka avulla TKI-toimintaympäristö paranee ja sitä kautta rahoituksen tasossa tavoitellaan neljän prosentin bruttokansantuoteosuutta. Sitovan lainsäädännön aikaansaamista huomattavine rahoituspäätöksineen voi pitää merkittävänä historian valossa. Ensimmäisen kerran 4 prosentin tavoite T&K-intensiteetille asetettiin jo vuonna 2005 ja lukuun ottamatta vuosia 2015–2017 se on ollut voimassa senkin jälkeen, mutta tosiasiallinen kehitys kulki pikemminkin päinvastaiseen suuntaan (Deschryvere ym., 2021). Huomionarvoista on myös se, että laki tulee voimaan tilanteessa, missä julkisen talouden kestävyys palauttamiseksi julkisiin menoihin kohdistuu huomattavia leikkauspaineita. Esimerkiksi valtiovarainministeriö on esittänyt kahden vaalikauden mittaista vähintään 9 miljardin euron julkisen talouden sopeutusohjelmaa (VM, 2023).

42 Howell (2017) on esimerkki huolellisesti tehdystä vaikuttavuusarvioinnista, jossa tarkasteltiin Energiaministeriön myöntämiä innovaatiotukia Yhdysvalloissa.

Kuvio 4.1. Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus organisaation mukaan (miljoonaa euroa) ja nykylaskelmien mukainen T&K-rahoituksen kehitys 2024–2030 (miljoonaa euroa)



Business Finlandin luvut pitävät sisällään avustukset ja lainat, EU:n elpymisvälineen rahoitus nostaa erityisesti vuoden 2022 tasoa. Lähde: Tilastokeskus, 2024–2030 osalta VM (2023) arvion mukainen kehitysurat.

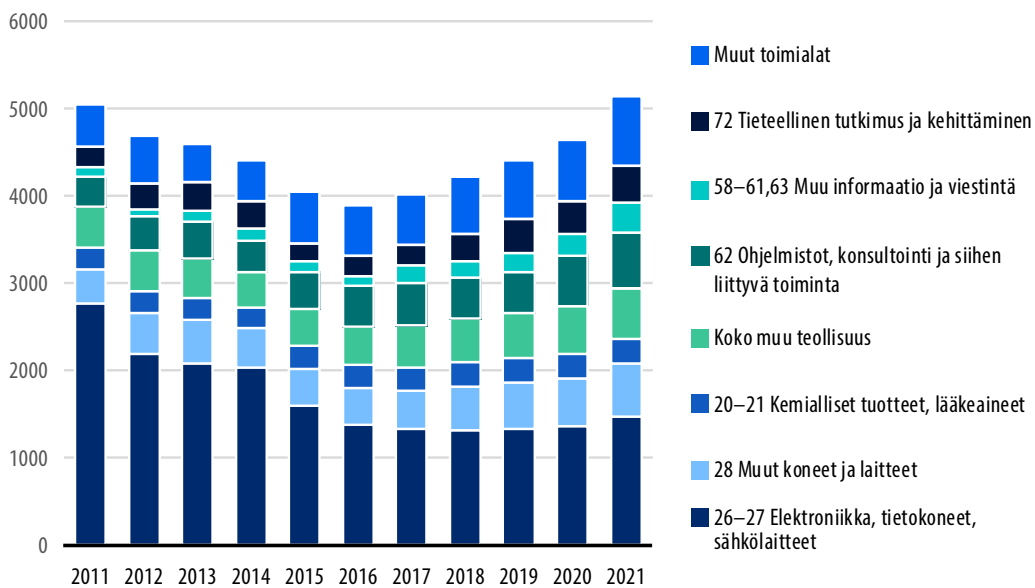
Valtion T&K-rahoituksen määrä vuonna 2023 on noin 2,4 miljardia euroa ja lain nojalla se nousee nykylaskelmien mukaan 4,3 miljardiin euroon vuonna 2030 (Kuvio 4.1). Vuosittainen lisäys on noin 280 miljoonaa euroa ja valtion T&K-rahoitus suhteessa bruttokansantuotteeseen kasvavaa ennakoidulta 0,83 prosentin tasolta vuonna 2023 1,2 prosenttiin vuonna 2030.⁴³ Laki säätelee rahoituksen kokonaismäärää, mutta ei sen kohdentumista. Se on sitova ja siltä voidaan poiketa vain, jos yksityisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus ei kehity tavoitellulla tavalla. Tavoitteena on se, että yksityisen sektorin T&K-menot ovat kaksi kolmasosaa T&K-toiminnan kokonaismenoista ja julkisen sektorin panostukset vastaavasti yksi kolmasosa, mikä suurin piirtein vastaa nykytilannetta. Yksityisen T&K-toiminnan menojen bkt-osuuden tulisi vastaavana aikana siis nousta nykyiseltä noin 2 prosentin tasolta 2,7 prosenttiin. Yritysten osalta tavoitteen saavuttamisen kannalta yksi kriittinen tekijä on se, että nykyisellään T&K-toiminta on vain harvojen toimialojen varassa

43 Julkisiin T&K-panostuksiin luetaan tosin vain menolisäykset eikä T&K-verokannustimien vaikutusta, ja tästä syntyvä epäsymmetria vaikuttaa kevyesti perustellulta. Vuonna 2022 päätetyn yhdistelmäverovähennyksen vaikutus julkiseen talouteen on pyritty rajaamaan noin 100 miljoonaan euroon. Määrällinen pääpaino on yleisessä lisävähennyksessä. Vuonna 2023, kun ylimääräistä lisävähennystä ei vielä sovelleta, yleisen lisävähennyksen verotuottovaikutus on noin 80 miljoonaa euroa.

(Kuvio 4.2). Merkittävä yksityisen T&K-toiminnan kasvu on realistisempi tavoite, jos esimerkiksi palvelualat, kuten kauppa, ja myös metsäsektori lisäävät panostuksiaan nykyiseltä vaatimattomalta tasoltaan.

Kuvio 4.2. Yritysten T&K-menot toimialan mukaan vuonna 2021 (miljoonaa euroa)

Lähde: Tutkimus- ja kehittämistoiminta, Tilastokeskus.



Pelkkä määrärahojen taso ei takaa innovaatiopolitiikan onnistumista, vaan siihen tarvitaan monia muitakin muutoksia. Tekstilaatikossa on listattu rahoituslain valmistelun yhteydessä luodut periaatteet, joiden tulisi suunnata muutosta (Parlamentaarinen TKI-työryhmä, 2021). Niitä voi pitää yhdensuuntaisina taloustieteilijöiden esittämien näkökohtien kanssa ja niiden toivotaan edesauttavan innovaatiopolitiikan ratkaisujen ennakoitavuutta yli eri vaalikausien.

TKI-järjestelmän kehittämisen periaatteet parlamentaarisen työryhmän mukaan ja poimintoja niiden sisältökuvauksesta

1. *Ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys*: pitkäjänteisempi varmuus rahoituksen tason kestävydestä; kestävän ja rehellisen budjetoinnin periaatteet
2. *Vipuvaikutus*: yritysten T&K-investointien kasvu euroissa vähintään kaksinkertaista julkisen panostuksen kasvuun nähden; verokannustimen tulisi kohdistua toimintaan, joka ei toteutuisi ilman verotukea
3. *Kokonaisvaltaisuus*: siiloutumisen välttäminen; TKI-järjestelmän osien toisiaan täydentävät roolit; tutkimus opetuksen perustana
4. *Tieteen vapaus sekä tutkimuksen ja koulutuksen laatu*: osaajapulan lieventäminen on tärkein keino vaikuttavuuden lisäämiseksi; laatu, vaikuttavuus, uusiutumiskyky ja uudet haasteet rahoitusratkaisujen keskeiset tekijät
5. *Vaikuttavuus*: läpinäkyvät rahoitusprosessit; vaikuttavuus perustuu laatuun; seurannan ja arvioinnin merkitys
6. *Kilpailullisuus*: kilpailullisuus on rahoituksen tärkeä periaate ja laatutekijä
7. *Yhteistyö*: osaamiskeskittymien ja innovaatioekosysteemien rooli; julkisen ja yksityisen yhteistyö
8. *Kansainvälisyys*: kansainvälisen yhteistyön sekä asiantuntijoiden ja tutkijoiden maahantulon tukeminen; hyvät tutkimusympäristöt
9. *Gloaalien haasteiden tunnistaminen*: globaalien haasteiden tuomat mahdollisuudet yhtenä perustana
10. *Teknologia- ja toimialaneutraalisuus*: TKI-järjestelmä ei valitse voittavia yrityksiä, teknologioita tai toimialoja yksityiskohtaisesti; yhteiskunnan strategiset tavoitteet voidaan ottaa huomioon

Historiallisen rahoituslain säätämisen ja voimaantulon jälkeen tulee ratkaistavaksi kasvavien määrärahojen kohdentaminen, joka on innovaatiopolitiikan onnistumisen peruskysymys. Parlamentaarinen TKI-työryhmä (2023) teki pohjatyön laatimalla Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskevan monivuotisen suunnitelman. Varsinaiset päätökset tekee uusi hallitus hyväksyessään varsinaisen suunnitelman kahdeksalle vuodelle eteenpäin. Tässä tilanteessa T&K-toimintaa harjoittavien ja sidosryhmien odotukset ovat korkealla ja edunvalvonta aktiivista, koska julkinen T&K-rahoitus reaalisesti supistui viime vuosikymmenellä.

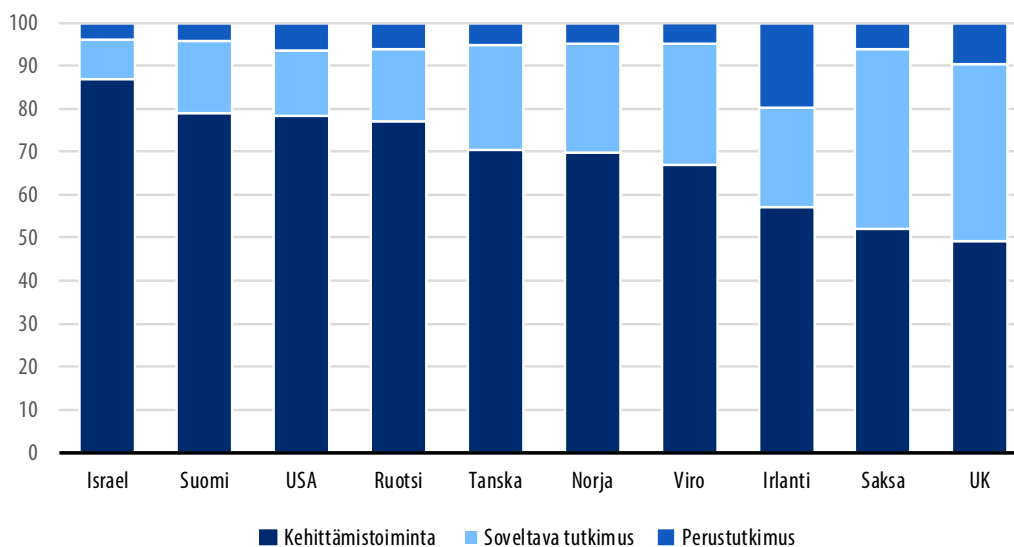
Keskeiset näkökohdat rahoituksen suuntaamisessa liittyvät ainakin tuen kasvuvaikutuksiin, osaaajapulaan ja vihreään siirtymään. Julkisen velan taso ja kehitysnäkymät edellyttävät, että ratkaisussa korostetaan tukipolitiikan kokonaistaloudellisia vaikutuksia⁴⁴ ja kestäviä perusteita yritysten tukemiselle verovaroin. Nämä perusteet liittyvät T&K-toiminnan ulkoisvaikutuksiin ja ottavat huomioon sen, että yksittäisten yritysten ja julkisen vallan näkökulmasta tavoiteltava tukipolitiikka voi olla erilaista. Yksittäisen yrityksen näkökulmasta paras tuki voi ainakin lyhyellä tähtäimellä olla avustus ”varmaan projektiin” eli esimerkiksi olemassa olevan prosessin tai tuotteen edelleen kehittämiseen lähellä markkinoita. Kansainvälisessä vertailussa suomalaisten yritysten T&K-toiminnassa korostuu tällainen tuotekehitystyyppinen toiminta (Kuvio 4.3). Julkisen vallan ja veronmaksajien näkökulmasta perustellumpaa on tukea sitä yrityksen T&K-toimintaa, josta tieto ja osaaminen läikkyvät myös yrityksen ulkopuolelle ja joka jäisi toteutumatta ilman julkista tukea. Tällainen T&K-toiminta on todennäköisesti lähempänä perustutkimusta ja soveltaa tutkimusta kuin kehittämistä ja sitä tehdään usein yhteistyössä varsinaisten tutkimusorganisaatioiden kanssa.⁴⁵ Yritysten ja tutkimusorganisaatioiden yhteistyössä toteuttama innovaatiotoiminta on perustellusti nostettu esille myös Parlamentaarisen TKI-työryhmän periaatteissa ja suosituksissa.⁴⁶

44 Tutkimuksessa Einiö ym. (2022) tarkasteltiin T&K-tukien kokonaistaloudellisia vaikutuksia ja tuloksissa korostui juuri tukien kohdentamisen merkitys. Tehokkainta on T&K-tukien valikoiva kohdentaminen yrityksille, joiden innovaatiokapasiteetti on korkein. Kohdentamiseen liittyy käytännön vaikeuksia, mutta esimerkiksi yrityksen aiempi kehitys voidaan ottaa huomioon tällaisen informaation lähteenä.

45 Tavoiteltavaa olisi myös tukien yksityiskohtien suunnittelussa onnistuminen ja käytännön ratkaisut, missä vältetään yritysten haitallisen valikoitumisen ja moraalikadon ongelmat. Kysymys on tällöin onnistumisesta mekanismien suunnittelussa (ks. Yritystukien tutkimusjaoston vuosiraportti 2022).

46 TKI-tukien vaikuttavuutta koskevassa tutkimuksessa Martikainen ym. (2023) saatujen tulosten mukaan yhteistyöhankkeille myönnettyjen tukien vaikutus on positiivisempi kuin muiden tukimuotojen. Kysymyksessä on Yritystukien tutkimusjaostolle laadittu taustaraportti (https://tem.fi/documents/1410877/21733658/Business_Finlandin_tki-yritystukien_vaikuttavuus_17032023.pdf/cb942e99-7080-2723-a4ef-71c4eab76b1b/Business_Finlandin_tki-yritystukien_vaikuttavuus_17032023.pdf?t=1679302278375)

Kuvio 4.3. Yritysten T&K-toiminnan jakautuminen perustutkimukseen, soveltavaan tutkimukseen ja kehittämistoimintaan eräissä maissa 2019 (%-osuudet)



Lähde: R&D Statistics, OECD.

Innovaatiopolitiikan ja koulutusasteen noston tavoitteet liittyvät toisiinsa. Julkinen valta tukee yritysten T&K-toimintaa kouluttamalla T&K-osaajia ja rahoittamalla tutkimusorganisaatioissa tehtävää perus- ja soveltavaa tutkimusta ja tutkimusinfrastruktuureja. Julkisen rahoituksen lisästarpeet vaikuttavatkin ilmeisiltä korkeakoulutuksessa myös yritysten intressien näkökulmasta, sillä osaajapulan ratkaiseminen on tunnistettu kaikkein keskeisimmäksi tekijäksi innovaatiopolitiikan onnistumisen kannalta.⁴⁷ OECD:n (2022) arvion mukaan osaajapula on Suomessa OECD-maiden kriittisin kysymys nykyisten työvoimapolitiikan koskevien tilastojen valossa. Se on kriittinen tekijä myös siksi, että monet muut edellytykset (kuten sääntelyn joustavuus ja rahoituksen saanti) jo täyttyvät, mutta menestymistä rajoittaa eniten juuri pula osaavasta työvoimasta.

Innovaatiopolitiikka ja sen tuet kytkeytyvät myös ilmastopolitiikkaan ja vihreään siirtymään. Energiasektorilla on tarve poikkeuksellisen suuriin investointeihin uusiutuvan energian tuotannossa, varastoinnissa ja siirtokapasiteetin luomisessa ja myös energiankulutuksessa haetaan erilaisia joustomekanismeja. Uudet energiateknologiat edellyttävät erilaisia uusia älykkäitä ratkaisuja ja ne puolestaan merkittäviä T&K-panostuksia. Näiden

47 Toimenpiteet kansainvälisten osaajien saamiseksi ovat myös tärkeitä ja koulutetun työvoiman liikkuvuus on ylipäätään tekijä, joka vaikuttaa T&K-tukien kykyyn tukea rakennemuutosta ja ylläpitää niiden yhteiskunnallista tuottoa. Tällöin esimerkiksi kilpailukieltosopimusten soveltamisen kynnyksen tulisi olla korkea (Yritystukien tutkimusjaosto 2022).

panostusten julkisen tukemisen perusteena on hankkeiden potentiaalisesti suuri yhteiskunnallinen tuotto sekä hankkeiden mittakaava ja usein kokeileva luonne.⁴⁸ Puhtaisiin teknologioihin ohjaaville tuille on tarvetta myös siksi, että hiilidioksidipäästöjen hinnoittelussa ollaan vielä kaukana globaalisti toimivasta mallista. Vihreä siirtymä on yhteiskunnallisena tavoitteena niin iso ja vaativa, että lisärahoituksesta merkittävä osa kohdistunee kyseisen tavoitteen edistämiseen. Se vaikuttaa myös siihen, mitä tuki-instrumentteja kannattaa pääsääntöisesti käyttää. OECD:n (2021) arvion mukaan suorat tuet toimivat verotukia paremmin, kun edistetään pitkäjänteistä korkean riskin tutkimusta ja kun halutaan kohdentaa tukea julkishyödykkeiden tuotantoon ja osaamisen leviämiseen. Tällainen kohdentaminen on verotukien kohdalla vaikeaa ja niiden teho on parhaimmillaan asteittaisiin parannuksiin liittyvien innovaatioiden kohdalla.⁴⁹

4.3 Koronatukipolitiikka: arvioita ja opetuksia

4.3.1 Kriiseistä kannattaa ottaa opiksi

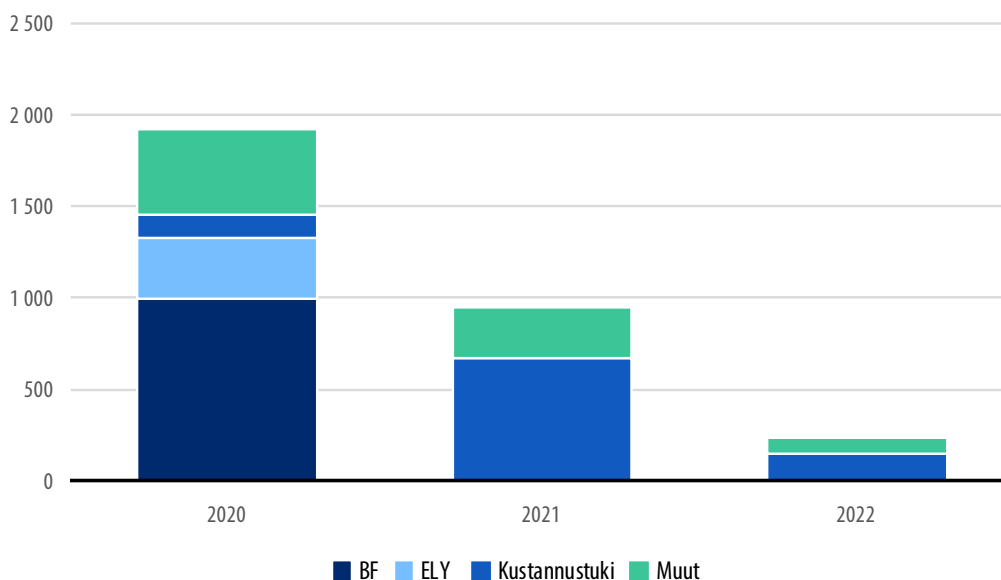
Koronapandemian aikana yritystuet saivat normaaliajoista poikkeavia tavoitteita, kun tukien tehtäväksi tuli ylläpitää eikä uudistaa yritys rakenteita. Ne saivat tällöin makrotaloudellisen roolin tuotantopotentiaalin ja -kapasiteetin säilyttäjänä ja systeemisen konkurssiaallon estäjänä.⁵⁰ Pandemian tilanteessa perinteiset kokonaiskysyntää lisäävät toimet eivät sellaisenaan toimi, koska talouden aktiviteetin kasvattaminen voi olla ristiriidassa kontaktien vähentämisen ja terveyteen liittyvien tavoitteiden kanssa (Andersen ym., 2022). Valtiovallan elinkeinoelämälle asettamat poikkeukselliset sulkemis- ja rajoitustoimet olivat myös peruste kriisiajan tukipolitiikalle, johon ei ollut valmista varautumissuunnitelmaa.

Suomessa kuten useimmissa muissakin maissa koronatukien maksaminen alkoi heti keväällä 2020, kun Business Finlandin ja ELY-keskusten kehittämisavustusten muodossa jaetut tuet otettiin käyttöön. Vuonna 2021 painopiste oli kustannustuissa ja niiden hakukierrokset ulottuivat aina kevääseen 2022 asti (Kuvio 4.4).

48 Acemoglu ym. (2016) ovat tarkastelleet puhtaisiin teknologiaratkaisuihin tarvittavia politiikkatoimia, ja heidän tulostensa mukaan optimaalinen politiikka edellyttää sekä hiiliveroja että T&K-tukia.

49 T&K-yhdistelmä vähennystä koskevassa kansanedustajien lakialoitteessa tuen ongelmaksi on todettu se, että vähennys kaventaa veropohjaa ja tukea saavat myös matalan yhteiskunnallisen tuottavuuden projektit ja hankkeet, jotka olisivat toteutuneet muutoinkin. Tuki on periaatteessa kaikkien käytettävissä, mutta lisävähennyksiin oikeuttavat menot aiheuttavat rajanveto- ja tulkintakysymyksiä.

50 Tämän uuden yritystukien makrotaloudellisen tehtävän hahmottamiseksi Yritystukien tutkimusjaosto kirjoitti taustaraportin Koronavirusepidemia ja yritystuet: Kokonaistaloudellinen näkökulma. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/raportti-koronaepidemia-muutti-taysin-yritystukipolitiikan-tavoitteita>

Kuvio 4.4. Korona-avustukset avustuksen tyyppien mukaan vuosina 2020, 2021 ja 2022

Ohjelmien kustannukset olivat huomattavat ja laaja arviointi tukien vaikuttavuudesta katsottiin tarpeelliseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö laati jo vuoden 2020 kesällä koronatuukien tarkastus- ja arviointisuunnitelman vuosille 2020–2024⁵¹. Sittemmin sekä pandemiasta että tukien maksatuksesta tuli pitkäkestoisia ja samalla myös tukien kokonaismäärä kasvoi, mikä on tehnyt entistä perustellummaksi kattavan arvioinnin. Niiden tuloksia voidaan myös hyödyntää seuraaviin kriiseihin varauduttaessa. Kriisit eivät toistu täysin samanlaisina, mutta koetut kriisit ovat joka tapauksessa antaneet paljon osviittaa onnistuneesta ja vähemmän onnistuneesta kriisinhoidosta.

Hyvän esimerkin kriisien hyödyntämisestä oppimisprosessina tarjoaa Ruotsi, missä ope- tukset korona-ajan yritystukien onnistumisista ja epäonnistumisista on koottu raporttiin Företagsstödet under pandemin – lärdomar inför framtida kriser (Tillväxtanalys, 2023). Siinä tehdyt päätelmät ovat hyödynnettävissä Suomessakin, sillä kriisinaikaiset kokemukset koronatuista ovat melko verrannollisia maiden välillä. Raportissa muistutetaan siitä, että alun perin kriisitukien suunnittelu on tehty suuren epävarmuuden vallitessa ja alussa jopa paniikinomaisissa tunnelmissa. Katsottaessa nyt päätöksiä taaksepäin tiedetään paljon

51 Saatavilla: <https://tem.fi/-/laaja-arviointi-alkaa-kohteena-koronatuukien-vaikutukset-yrityksiin-ja-talouteen>

enemmän ja arvioihin tulee myös jälkiviisastelun makua. Tämä on hyvä pitää mielessä, mutta se ei kuitenkaan poista jälkikäteen tehtyjen vaikutusarviointien ja kriisiajan opetuksen keräämisen merkitystä.

4.3.2 Arviointeja ja niiden johtopäätöksiä

Edellä mainittu TEM:n koronatukien arviointisuunnitelma koostui neljästä osasta: 1) koronatukien lyhyen aikavälin vaikutukset, 2) koronatukien tarkastus, 3) koronapandemian tukipolitiikan arviointi ja 4) koronatukien pitkän aikavälin vaikutukset.⁵² Yritystukien tutkimusjaosto on järjestänyt kohtiin 1) ja 3) liittyvien tutkimushankkeiden kilpailuttamisen ja toiminut hankkeiden toteuttamisvaiheen tukena. Näiden kahden hankkeen keskeisiä piirteitä ja tuloksia on koottu oheisiin tekstilaatikoihin.

Tutkimus: Koronakriisin aikaisten yritystukien arviointi, TEM:n julkaisuja 2021:26

Tekijät: Aleksi Kuttilainen, Oskari Nokso-Koivisto, Otto Toivanen (Helsinki GSE)

Tutkimuksen teemoja ja joitain keskeisiä tuloksia/havaintoja:*

Yritystukien periaatteellinen pohja: Yritystuet voidaan taloustieteen mukaan perustella vain ulkoisvaikutuksilla ja muilla markkinapuutteilla ja koronatukien kohdalla kysymys on periaatteiden soveltamisesta kriisioloissa. Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämät koronatuot perustuvat tuen saajien harkinnanvaraiseen valikoimiseen ja kustannustuessa siihen, että myöntökriteerit päätetään etukäteen ja sidotaan havaittaviin yritysten ominaisuuksiin. Valikoitumiseen perustuvia tukia ovat Finnveran takaukset ja Teollisuussijoituksen yhdessä yksityisen sijoittajien kanssa tekemät sijoitukset.

52 Ensimmäinen vaihe käynnistyi jo syksyllä 2020 ja tällöin vaikuttavuusarviointi rajoittui hyvin lyhyen tähtäimen vaikutuksiin. Arvioinnin viimeisin ja pidemmän aikavälin vaikutuksia tarkasteleva osa puolestaan on käynnistynyt vasta vuoden 2023 alussa ja sen tulokset saadaan kokonaisuudessaan vasta vuonna 2024. Vasta tällöin on käytettävissä suunnitelman mukainen kokonainen tietopaketti. Arviointisuunnitelman neljännen kohdan tutkimushankkeen kilpailutuksen järjesti Työ- ja elinkeinoministeriö. Hankkeen toteuttaa Etlatieto Oy.

Yritystuet ja koronakriisi: Kriisin luonne ratkaisee sen, minkä tyyppinen tukipolitiikka on perusteltua. Epidemian nopean laantumisen skenaariossa tavoiteltavaa on talouden lyhytaikainen syväjäädys, pidemmän keston skenaariossa tukipolitiikkaan vaikuttaa myös resurssien uudelleen allokoinnin tarve.

Yritystukien kohdentuminen koronakriisissä: Suhteessa vuoden 2019 liikevaihtoon ja käyttökatteeseen majoitus- ja ravintola-ala, virkistyspalvelut, asiantuntijapalvelut ja koulutus saivat suhteellisesti eniten tukea. Maakuntakohtaisia eroja ei havaittu ja pienimmät yritykset saivat suhteellisesti eniten tukea. Hakemusten onnistumistodennäköisyys oli pienin kuljetusalan yrityksillä ja korkein viestinnän yrityksillä. Erot tuen saamisessa selittyivät enemmän eroilla yritysten hakukäyttötymisessä kuin hakemusten hyväksymistodennäköisyydessä.

Yritystukien vaikuttavuus: Koeasetelmassa tukea saaneille yrityksille valittiin tukea saamaton samankaltainen verrokkiyritys ja tuen vaikutus estimoitiin vertaamalla koe- ja verrokkiryhmien tulemien muutosta siirryttäessä koronaa edeltävästä ajasta korona-aikaan. Tuilla oli todennäköisesti yritysten liikevaihtoa kasvattava vaikutus. Suurimmat vaikutukset saatiin kustannustuelle. Positiiviset vaikutukset saatiin myös palkkasummaan ja lomauttamistodennäköisyyteen.

Johtopäätöksiä: Vastikkeettomat yritystuet eivät automaattisesti ole tehokas keino konkurssiaallon estämiseen, koska muut keinot voivat olla kustannustehokkaampia. Business Finlandin tuet saatiin nopeasti jakoon, mutta muodoltaan ne eivät olleet soveliaimpia kriisin ensi vaiheen tukia. Kustannustuen jalkauttaminen kesti tarpeettoman kauan. Kriisin hälvetessä tulisi voida siirtyä vastikkeettomista tuista vastikkeellisiin tukiin. Kriisin keskellä tukia jaettaessa on väistämätöntä, että tukea kohdentuu myös epäoptimaalisesti.

*Huom. tutkimuksen empiirinen osio koskee ensimmäisenä koronavuonna myönnettyjä tukia

Tutkimus: Koronapandemian tukipolitiikan arviointi, TEM:n julkaisuja 2022:39

Tekijät: Heli Koski, Otto Kässi, Olli Ropponen, Petja Karppinen (ETLA)

Tutkimuksen teemoja ja joitain keskeisiä tuloksia/havaintoja:

Suomen koronatukitoimet ja vertailu kansainvälisesti: Julkisen sektorin markkinaehtoista rahoitusta oli tarjolla enemmän kuin sille oli kysyntää. Julkisten rahoituslaitosten ohjelmien olemassaolo saattoi kuitenkin rauhoittaa markkinoita ja pitää rahoituksen hinnan kohtuullisena. Suomessa suorat tuet ovat olleet verrokkimaita (Ruotsi, Norja, Tanska, Saksa ja Iso-Britannia) suuremmissa roolissa, mutta ylipäätään laina- ja takausmuotoisten tukien kysyntä jäi vähäiseksi kaikissa maissa. Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna Suomi on käyttänyt verrokkimaita vähemmän rahaa. Koronapandemian alussa käyttöön otetut kehittämistuet olivat poikkeuksellinen tukimuoto.

Kustannustuen vaikuttavuusarviointi: Koeasetelma muodostettiin kustannustukea saaneiden ja saamattomien yritysten välille ensimmäisellä tukikierroksella ja siinä hyödynnettiin 30 prosentin liikevaihdon laskun kriteeriä (juuri rajan alla ja ylle päätyneet yritykset). Kustannustuella oli 13–15 prosentin kasvuvaikutus yrityksen liikevaihtoon. Kustannustuella oli vaikutusta myös yritysten kannattavuuteen, ja tuki muutti noin joka neljännen tai joka viidennen negatiivisen tuloksen yrityksen voitolliseksi. Konkurssien määrään kustannustuella ei ollut vaikutusta, mutta näyttöä saatiin lievistä yrityssaaneerukseen joutumisen riskin laskusta.

Taantuman syvyys ja siitä toipuminen: maiden välinen vertailu: Pääsääntöisesti uusien yritysten tulo markkinoille ei hidastunut korona-aikana ja myöskään konkurssien määrässä ei nähty kasvupiikkejä johtuen myös konkurssilainsäädäntöön tehdyistä muutoksista. Tukitoimien ja yritysdynamiikan yhteyttä ei pystytty arvioimaan toimialoittaisten tukitietojen puuttuessa.

Johtopäätöksiä: Suomen talous selvisi pandemiasta kohtuullisen hyvin ja yritystuet olivat kansainvälisessä vertailussa pienet. Ainakin ensimmäiset kustannustukikierrokset olivat tehokkaita työpaikkojen säilyttämisessä ja taloudellisen aktiviteetin ylläpitämisessä. Selityksenä pandemiassa pärjäämiselle voi onnistuneiden tukitoimien sijasta olla myös digitalisaation korkea aste Pohjoismaissa. Lomautusjärjestelmän takia Suomessa ei ollut tarvetta luoda uutta palkkatukimuotoa. Kustannustukijärjestelmä toimi paremmin kuin

Business Finlandin ja ELY-keskusten häiriörahoitus kriisin alussa. Kustannus-tukea voitaisiin kuitenkin kehittää, sillä jo ennen kriisiä vaikeuksissa olleiden yritysten säilyttäminen tuen piiriin on ongelmallista. Pidentyessään tukitoimet hidastavat talouden sopeutumista ja siksi selkeä exit-strategia ja tuelle ilmoitettu takaraja ovat tarpeen. Nopeasti muuttuvassa kriisissä reaaliaikainen tietopohja on myös tärkeä.

Kriisitukiin liittyviä arvioita on luonnollisesti esitetty myös ministeriön arviointisuunnitelman ulkopuolisissa hankkeissa. Andersen ym. (2022) tarkastelivat korona-ajan talouskehitystä ja politiikkatoimia Pohjoismaita vertailevassa analyysissään. Heidän mukaansa talouden nopea palautuminen pandemiasta viittaa tuotantokapasiteetin ja työsuhteiden säilyttämiseen tähänneen politiikkavalinnan olleen toimiva. Toisaalta kyseisten maiden yhteiskuntien luottamuksen ja yhteistyön ilmapiiri, digitalisaation aste ja sosiaaliset turvaverkot selittävät myös onnistumista ja eri tekijöiden vaikutusten erottaminen toisistaan on vaikeaa.⁵³ Julkisen velan lähtötaso oli monia muita EU maita alempi ja antoi paremmat mahdollisuudet tukien rahoituksessa. Poliittikkatoimet jouduttiin improvisoimaan nopeasti edenneessä kriisissä ja strategiaan liittyi myös riskejä. Lopputuloksen onnistumisen kannalta keskeistä oli se, että pandemia hellitti tilapäisesti jo 2020 loppupuolella. Pandemia-aaltojen toteutuminen välittömästi peräkkäin olisi ollut isompi ongelma strategian kannalta.

Andersen ym. (2022) pitävät työpaikkojen säilyttämiseen tähänneitä lomauttamisen tukiohjelmaa tärkeinä. Niiden ylikäytön riskiin tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota ja yrityksillä tulisi säilyä tietty kustannus niihin turvautumisessa. Tanskassa, Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa on kaikissa ollut kustannustukityyppinen, kiinteiden kustannusten kattamiseen ja liikevaihdon laskuun perustuva järjestelmä. Suomen järjestelmä on vähiten antelias, kun tarkastellaan kiinteiden kustannusten kompensoinnin astetta⁵⁴. Tukityypille oli aito tarve, koska yrityksillä oli hyvin rajallisia mahdollisuuksia kiinteiden kustannusten

53 Kässä ym. (2023) korostavat tutkimuksessaan maiden eroja toimialarakenteessa digitalisaation asteen sijasta tarkastellessaan maiden välisiä eroja koronakriisistä selviytymisessä.

54 Kompensatioaste tarkoittaa prosenttiosuutta, joka kiinteistä kustannuksista katetaan tuella. Toisaalta Suomessa myös palkat on luettu kiinteiden kustannusten ohella tuella katettaviin kustannuksiin.

sopeuttamiseen ja riskinä oli nopeasti paheneva kannattavuuskriisi. Tuen yksityiskohdilla on paljon vaikutusta lopputulokseen. Andersen ym. (2022) korostavat samalla sitä, että koronakriisissä käyttöön otettujen tukien evaluointi on tärkeä osa varautumista tuleviin kriiseihin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi vuonna 2021 tarkastuskertomuksen, joka käsiteli vuonna koronaepidemian vuoksi vuonna 2020 myönnettyjä suorita tukia (VTV 2021). Tarkastuksessa käsiteltiin tukien hallinnoinnin ja kohdentamisen onnistumista ja se keskityi Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämään häiriörahoitukseen (kehittämistuet) sekä kustannustukeen. Sen mukaan kehittämisrahoitus toimi huonosti kriisirahoituksena, koska rahoitus ei kohdistunut käyttöpääoman tarpeisiin ja operatiivisiin menoihin vaan tuleviin menoihin. Lisäksi kehittämistukien hallinnoinnissa hakijoita ei kohdeltu tasapuolisesta, mukana oli paljon tapauskohtaista tiukkuutta tai väljyyttä ja yhteydenpito hakijoihin oli vaihtelevaa. Tuen tarpeellisuuden arviointi ei ollut osa Business Finlandin hakemusten käsittelyprosessia. Niin ikään kustannustuen tarpeellisuuden arvioinnissa oli puutteita, ja kustannustuki tuli käyttöön heinäkuussa 2020, jolloin monilla toimialoilla liikevaihto oli jo lähtenyt nousuun. Kustannustuki kuitenkin kohdistui muita tukia täsmällisemmin kriisistä kärsineisiin yrityksiin.

Yritystukien tutkimusjaoston toinen vuosiraportti käsitteli pääteemanaan koronatukia ja se julkaistiin keväällä 2021, jolloin kriisin puhkeamisesta oli kulunut runsas vuosi. Tekstilaitoksessa 3 on toistettu kyseisessä raportissa esitetyt arviot kyseisten politiikkatoimien päälinjoista. Niitä voi edelleen pitää perusteltuina, vaikka erityisesti kustannustuen osalta uusi tutkimus on tuottanut tietoa kyseisen kriisiväliseen kehittämiseksi edelleen.⁵⁵

Yritystukien tutkimusjaoston näkemykset koronatukipolitiikassa (vuoden 2021 vuosiraportti)

- Ennako-odotuksia pienempi talouden pudotus sekä toimiva lomautusjärjestelmä ovat vähentäneet koronatukien tarvetta Suomessa.
- Yritysten tukemiseen poikkeusoloissa ei ollut valmista mallia. Ilman uutta lainsäädäntöä liikkeelle saadut kehittämistuet tarjosivat nopean ja institutionaalisesti valmiin ratkaisun yritysten tukemiseen.

55 Myös kehittämisrahoituksena maksettujen koronatukien osalta kuva täydentyy, kun TEM:n arviointisuunnitelman neljännen vaiheen arvio valmistuu.

- Nopea liikkeellelähtö yritysten tukemisessa oli perusteltua. Tuen suuntaaminen koronapandemiasta pahiten kärsineille aloille ja yrityksille ei kuitenkaan kehittämistukien avulla onnistunut toivotulla tavalla. Tästä syystä kehittämistukien volyymin moninkertaistamista välittömästi kriisin alussa ei voi pitää hyvin perusteltuna ratkaisuna.
- Kustannustuki edellytti uutta lainsäädäntöä ja tuen käyttöönotto kesti suhteellisen kauan. Tuen sovittaminen yksityiskohdiltaan toimivaksi osoittautui vaikeaksi tehtävä. Hakijoiden lukumäärä sekä myönnetyn tuen euromäärä ovat alittaneet ennakoarviot, ja hylkäysprosentti on kohonnut yllättävän korkeaksi.
- Ideaalitulanteessa tukien järjestys olisi päinvastainen kuin toteutunut. Kriisin alussa tulisi panostaa kustannustuen kaltaisiin suoriin tukiin. Kriisin edetessä ja muuttaessa talouden rakenteita kehittämistukien osuus kasvaisi.
- Koronatukia on kohdistunut runsaasti myös aloille, jotka ovat säästyneet pahimmilta iskuilta. Lisäksi tukimuotojen erilaiset kriteerit ovat synnyttäneet suuria eroja tuen määrässä erityisesti pienten yritysten kohdalla.
- Kriisitukien yhdistelmään, missä kustannustuen ehdot ovat tiukat ja kehittämistuen ehdot ovat väljät, sisältyy riski kansantaloudellisesta tehottomuudesta erityisesti suurten tukivolyymien tilanteessa.
- Kehittämistukia saaneista yrityksistä noin puolet on kehittänyt uusia digitaalisia ratkaisuja. Arvio koronatukien vaikuttavuudesta tulee riippumaan myös siitä, kuinka kyseinen rahoitusmuoto saa liikkeelle aitoja innovaatioita.
- Kokonaisarvio tukipolitiikasta edellyttää vaikuttavuuden arviointia myös pidemmällä aikavälillä ja arvioinnissa tarvitaan tietoja mm. kehittämisrahoituksella rahoitettujen hankkeiden sisällöstä ja laadusta. Koronapandemian aikaisten tukitoimien arviointi on tärkeä tehtävä, jotta kriiseihin voidaan varautua paremmin ja toimiva tukipolitiikka saadaan nopeasti käyttöön.

4.4 Opetuksia kriisiajan tukipolitiikasta

Toteutunut kehitys osoitti hyödylliseksi hahmottaa kriisiajan politiikkaa kolmessa eri vaiheessa: akuutin kriisin vaihe, toipumisvaihe ja kriisin jälkeinen ”uusi normaali”. Yritystukien tutkimusjaosto käytti tätä jaottelua kuvatessaan tukipolitiikan tarvetta ja välineitä eri vaiheissa (taustaraportti 2020 ja vuosiraportti 2021).

Kriisin alkuvaiheessa tarvitaan nopeasti toimia yritysten luotonsaannin varmistamiseksi. Rajoitteeksi muodostuu kriisin keston, lainatarpeen ja takaisinmaksusuunnitelman arviointivaikeudet poikkeusoloissa. Tarvitaan myös kustannustuen tyyppistä avustusta kriisistä eniten kärsiville yrityksille, joiden vaikeasti sopeutettavat kiinteät kustannukset uhkaavat laukaista kannattavuusongelman. Varat on saatava nopeasti käyttöön, mikä edellyttää kaavamaisia sääntöjä saajayritysten paikallistamiseksi ja tuen määrän laskemiseksi. Kysymyksessä on massaluonteinen tuen hakeminen, myöntäminen ja maksatus, ja niiden edellytyksenä on ajantasainen tietoperusta liikevaihdon kehityksestä ja kiinteistä kustannuksista.

Toipumisvaiheessa yritykset ja niiden rahoittajat pystyvät koko ajan paremmin ennakkoimaan tulevaisuutta ja riskejä, ja on mahdollista siirtyä enemmän tukien yrityskohtaiseen harkintaan. Suorien tukien määrää voidaan supistaa ja takausten ja lainojen merkitys vastaavasti kasvaa. Tilanteen vakautuessa normaaliaikojen tukimuodot, niiden kriteerit ja myöntäjätahot ja tukitarpeen yritys- ja hankekohtainen arviointi palautuvat. Tuki on ehdollista uusien tuotteiden tai prosessien kehittämiseksi ja hankkeita arvioidaan niiden verkostovaikutuksilla muiden yritysten kannalta. Koska kriisi todennäköisesti muuttaa kysynnän rakenteita ja talouden toimintatapoja, kriisin jälkeisessä ns. uudessa normaalissa korostuu taloutta ja yritysrakenteita uudistavien tukien merkitys.

Tämän ajattelumallin mukaista ”ideaalia” marssijärjestystä ei Suomessa pystytty toteuttamaan, sillä aivan kriisin alussa ei ollut valmiina kustannustuen tyyppistä välinettä. Järjestys oli pikemminkin päinvastainen. Kustannustuki kuitenkin saatiin käyttöön heinäkuussa 2020 ja tukipolitiikasta esitetyissä arvioissa sitä on pidetty yleisesti ottaen onnistuneena välineenä, ja valmius sen käyttöön on hyvä varmistaa tulevia kriisejä silmällä pitäen.

On kuitenkin hyödyllistä arvioida sitä, ovatko tuen yksityiskohdat ”oikein” valittuja.⁵⁶ Käytännössä pitää tehdä valintoja ainakin seuraavien tekijöiden suhteen: 1) milloin yritys on oikeutettu tukeen, 2) millainen tuen mitoituseruste on? ja 3) kuinka kauan sitä

56 Kokonaisuutta arvioitaessa on syytä ottaa huomioon myös se, että julkinen tuki saattaa heikentää esimerkiksi yksityisten vuokranantajien halukkuutta tulla vastaan vuokra-kustannuksissa kriisin aikana.

maksetaan? (Andersen ym. 2022). Kustannustuen ansiona on selkeä kriteeri eli liikevaihdon toteutunut lasku vähintään tietyllä prosentilla. Senkään osumatarkkuus ei luonnollisesti ole täydellinen, sillä liikevaihdon laskun syy ei välttämättä ole kyseinen kriisi vaan samat tekijät, jotka normaaliaikoinakin heiluttavat yritysten taloutta. Osumatarkkuuteen liittyvät ongelmat korostuvat tukikausien pidetessä. Suomen tukimallissa omaksuttiin lisäksi kriteeri, jonka mukaan alun perin edellytettiin myös sitä, että yrityksen toimialan liikevaihto on supistunut vähintään kymmenen prosenttia. Tämä sittemmin kyllä lievennetty kriteeri vähensi riskiä sille, että tukea kanavoituisi merkittävästi normaaleista kysynnän vaihteluista kärsiville yrityksille.

Tuen mitoitusperusteen kohdalla määritellään tarkemmin kustannukset, joita korvataan. Suomen erityspiirre oli sisällyttää palkat ja myöhemmin myös välilliset työvoimakustannukset korvausperusteeseen. Osa henkilöstöstä ajatellaan näin toimintojen pystyessä pysymisen kannalta välttämättömiksi nimenomaan työllisinä ja heidän kustannustensa osittainen kattaminen on perusteltua siinä kuin vuokratukustannustenkin. Ilman tällaista lisäelementtiä antelias ja kriisissä joustavoitettu lomautusjärjestelmä voisi ohjata yrityksiä sen käyttöön avainhenkilöidenkin kohdalla. Myös joidenkin muiden kustannusten tulkintaa väljennettiin myöhemmille kustannustukikierroksille alkuperäiseen määrittelyyn verrattuna. Kriisin edetessä toimintojen sopeuttamiselle on kuitenkin enemmän aikaa, ja väljennykselle ei sinänsä ole hyviä perusteita.

Jälkeenpäin ongelmallisimmaksi kohdaksi osoittautui kuitenkin avustusten maksatusten kesto. Suomessa tukikierroksia tuli monia peräkkäin ja välineestä irrottautuminen osoittautui vaikeaksi. Liian pitkään ja liian laajasti maksettu tuki synnyttää riskin yrityksistä, jotka pysyvät pystyssä vain tuen varassa ilman aitoa elinkelpoisuutta (ns. zombie-yritykset). Yrityksen liikevaihdon laskun syynä voi tällöin entistä suuremmalla todennäköisyydellä olla joku muu tekijä kuin kriisi itsessään. Vertailujakson säilyessä vuotta 2019 kuvaavana myös myöhemmillä hakukierroksilla jo esimerkiksi monet kysynnän rakenteessa tapahtuvat muutokset voivat selittää liikevaihdon laskua. Lisäksi odotukset tukien maksatusten jatkumisesta hidastavat yrityksen omia sopeutustoimia.

Ivaska (2022) arvioi Suomen kustannustuen kriteereitä ja tehokkuutta keväällä 2022 ilmestyneessä simulaatiotutkimuksessa, joka toteutettiin Yritystukien tutkimusjaoston toimeksiannosta. Tutkimuksessa arvioitiin eri tukiehtojen vaikutuksia yritysten suoriutumiseen ja tavoitteena oli löytää tehokkain kustannustukimalli tulevia kriisejä ajatellen. Ivaska havaitsi, että kustannustuen tukiehdot olivat oikeasuuntaisia ja yksinyrittäjien tuki oli toimiva ratkaisu. Tehokkain kustannustukimalli oli simulaation perusteella sellainen, jossa liikevaihtoraja nostettaisiin 30 prosentista 40 prosenttiin ja omavastuuosuus laskettaisiin 30 prosentista 20 prosenttiin. Siten tukea olisi saanut harvempi yritys, mutta tukea olisi saanut enemmän.

4.5 Jaoston näkemyksiä

Hallitus on pääosin toteuttanut hallitusohjelmassa mainitut energiaverotukseen ja -tukiin liittyvät uudistukset.

Energiatuki-instrumentista on muodostunut merkittävä vihreään siirtymään liittyvä yritystuki, mikä lisää tarvetta tuen vaikuttavuusarviointiin.

Vihreän siirtymän tukien systemaattinen läpikäynti on tarpeen, koska vähähiilistä taloutta voidaan edistää myös julkisen talouden kannalta edullisemmalla hiilidioksidin hinnoittelulla (verotus, päästökauppa) ja muulla sääntelyllä. Tukien tavoitteet tulisi esittää nykyistä selkeämmin ja rajatummin, jotta niiden onnistumista voidaan aidosti arvioida.

Vuoden 2023 alussa voimaan tullut laki valtion T&K-toiminnan rahoituksesta on historiallinen ja lisää merkittävästi myös yritysten saamia T&K-tukia vuosina 2024–2030.

Parlamentaarisen työryhmän linjaukset TKI-järjestelmän kehittämisen periaatteista ovat perusteltuja. Sitoutuminen myös niihin on tärkeää, koska rahoituksen lisääntyessä kannusteet lobbaamiseen lisääntyvät, edunvalvonta voimistuu ja erityisintressit voivat korostua laajempien yhteiskunnallisten tavoitteiden sijasta.

Tehokkaassa TKI-toiminnan tukipolitiikassa ei ole kyse pelkästään investointivolyymien edistämisestä vaan myös tuen tehokkaasta kohdentamisesta ja tehokkaiden tukimuotojen soveltamisesta.

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.

Yksityistä sektoria koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi aktiivisen T&K-toiminnan tulisi laajeta nykyistä useammalle toimialalle.

Ministeriöissä tutkimustulokset koronakriisin aikaisten politiikkatoimien onnistumisesta on syytä käydä vielä läpi ja ottaa huomioon tuleviin kriiseihin varautumissuunnitelmissa. Kustannustuki osoittautui toimivaksi kriisivälineeksi ja valmius vastaavan tuen käyttöön on syytä säilyttää kertyneen tutkimustiedon pohjalta.

Tulevissa hallitusohjelmissa yritystukia koskevien tavoitteiden ja keinojen tulisi olla aiempaa selvemmin esillä. Myös yritystukien kohdalla menojen kokonaistason kehitystä koskeva linjaus voisi toimia politiikan kurinalaisuutta ylläpitävänä välineenä.

Lähteet

- Acemoglu, D., Akcigit, U., Hanley, D. & Kerr, W.K (2016), Transition to clean technology, Special Issue on Climate Change and the Economy, *Journal of Political Economy* 124.
- Afry (2021), Selvitys sähköistämistukijärjestelmän valmisteluun, muistio 06/2021.
- Andersen, T.A., Holden, S. & Honkapohja, S. (2022), Economic developments and policies during the COVID-19 crisis – Nordic experiences, *Nordic Economic Policy Review* 2022.
- Deschryvere, M., Husso, K. & Suominen, A. (2021) "Fostering R&D intensity in Finland: Policy experience and lessons learned", Country case study contribution to the OECD TIP project on R&D intensity, (<https://community.oecd.org/community/cstp/tip/rdintensity>)
- Einiö, E., Koski, H., Kuusi, T. & Lehmus, M. (2022), Innovation, reallocation, and growth in the 21st century, Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022:1.
- Howell, S. T. (2017), Financing innovation: Evidence from R&D Grants, *American Economic Review* 107(4).
- Ivaska, J. (2022), Tehokkain kustannustuki tuleviin kriiseihin, Simulaatiotutkimus eri tukikriteerien vaikuttavuudesta, Yritystukien tutkimusjaoston taustaraportti.
- Koski, H., Kässi, O., Ropponen, O. & Karppinen, P. (2022), Koronapandemian tukipolitiikan arviointi, TEM:n julkaisu 2022:39,
- Kässi, O., Ali-Yrkkö J., Hirvonen, J. & Pajarinen, M. (2023), Lisäkö digitalisaatio kriisinkestävyyttä korona-aikana, Etlä Muistiot 119.
- Kutilainen, A., Nokso-Koivisto, O. & Toivanen, O., Koronakriisin aikaisten yritystukien arviointi, TEM julkaisu 2021:26.
- Laukkanen, M. (2020), Energian tuotantoon ja käyttöön liittyvät yritystuet, Yritystukien tutkimusjaoston taustaraportti.
- Martikainen, E., Ruotsi, J. ja Hallikainen, M. (2023), Business Finlandin TKI-yritystukien vaikuttavuus – Yritysten TKI-toiminta, kasvu ja ulkoisvaikutus, Taustaraportti Yritystukien tutkimusjaostolle.
- OECD (2022), *OECD Economic Survey: Finland 2022*.
- OECD (2021), *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2021*.
- Paavola, H., Riipinen, T., Rauhala, A-M & Mutikainen, M., Energiatuen vaikuttavuus, Ulkoisen arvioinnin loppuraportti ([Energiatuen vaikuttavuuden arviointi \(tem.fi\)](#)).
- Parlamentaarinen TKI-työryhmä 2022 (2023), Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma, Parlamentaarisen TKI-työryhmän 2022 loppuraportti, Valtioneuvoston julkaisu 2023:13.
- Parlamentaarinen TKI-työryhmä (2021), Parlamentaarisen TKI-työryhmän 2022 loppuraportti, Valtioneuvoston julkaisu 2021:95.
- Rodrik, D. (2014), Green industrial policy, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 30 No. 3.
- Martikainen, E., Ruotsi, J. & Hallikainen, M. (2023), Business Finlandin TKI-yritystukien vaikuttavuus – Yritysten TKI-toiminta, kasvu ja ulkoisvaikutukset, taustaraportti Yritystukien tutkimusjaostolle (https://tem.fi/documents/1410877/21733658/Business_Finlandin_tki-yritystukien_vaiuttavuus_17032023.pdf/cb942e99-7080-2723-a4ef-71c4eab76b1b/)

- [Business_Finlandin_tki-yritystukien_vaikuttavuus_17032023.pdf?t=1679302278375](#))
Talouspolitiikan arviointineuvosto (2023), Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2022.
- Tillväxtnalys (2023), Företagsstödet under pandemin – lärdomar inför framtida kriser, Rapport 2023:01.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021), Koronaepidemian johdosta myönnettyt suorat yritystuet, Tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2021.
- Valtiovarainministeriö (2023), Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:13.
- Yritystukien tutkimusjaosto (2022), Yritystukien tutkimusjaoston vuosiraportti 2022, TEM julkaisuja 2022:30.
- Yritystukien tutkimusjaosto (2021), Yritystukien tutkimusjaoston vuosiraportti TEM julkaisuja 2021:25.
- Yritystukien tutkimusjaosto (2020), Yritystukien tutkimusjaoston vuosiraportti 2020, TEM julkaisuja 2020:20.
- Yritystukien tutkimusjaosto (2020), Koronavirusepidemia ja yritystuet: kokonaistaloudellinen näkökulma, Yritystukien tutkimusjaoston taustaraportti.

Liitteet

Taulukot perustuvat Työ- ja elinkeinoministeriössä koottuun aineistoon.

Liite 1 Suorat tuet

TKI-toiminta, kv ja yrittäjyys

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
TKI -toiminnan tukeminen – Business Finlandin avustukset yrityksille.	242	220,5	225	182	184	173,5	198,7	225,9	226,6	276,2 (85,6 RRF)	189 (74,1 RRF)	ei (Yhteensä RRF rahoituksen kanssa 264 milj. v. 2022, RRF 85,6 milj. v. 2021)
Business Finlandin veturiyrittäjäkampanja									60	39	0 (58 RRF)	ei, vuonna 2022 RRF
Business Finlandin rahoitus yritysten, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kumppanuusmallin pilotointiin									18,5			ei
Kansainvälistymisavustus (ml. Messuavustus) yritysten yhteishankkeisiin (valtuus), yrityksille myönnetty osuus yhteensä	24,1	17,4	14	9,8	3,4	2,4	3,5	4	2	1	3	ei
Lainat TKI-toimintaan (Business Finland), VALTUUS	117	136,8	181	206	183	173	163	155	199,2	146,8	146,8	ei
TKI-lainojen korkotukikomponentti	19,7	14,3	17,9	18,9	15,2	13	9,8	6,4	11,8	6,2	9,8	
TKI-lainojen perimättä jättäminen	13,8	22,4	21,4	24	19,5	21,5	15,8	25,8	31,2	30	28,9	

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
Business Finland Venture Capital Oy:n riskirahoitusohjelma (2021–2025)												ei
Pääomalainat teollisuuden uudistumiseen ja yritysveltoisten liiketoimintaekosysteemien kehittämiseen (Business Finland): valtiontuen osuus	0	-	-	-	-	-	1,2	0,8	0	0	0	ei
Kiertotalouden investointi- ja innovaatiotuki ml. IPCEI									16,5	17	0 (87,8 RRF)	ei, vuonna 2022 rrf
Kiertotalouden kehittämis- ja investointituki							2	2	1	1		ei
Yrityksen kehittämisavustus ja toimintaympäristön kehittämisavustus (EAKR)	145,9 (102,8)	160,9 (127)	95,6 (61,6)	138 (91,7)	110,3 (89,5)	90,9 (87)	101,9 (101,9)	105,5 (95,1)	112 (98,4)	233 (215)	47,8 (38,3)	Osin (suluissa EU rahoitus)
Lainat ja takaukset pk-yritysten investointeihin (Finnvera)	7,1	3,3	2,2	1,9	0,8	0,3	0,02	0,08	0,39	0,1	0,1	ei
PK-yritysten pelastamis- ja rakenneuudistustuet (Finnvera)	1,6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	ei
Yritysten kehittämispalvelut (avustukset pk-yritysten analyysi-, konsultointi- ja koulutuspalveluiden hankintaan)	10	10	10	10	10	10	10	12,6	24,3	18,8	13,45	ei
Digidemo ja Creademo, kulttuurialan tuotekehitys	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	0,7	0,7	ei
Finnpartnership -liikeympäristösuojeluohjelma	1	1,3	1	1,5	2,1	2,4	2,4	2,68	2,1	3	3	ei

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
Finnfundin pääoman korottaminen (on yritystukea (notifioitu EFTA:lle))	10	10	10	10	10	10	10	10	60	10	10	ei
Yritysten tutkimus- ja kehittämishankkeiden valmistelu	5	4	2	0	0	0	0	0	0	0	0	ei
Median innovaatiotuki	0	0	0	20	9,8	0	0	0	0	0	0	ei
Valtionavustus yksittäisten yritysten hankevalmisteluun Venäjällä	1	0,7	1,4	0	0	0	0	0	0	0	0	ei
Yhteensä	473	456	392	408	357	315	353	387	508	712	516	
Kansallinen rahoitus (ml. RRF)	370	329	330	316	267	228	251	292	409	497	468	

Liikenne ja viestintä

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
Miehistönvaihtokustannusten korvaaminen varustamoille						1	1,5	1,3	1,28	1,4	1,3	ei
Laivanrakennuksen innovaatiotuki	16	26,1	10	20	0	30,9	10	10	23,1	50,2	15	ei
Sähköisen liikenteen ja biokaasun liikennekäytön infrastruktuurin edistäminen (2018–2021)						3	3	3	8,4	8	.	ei
Sähköisen liikenteen, biokaasun ja uusiutuvan vedyn liikennekäytön infrastruktuuritukiohjelma (2022–2025)												ei
Kuljetusyritysten määräaikainen polttoainetuki											75	ei
Kauppa-alusten työvoimakustannustuki	78,7	84,9	87,6	87,3	89,2	89,1	84,3	86,8	74,4	67,6	89	ei
Saimaan luotsauksen hintatuki	3,3	3	3,1	4,1	4,1	3,4	3,4	3,93	3,7	3,8	3,8	ei
Laajakaistahankkeiden tuet	6,3	15,9	23,2	2	1,3	0,9	9,2	17,7	2,6	5	4,7	ei
Kansallisen uutistoimistotoiminnan tuki (STT)	-	-	-	-	-	-	0	1,5	0	0	0	ei
Yleisen edun TV-kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan tuki (MTV Oy)	-	-	-	-	-	3	0	0	0	0	0	ei

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
Avustukset asuinrakennusten sähköisen liikenteen infrastruktuurin edistämiseen						0	1,5	1,5	7	5,5	-	ei
Sanomalehtijakelun tukeminen alueille, joilla ei ole saatavilla viisipäiväistä varhaisjakelua 2023–2027												ei
Valtionavustus sähköisen raskaan liikenteen ekosysteemin kehittämiseen 2021–2023										3,5	1,5	ei
Avustukset työpaikkakiinteistöjen sähköisen liikenteen infrastruktuurin edistämiseen 2022–2030												ei
Laajakaistahankkeiden tuet RRF											0 (15 RRF)	ei, RRF
Vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivan ajoneuvon hankinta- ja muuntotuki											9,5	ei
Alusinvestointien ympäristötuki	2	28	0	2,8	3,3	0	0	0	0	0	0	ei
Yhteensä (ml. RRF)	106	158	124	116	98	131	113	126	120	145	215	

Energia

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus	71	151	215	205	211	210	213	230	225	209	58	ei
Maatalouden energiaveron palautus	44	46	47	30	33	32	60	50	35	35	48	ei
Energiatuki (investointituki)	49,8	29,3	102	65	34,7	46,9	53,3	52	103	156,8	213,08	ei
-vuodelta 2021 siirtyvien valtuuksien enimmäismäärä											120	ei
-(RRF pilari1) energiainfrastruktuuri-investoinnit											0 (154,35 RRF)	ei, RRF
-(RRF pilari1)energiateknologian uusiin investoinnit											0 (124,35 RRF)	ei, RRF
-(RRF pilari1)vähähiilisen vedyn ja hiilidioksidin talteenoton ja hyödyntämisen edistäminen											0 (127 RRF)	ei, RRF
-(RRF pilari1) teollisuuden prosessien sähköistämiseen ja vähähiilistämisen											0 (47,5 RRF)	ei, RRF
Uusiutuvan energian tuotantotuki	41,8	57,5	79,6	142,4	171,9	225,8	249,8	228,6	324,4	201	95,6	ei
Preemiotuki (Preemiojärjestelmä, sisältyy uusiutuvan energian tuotantotukeen)								0	0	0,43	2,2	ei
LNG-terminaalien investointituki	0	5	0	11,7	23,6	14,6	13,8	14,9	5,5	0	5,5	ei

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
Uusiutuvan energian ja uuden energiateknologian investointituki, hallituksen kärkihanke (ns. energiakärkihanke)	0	0	0	0	20	40	20	0	0	11	-	ei
Päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensatiotuki	0	0	0	0	0	37,9	26,8	30	75	106,3	-	ei
Tuki materiaali-tehokkuuskatselmuksille	0	0	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,104	0,041	1,2	ei
Öljyjättemaksulla rahoitettava öljyjätehuolto	0,3	1	1	1	1	1	1	1	0,37	3,66	-	ei
Valtiontuki sähköhuollon varmistamiseksi	0,13	0,14	0,5	1,1	0,9	0,8	0,01	0,12	0,7	0,7	0,7	ei
Hiilen energiakäyttöä korvaavien hankkeiden investointitukiohjelma 2020–2025 (sisältyy energiatuen momenttiin)									22	60		ei
Sähkön riittävyttä varmistava tehoreservi	18,7	13,4	8	7,6	7	8,3	14	14,1	12,1	10,4	0	ei
Energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuki 2022–2026											87	ei
Valtionavustus turvetuotantokoneiden romutukseen 2022–2024										20	9	ei
Yhteensä (ml. RRF)	226	303	453	464	503	617	652	621	781	754	971	

Muut tuet

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus	
Palkkatuki (yrityksissä työskenteleville)	81	93	123	85	61	68	74	79,9	71,7	77,8	90,2	ei	
Täsmäkoulutus-tuki yrityksille	3	3	6,46	3,8	2,73	2,7	3	3	2,75	3,2		ei	
Starttiraha	27,3	30	37,9	39,8	32,5	38,2	37,4	34,2	36,8	47	40,2	ei	
Työllistä taidolla -palvelu 2022–2024											5	ei	
Osatyökykyisten työllistämistuki											10 (10 RRF)	RRF 10 milj. v. 2022	
Pk-yritysten valmennuspalvelutyöntekijän palkkaamiseen 2022 ->												ei	
Rekrytukikokeilu 3/2022–12/2022											0,3	ei	
Alueellinen kuljetustuki	7	5	5	5	5	5	5	6	5,6	6	6	ei	
Audiovisuaalisen (AV) alan tuotantotuki							9,5	9,3	9,1	8,8	8,4	20	ei
Lentoasemaverkon ulkopuolisten lentoasemien valtiontuot			1	0,67	1,15	1,15	4,5	1	2,9	0,9	0,9	ei	
Tuet elokuvien ja muiden kuvaohjelmien valmistukseen ja jakeluun	24,7	24,3	23,1	24,1	24,1	24,1	24,4	25,2	31,2	36,3	24	ei	

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
Yleisavustukset valtakunnallisten ja kansainvälisten taide- ja kulttuurifestivaalien toimintaan									2,2	2,3	2,3	ei
Tuki (vähemmistökielinen) sanomalehdistölle	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	ei
Työllisyysperusteinen investointituki (valuus)	4	4	4	0	0	-	-	-	-	-	-	ei
Rikosuhripäivystys	0,6	1,1	0,7	0,7	2,8	4,9	4,9	4,1	4,1	4,6	4,7	ei
Avustukset Suomi 100 -juhlavuoden hankkeille	0	0	0	0	0	0,5	0	0,7	0	0	0	ei
Investointituki Tampereen Monitoimiareenan toteuttamiseen	0	0	0	0	0	7	7	4	0	0	0	ei
Hyvinvoinnin ja terveyden kärkihankkeiden valtionavustukset (hallituksen kärkihanke)	-	-	-	-	-	6,5	-	-	-	-	-	ei
Muovitierkartan kokeilu- ja pilotointihankkeet									1	0	-	ei
Kuntien ilmastohankkeet 2020–2023									0,5	4	1	ei
Vesiensuojelun tehostamisohjelma 2019–2023	0	0	0	0	0	0	0	0,02	0,2	0,2	-	ei
Vesiensuojelun tehostamisohjelma, kaupunkivesien hallinta									0	0,12	0,2	ei
Vesiensuojelun tehostamisohjelma, maatalousmaan kipsikäsittely									2,37	2,22	8	ei

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
Ravinteiden kierrätyksen tukiohjelma 2020–2026									0	2,05	4,6	ei
Vesien ja merenhoidon hallituksen kärkihankkeet	0	0	0	0	0	0	0	0,05	0,1	0	-	ei
Vähähiilisen rakennetun ympäristön ohjelma										1	0 (3 RRF)	RRF
Erityisavustukset kulttuurimatkailun kehittämishankkeisiin										3		ei
Maatalousyrittäjien, turkistuottajien ja poronhoitajien lomituspalvelujen rahoitus (ilman hallintokustannusta)	210	192	184	169	152	147	147	126	119	117	114	ei
Yhteensä (ml. RRF)	358	353	386	329	282	315	317	294	290	316	345	

Maa- ja metsätalous (artikla 107 ja 42)

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
Maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki	544	511	498,8	324,8	321,7	327,9	323,3	322,7	323	332	352	ei (Osin, mutta taulukon soluissa kansallinen osuus)

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
Tuki puuntuotannon kestävyys- ja turvaamiseen eli kestävän metsätalouden ohjelma (ns. Kemera-tuki)	67	64,4	59,7	57,7	52,7	52,8	49,1	49,4	50	42,3	57,1	ei
Maaseutuelinkeino- ja kirkkotuki	18,6	11,3	12,5	12,7	11	10,6	11	12,2	12,7	13,1	15	ei
Aloittamis- ja investointiavustukset (Makera)	71,5	90,2	90,3	10,4	17,9	19,6	40,6	54,6	95,7	15	4	ei
Aloittamis- ja investointiavustukset (talousarvio)	-	-	-	22 (9,2)	54,8 (23)	72 (30,2)	75,3 (31,6)	85 (35,7)	84,8 (35,6)	93 (53,6)	110 (58,7)	Osin (suluissa EU:n osuus)
Valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen	7,7	7,2	6,2	6,6	5,9	3,5	5,3	5,3	5,8	5,3	5,6	ei
Kansallinen ruokaketjun kehittäminen	3,3	3,3	5,3	3,9	2,3	4,2	6,6	2,9	4	4,3	4,3	ei
Eräät luonnonvaratalouden valtionavut – siemenviljelysten perustaminen ja avustukset luonnonvara-alan yleishyödyllisille yhteisöille	0,5	0,3	0,7	0,3	0,4	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	ei
Metsätieto- ja sähköiset palvelut -hanketuet (hallituksen kärkihanke)	-	-	-	-	0,5	0,4	0,4	0,1	-	-	-	ei
Ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelma (hallituksen kärkihanke)	-	-	-	-	-	5	-	-	2	1,8	-	ei
Avustukset hevosalan neuvontaan	-	-	-	-	-	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	ei

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
Palkinto-, toiminta- ja investointituki keskus- ja maakuntaraviradoille.	-	-	-	-	-	30,7	31,3	32,4	32,1	31,4	32,6	ei
Melua metsään! -hanke 2018–2020	0	0	0	0	0	0	0	0,02	0	0,01		ei
Biomassojen ravinteiden kierrätysohjelma 2016–2018	-	-	-	-	0	0,4	2,2	1,4	-	0		ei
Vesiosaamisen kasvun ja kansainvälistymisen hankkeiden tukiohjelma 2022–2026												ei
Päivittäistavarakauppapalveluiden tukeminen monipalvelukeskuksina harvaan asutuilla maaseutualueilla 2019–2021	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	-	ei
EU:n osallistuminen maaseudun kehittämiseen	63,9	69,2	84,6	57,1	-	-	-	-	-	-	-	EU:n rahoitusosuus (kyllä)
Pienpuun energiatuki	7,3	18	20	7	-	-	-	-	-	-	-	ei
EU:n ja valtion rahoitusosuus alueelliseen ja paikalliseen maaseudun kehittämiseen	-	-	-	0,4 (0,08)	40,7 (16)	126,8 (58)	155 (71)	144 (64,8)	136,1 (74)	182,1 (100,3)	202,6 (97,1)	sis. EU:n ja kansallisen rahoitusosuuden
Valtion rahoitusosuus EU:n osaksi rahoittamasta maaseudun kehittämisestä	65,5	66,5	81,6	46	-	-	-	-	-	-	-	kansallinen rahoitusosuus
Satovahinkojen korvaaminen	4,5	6,9	3,7	3,6	4,5	-	-	-	-	-	-	ei

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
Luonnonhaittakorvaus	303,7 (118)	293,4 (118)	303,3 (118)	551,9 (97,1)	546,9 (97,1)	572,9 (97,1)	519 (97,1)	548,3 (97,1)	531,8 (94,2)	617,8 (97,7)	637,4 (112,9)	Osin
Ympäristökorvaukset, luonnonmukainen tuotanto, neuvonta ja ei-tuotannolliset investoinnit	363,3 (106,9)	364,3 (106,9)	369,3 (106,9)	338,3 (142,3)	300 (126)	300 (126)	290 (122)	355 (149,4)	246,2 (103,4)	387,2 (205)	350,4 (131,5)	Osin
EU-tulotuki ja EU-markkinatuki	538	523	517	458	588	534	531	513,4	526,2	526,2	526,6	Kyllä
Eläinten hyvinvointikorvaukset	-	-	-	64,9 (27,3)	67,8 (28,5)	67,8 (28,5)	67,8 (28,5)	67,8 (28,5)	62,8 (28,5)	67,8 (28,5)	65 (27,3)	Osin
Yhteensä	2 059	2 029	2 053	1 966	2 015	2 084	2 109	2 196	2 114	2 322	2 363	
Joista kansallista rahaa	1 232	1 212	1 227	1 174	1 137	1 255	1 227	1 307	1 252	1 311	1 409	
EU-tuet	826,8	817,1	826,5	791,1	878,6	828,8	881,2	888,9	861,9	1 011,3	953,7	

Asuntorakentaminen

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
Valtion korkotuki ja valtion takaus sosiaalista vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotantoa varten otetuille lainoille	23	12	5	4	4	4	4	3,2	5,4	1	1	ei
Käynnistysavustus valtion tukemien vuokra-asuntojen rakentamiseen	0	25	13	11	20	20	20	20	30	40	39	ei
Avustukset erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi	109	120	120	120	110	119	105	110	90	90	90	ei
Valtion myöntämiin aravalainoihin liittyvät avustukset	2	2	2	2	2	3	9,6	10,6	12,6	12,6	12,6	ei
Kasvua ja kehitystä puusta – Puurakentamisen tukiohjelma						0	2,5	1,2	2	2	0	ei
Kestävä kaupunki -tukiohjelma 2020–2023									1,2	0	0	ei
Kiinteistö ja rakennusalan digitalisaation kokeiluohjelma (osa hallituksen kärkihanketta)						2,4	2,2	0	0	0	0	ei
Käyttötarkoituksen muutosavustus									1	1	0	ei
ARA asuntojen muuttaminen ikääntyville sopiviksi 2020–2022									5	10	10	ei
Valtiontakaus vuokra-asuntojen rakentamista varten otetuille lainoille								285	285	285	285	ei
Yhteensä	134	159	140	137	136	148	143	145	147	157	153	

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 TP	2022 TA	EU-rahoitus
Suorat tuet yhteensä (pl. MMM-tuet)	1 194	1 303	1 433	1 361	1 286	1 440	1 476	1 477	1 748	1 869	2 152	
Suorat tuet yhteensä (ml. Kansalliset MMM-tuet)	2 426	2 515	2 660	2 536	2 423	2 695	2 703	2 785	3 000	3 179	3 561	
Deflatoitu suorat tuet (pl. MMM-tuet) vuoden 2022 hinnoin	1 375	1 479	1 610	1 532	1 443	1 603	1 625	1 610	1 900	1 987	2 152	

Liite 2 Yritysten verotuet

Laki elinkeinotulon verottamisesta (EVL) ja siihen liittyvä verotus

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtiontuki
Käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	272	276	281	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Kiinteistön vaihdossa luonnonsuojelualueeksi käytetty vähennyskelpoinen hankintameno	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Elokuvatuottajien verovapaa tuotantotuki	3	3	3	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		107
Tasoisuusmäärä	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Osuuskunnan ylijäämän palautuksen vähennyskelpoisuus	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Rakennusaikaiset korot	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Tutkimustoiminnan menojen poistaminen	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenojen poistaminen	701	711	723	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä	Vuosina 2020–2023 irtain käyttöomaisuus voidaan poistaa korotetuin 50 prosentin menojäännöspoistoin	
Luovutusvoittojen yms. vähentäminen menojäännöksestä	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtiontuki
Irtaimen käyttöomaisuuden menojäännöksen kertapoisto	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä	Verotuki tullut voimaan 2021.	
Rakennuksen ainesosana olevien hyödykkeiden hankintamenojen poistaminen	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenojen poistaminen kertapoistona	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä	Verotukea kasvatettiin 2021.	
Vesialusten hankintamenojen poistaminen	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Rakennuksen hankintamenojen poistaminen	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Tutkimustoimintaan käytettävän rakennuksen hankintamenojen poistaminen	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Väestönsuojan yms. hankintamenojen poistaminen	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Kuluvan käyttöomaisuuden jälleenhankintavarausten vähennyskelpoisuus	0	0	0	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Toimitilan jälleenhankintavarausten vähennyskelpoisuus	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Ydinjätehuollon menojen poistaminen kertapoistona	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Luottotappiovarauksen vähennyskelpoisuus	0	0	0	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtiontuki
Toimintavaraus	0	0	0	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä	Arvion ollessa negatiivinen varausta on purettu enemmän kuin tehty.	
Takuuvaraus	0	0	0	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä	Arvion ollessa negatiivinen varausta on purettu enemmän kuin tehty.	
Eläkevakuutusyhtiöiden yms. lisävakuutusvastuuta varten tekemä varaus	0	0	0	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Hinnanlaskuvaraus	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Sijoitusomaisuuteen kuuluvan rakennuksen hankintamenojen poistaminen	-	-	-	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		
Tonnistovero	16	16	17	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä		107
Asuintalovaraus	0	0	0	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä	Arvion ollessa negatiivinen varausta on purettu enemmän kuin tehty.	
Työnantajan koulutusvähenys	10	11	11	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä	Arviossa on mukana myös MVL:n mukainen koulutusvähenys, jonka osuus on pieni.	
Tutkimusyhteistyön lisävähennys 2021–2027	8	20	20	Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä	Verotuki on tullut voimaan 2021 eikä veroilmoitustietoja vielä ole käytettävissä. Tämän hetkinen verotuen arvio on hallituksen esityksestä. Lisävähennyksen korotus vuonna 2022.	
Listaaamattomien yhtiöiden osinkojen markkinakorkoa suurempi tuotto prosentti, TVL 33b § 1 mom.	660	680	830	Voitonjaon verotuksen normijärjestelmä	Laskenta-aineistona henkilöverotuksen kokonaisuaineisto sekä Tilastokeskuksen Tulonjakotilaston palveluaineisto ajantasaistettuna	

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtiontuki
Jaettavan yritystulon pääomatulo-osuuden laskennan jakoprosentti	15	15	15	Voitonjaon verotuksen normijärjestelmä	Laskenta-aineistona henkilöverotuksen kokonaisaineisto sekä Tilastokeskuksen Tulonjakotilaston palveluaineisto ajantasaistettuna.	
Verotusyhtymän osakkaan pääomatulo-osuuden laskennan jakoprosentti	10	10	10	Voitonjaon verotuksen normijärjestelmä	Laskenta-aineistona henkilöverotuksen kokonaisaineisto sekä Tilastokeskuksen Tulonjakotilaston palveluaineisto ajantasaistettuna.	
Elinkeinoyhtymän osakkaan pääomatulo-osuuden laskennan jakoprosentti	0	0	0	Voitonjaon verotuksen normijärjestelmä	Laskenta-aineistona henkilöverotuksen kokonaisaineisto sekä Tilastokeskuksen Tulonjakotilaston palveluaineisto ajantasaistettuna.	
Elinkeinoyhtymän osakkaan yhtymän maataloustulon pääomatulo-osuuden jakoprosentti,	-10	-10	-10	Voitonjaon verotuksen normijärjestelmä	Laskenta-aineistona henkilöverotuksen kokonaisaineisto sekä Tilastokeskuksen Tulonjakotilaston palveluaineisto ajantasaistettuna.	
Tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys	-	-	81			

Maatilatalouden tuloverolaki (MVL) ja metsäverotus

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtiontuki
Maataloustuotteiden yksityiskäytön verovapaus	-	-	-	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Verotukea ei ole arvioitu.	
Kotieläinten luovutushintojen jaksotus kolmelle verovuodelle	0	0	0	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Viimeisimmän valmistuneen verotuksen tieto veroilmoitusaineistosta. Voidaan arvioida sekä verovuositason vaikutuksena että veroluoton korkona (VATT 2009). Ilmoitettu arvio on veroluoton korko.	
Kotieläinten hankintamenon vähentäminen kolmessa vuodessa	-	-	-	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Verotukea ei ole arvioitu.	
Avustusten korvausten ym. tulojen epäsuora tulouttaminen	-	-	-	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Verotukea ei ole arvioitu.	
Maatalouden jälleenhankintavaraus	0	0	0	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Viimeisimmän valmistuneen verotuksen tieto veroilmoitusaineistosta. Arvioidaan veroluoton korkona (VATT 2009).	
Koneiden ja kaluston välitön kuluksi kirjaaminen, kun käyttöaika alle 3 vuotta	-	-	-	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Verotukea ei ole arvioitu.	
Koneiden ja kaluston poistaminen yhdestä menojäännöksestä	-	-	-	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Verotukea ei ole arvioitu.	
Koneiden ja kaluston luovutushintojen epäsuora tulouttaminen	-	-	-	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Verotukea ei ole arvioitu.	

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtiontuki
Irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenojen jaksottaminen	32	33	33	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Viimeisimmän valmistuneen verotuksen tieto veroilmoitusaineistosta. Voidaan arvioida sekä verovuositason vaikutuksena että veroluoton korkona (VATT 2009). Ilmoitettu arvio on vuositasen vaikutus.	
Pienen menojäännöksen kertapoisto	-	-	-	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Verotukea ei ole arvioitu.	
Rakennusten hankintamenojen vähentäminen	-	-	-	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Verotukea ei ole arvioitu.	
Salaojista, silloista yms. saatujen luovutushintojen epäsuora tulouttaminen	-	-	-	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Verotukea ei ole arvioitu.	
Salaojien ja siltojen yms. hankintamenojen poistaminen	-	-	-	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Verotukea ei ole arvioitu.	
Tasausvaraus	0	0	0	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Viimeisimmän valmistuneen verotuksen tieto veroilmoitusaineistosta. Voidaan arvioida sekä verovuositason vaikutuksena että veroluoton korkona (VATT 2009). Ilmoitettu arvio on veroluoton korko.	
Työmatkavähennys	-	-	-	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Verotukea ei ole arvioitu.	
Maatilan tai sen osan luovutuksen verovapaus	4	4	4	Maatilatalouden verotuksen normijärjestelmä	Viimeisimmän valmistuneen verotuksen tieto veroilmoitusaineistosta.	
Verovapaa puutavaran käyttö rakentamiseen, lämmitykseen ja muuhun omaan kulutuskäyttöön	-	-	-	Metsäverotuksen normijärjestelmä	Verotukea ei ole arvioitu.	

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtiontuki
Metsävähennys	57	58	59	Metsäverotuksen normijärjestelmä	Viimeisimmän valmistuneen verotuksen tieto veroilmoitusaineistosta.	
Hankintatyön arvon osittainen verovapaus	-	-	-	Metsäverotuksen normijärjestelmä	Verotukea ei ole arvioitu.	
Metsätalouden pääomatulosta myönnettävä menovaraus	19	19	20	Metsäverotuksen normijärjestelmä	Viimeisimmän valmistuneen verotuksen tieto veroilmoitusaineistosta. Voidaan arvioida sekä verovuositason vaikutuksena että veroluoton korkona (VATT 2009). Ilmoitettu arvio on verovuositason arvio.	
Metsätalouden menojen jaksottaminen	-	-	-	Metsäverotuksen normijärjestelmä	Verotukea ei ole arvioitu.	

Arvonlisäverotus

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtiontuki
Rakennuksen voittomarginaalin, rakennusmaan luovutuksen verovapaus	132	132	130	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Laskettu viimeksi aineistosta (TK, MML, Rakennusteollisuus ry, ym.) vuonna 2017, jonka jälkeen käytetty ko. vuoden suhdelukua myöhempien vuosien arvonlisäverpohjaan	
Sanoma- ja aikakauslehtien alennettu alv-kanta 10 % sekä jäsenlehtien painoksen myynti yleishyödyllisille yhteisöille nolloverokannalla	107	115	118	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Laskettu kansantaloudentilinpidon sekä kulutustutkimuksen tietojen pohjalta hyödyntäen Tilastokeskuksen laatimaa WAR-laskelmaa	

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtiontuki
Kansainvälisen henkilöliikenteen kotimaan osuuden verovapaus	29	30	30	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Arvioitu osana omien varojen laskelmaa perustuen Tilastokeskuksen sekä eri liikennöitsijöiden toimittamiin tietoihin	
Lääkkeiden alennettu alv-kanta 10 %	355	372	381	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Laskettu kansantaloudentilinpidon sekä kulutustutkimuksen tietojen pohjalta hyödyntäen Tilastokeskuksen laatimaa WAR-laskelmaa	
Elintarvikkeiden ja rehujen alennettu alv-kanta 14 %	1442	1547	1590	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Laskettu kansantaloudentilinpidon sekä kulutustutkimuksen tietojen pohjalta hyödyntäen Tilastokeskuksen laatimaa WAR-laskelmaa	
Ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu alv-kanta 14 %	498	529	553	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Laskettu kansantaloudentilinpidon sekä kulutustutkimuksen tietojen pohjalta hyödyntäen Tilastokeskuksen laatimaa WAR-laskelmaa	
Henkilökuljetusten alennettu alv- kanta 10 % (0 % 1–4/2023)	198	210	372	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Laskettu kansantaloudentilinpidon sekä kulutustutkimuksen tietojen pohjalta hyödyntäen Tilastokeskuksen laatimaa WAR-laskelmaa	
Virkistys- ja kulttuuripalvelujen alennettu alv-kanta 10 %	82	87	91	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Laskettu kansantaloudentilinpidon sekä kulutustutkimuksen tietojen pohjalta hyödyntäen Tilastokeskuksen laatimaa WAR-laskelmaa	
Urheilupalvelujen alennettu alv- kanta 10 %	70	74	78	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Laskettu kansantaloudentilinpidon sekä kulutustutkimuksen tietojen pohjalta hyödyntäen Tilastokeskuksen laatimaa WAR-laskelmaa	
Kirjojen alennettu alv-kanta 10 %	67	69	70	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Laskettu kansantaloudentilinpidon sekä kulutustutkimuksen tietojen pohjalta hyödyntäen Tilastokeskuksen laatimaa WAR-laskelmaa	
Majoituspalvelujen alennettu alv- kanta 10 %	89	94	98	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Laskettu kansantaloudentilinpidon sekä kulutustutkimuksen tietojen pohjalta hyödyntäen Tilastokeskuksen laatimaa WAR-laskelmaa	

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtiontuki
Taide-esineiden myynnin ja maahantuonnin alennettu verokanta 10 %	0	0	0	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Kansantalouden tilinpidon yksityisen kulutuksen tilasto	
Tekijänoikeusjärjestöjen saamien tekijänkorvausten alennettu verokanta 10 %	3	3	3	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Perustuu vuoden 2009 omien varojen laskelmaan	
Alv-velvollisuuden alarajaan liittyvä huojennus	84	87	90	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Laskettu verohallinnon oma-aloitteisten veroilmoitusten perusteella	
Vakuutusmaksuvero, L 1966/664 § 5, satovahinko- kasvintuhooja- ja eläintautivakuutusten verovapaus.	2	2	3	EU:n alv-direktiivin mukainen järjestelmä 24 % vakiokannalla	Satovahinko-, kasvintuhooja- ja eläintautivakuutusten verovapaus vakuutusmaksuverosta tullut voimaan satovahinko- ja kasvintuhoojavakuutusten osalta 3/2019 ja eläintautivakuutusten osalta 11/2019.	

Valmisteverotus ja liikenteen verotus

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtiontuki
Dieselpolttoaineen normia alempi verokanta (josta vähennetty henkilöautojen käyttövoimaverosanktio)	353	355	351	Liikenteen polttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso dieselille	Ajantasainen tieto veroilmoitusaineistosta	

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtiontuki
Parafiinisen dieselöljyn verotuki	72	31	-	Liikenteen polttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso (jossa huomioidaan puhtaiden ajoneuvojen direktiivi), josta vähennetty dieselöljyn verotuki. Verotuki poistuu 2023, määritelty verotueksi 2019.	Ajantasainen tieto veroilmoitusaineistosta	
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoöljyn normia alempi verokanta	478	472	465	Liikenteen polttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso dieselille (dieselin vero lisättynä dieselin verotuella)	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Perustuu tilaston sijaan mallinnukseen (VTT-TYKO).	
Liikenteeseen käytetyn sähkön normia alempi verokanta	8	12	17	Liikenteen polttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso sähkölle. Tätä teoreettista tasoa ei ole määritelty.	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Perustuu tilaston sijaan mallinnukseen (VTT-ALIISA).	
Liikenteeseen käytetyn kaasun normia alempi verokanta	14	14	17	Liikenteen polttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso maakaasulle	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Perustuu tilaston sijaan mallinnukseen (VTT-ALIISA).	
Raideliikenteen sähkön verottomuus	16	16	16	Sähköveroluokka I	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Viimeisimmät arviot kulloinkin 2 vuoden takaa.	
Raideliikenteen dieselmoottereissa käytettävä kevyt polttoöljy	13	13	13	Liikenteen polttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso dieselille (dieselin vero lisättynä dieselin verotuella)	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Viimeisimmät arviot kulloinkin 2 vuoden takaa.	
Puupohjaisten polttoaineiden verottomuus	418	418	418	Lämmityspolttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso puupohjaisille polttoaineille	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Viimeisimmät arviot kulloinkin 2 vuoden takaa.	
Biokaasun verottomuus	5	5	4	Liikenteen polttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso biokaasulle liikenteessä ja lämmityspolttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso lämmitys- ja työkonekäytössä	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Lämmityksen osalta viimeisimmät arviot kulloinkin 2 vuoden takaa. Liikenteen osalta perustuu mallinnukseen (VTT-ALIISA)	

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtioneuvosto
Jätteenpolton verottomuus	63	63	63	Lämmityspolttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso jätteelle	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Ei tarkkaa tietoa jätteen ominaisuuksista, jotta tarkka normiverotaso voitaisiin määrittää. Määritetty verotueksi 2019	
Yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon energiasisältöveron alennus (CHP)	131	120	96	Kunkin CHP:ssä käytetyn polttoaineen lämmityspolttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso.	Ajantasainen tieto veroilmoitusaineistosta lukuun ottamatta turpeen osuutta. Muutos v. 2019: CO ₂ -veron puolitus korvattiin energiasisältöveron alennuksella. Laskentatavan muutos.	107
Teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköverokanta (Veroluokka II)	810	833	848	Sähköveroluokka I	Ajantasainen tieto veroilmoitusaineistosta	107
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus (suorissa tuissa)	209	58	41	Veronpalautuksen määrä	Ajantasainen tieto veronpalautustiedoista. Verotukea pienennetään v. 2022 ja se poistuu v. 2025	107
Turpeen normia alempi verokanta	146	104	96	Lämmityspolttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso turpeelle	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa CHP-käytön osalta. Viimeisimmät arviot kulloinkin 2 vuoden takaa.	
Turpeen verottoman käytön yläraja	18	25	25	Lämmityspolttoaineiden energiaveromallin mukainen verotaso turpeelle	Ei tarkkaa eikä ajantasaista tietoa. Viimeisimmät arviot kulloinkin 2 vuoden takaa sisältäen karkeita oletuksia. Verotukea laajennetaan v. 2022.	
Maatalouden energiaveron palautus (suorissa tuissa)	35	48	48	Veronpalautuksen määrä	Ajantasainen tieto veronpalautustiedoista. Verotuki kasvoi v. 2021 veronkorotusten myötä.	107
Pienpanimoiden veronhuojennus	16	15	16			
Pelastusauton, sairausauton, inva- ja esteettömän taksin yms. autoverottomuus, L 1482/1994, 21 § 1 mom. ja 28 §	110	110	110	Ajoneuvon hinnan ja CO ₂ -päästön perusteella määritettävä autovero	Viimeisimmän toteutuneen automäärätiedon perusteella tehty arvio ajoneuvomäärästä (verotusarvo- ja CO ₂ -tiedot niiden ajoneuvojen osalta, kun ne ovat tallennettu Verohallinnon tietokantaan).	

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtioneuvosto
Taksien autoverohuojennus	1	1	0	Ajoneuvon hinnan ja CO ₂ -päästön perusteella määritettävä autovero	Ajantasainen tieto viimeisimmän toteutumavuoden veronpalatustiedoista. Verotuki poistuu asteittain vuosien 2018–2022 aikana.	
Museoajoneuvojen, pelastusautojen, sairausautojen, linja-autojen vapautus ajoneuvoverosta	3	3	3	Ajoneuvon CO ₂ -päästön tai massan perusteella määritettävä ajoneuvovero	Ajantasainen tieto ajoneuvojen määristä, jonka perustella verotuen määrää voidaan arvioida.	
Puu- ja turveperusteista polttoainetta käyttävien ajoneuvojen vapautus ajoneuvoverosta, L 1281/2003, 12 § 1 mom. 11 k	0,5	0,5	0,5	Ajoneuvon CO ₂ -päästön tai massan perusteella määritettävä ajoneuvovero	Ajantasainen tieto ajoneuvojen määristä, jonka perustella verotuen määrää voidaan arvioida.	
Eräät virvoitusjuomaverosta (1127/2010) vapautetut tuotteet	0,5	0,5	0,5	Virvoitusjuomien litramääräinen vero	Määrä vähäinen (saatavilla veroilmoitusaineistosta)	

Perintö- ja lahjaverotus

Tuki-instrumentti (verotuen arvo, MEUR)	2021	2022	2023	Normijärjestelmä	Huomioitavaa aineistosta	EU valtioneuvosto
Yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus	59	140	140	Perintö- ja lahjaverotuksen normijärjestelmä	Tiedot veroilmoituksista ja verotuspäätöksistä.	
Sukupolvenvaihdoksesta maksettavan veronmaksun lykkäys	13	30	30	Perintö- ja lahjaverotuksen normijärjestelmä	Tiedot veroilmoituksista ja verotuspäätöksistä.	
Sukupolvenvaihdoshuojennukset osake- tai osuusomistuksen kautta	Perintö- ja lahjaverotuksen normijärjestelmä		

Liite 3 Suomen koronatuot

Koronatuot (myönnetty)

Avustukset	2020	2021	2022	Voimassaoloaika	EU-valtiontuki
Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin liiketoiminnan kehittämisavustukset häiriötilanteessa	994,4			6/30/2020	Kyllä, de minimis
ELY-keskusten yritysten kehittämisavustus koronavirusepidemiasta aiheutuneissa markkina- ja tuotantohäiriöissä	335,5			Voimassa vuonna 2020 ja 2021	Kyllä, RPA, de minimis, tilapäiset valtiontukipuitteet
Yrittäjien työmarkkinatuki	165,8	48	24,4	Alun perin 30.6.2020, jatkettu 31.3.2021 asti. Ja 1.1.–28.2.2022.	Ei
Yksinyrittäjien valtionavustus	94,3			10/15/2020	Kyllä, de minimis
Tuki ravintola-alan yrityksille	136			10/30/2020	työllistämistuen osalta tilapäiset valtiontukipuitteet ja vahinkojen kompensoinnin osalta SEUT 107(2)(b) artikla
Kustannustuki 1. hakukierros	122,9			Hakuaika päättyi 31.8.2020	Kyllä, tilapäiset valtiontukipuitteet
Kustannustuki 2. hakukierros		187,2		21.12.2020–26.2.2021, tukikausi 6–10.2020	Kyllä, tilapäiset valtiontukipuitteet
Kustannustuki 3. hakukierros		297,7		27.4.2021–23.6.2021, tukikausi 1.11.2020–28.2.2021	Kyllä, tilapäiset valtiontukipuitteet
Kustannustuki 4. hakukierros		150,7		17.8.–30.9.2021, tukikausi 3–5.2021	Kyllä, tilapäiset valtiontukipuitteet
Kustannustuki 5. hakukierros		16,6	64,1	Hakuaika 21.12.2021–18.2.2022, tukikausi: 1.6.–30.9.2021.	Kyllä, tilapäiset valtiontukipuitteet

Avustukset	2020	2021	2022	Voimassaoloaika	EU-valtiontuki
Kustannustuki 6. hakukierros ja sulkemiskorvaus (2022)			62,6	Hakuaika: 26.4.–31.5.2022	Kyllä, tilapäiset valtiontukipuitteet
Tuki kattamattomiin kiinteisiin kustannuksiin (kustannustuki yrityksille, joiden EU:n määrittelemä koronatukien enimmäismäärä 1,8 milj. on jo täynnä tai täyttymässä), 1. hakukierros		18,3		Hakuaika päättyi 17.8.–30.9.2021. Tukikausi 1.3.–31.5.2021.	Kyllä, tilapäiset valtiontukipuitteet, 107(3)(b) TFEU – Remedy serious disturbance
Tuki kattamattomiin kiinteisiin kustannuksiin (kustannustuki yrityksille, joiden EU:n määrittelemä koronatukien enimmäismäärä 2,3 milj. on jo täynnä tai täyttymässä), 2. hakukierros			25,2	touko–kesäkuu 2022	Kyllä, tilapäiset valtiontukipuitteet
Tapahtumatakuu (takuuta myönnetty 129 milj. €, vuodelle 2021 maksettu solussa)		14,8		Tapahtumatakuun haku päättyi 31.8.21. Takuuta voi hakea tapahtumille, jotka järjestetään 7.12.21 mennessä.	Kyllä, tilapäiset valtiontukipuitteet
Mikro- ja pienyritysten sulkemiskorvaus, 1. hakukierros		98,2		Hakuaika 12.5.–31.12.2021	Kyllä, tilapäiset valtiontukipuitteet
Mikro- ja pienyritysten sulkemiskorvaus, 2. hakukierros			58,1	maalis-huhtikuu 2022	Kyllä, tilapäiset valtiontukipuitteet
Keskisuurten ja suurten yritysten sulkemiskorvaus		9,1		Hakuaika 15.7.–13.8.2021	Kyllä, tilapäiset valtiontukipuitteet
Maaseudun yritykset, maatalouden alkutuotanto ja kalatalous (väliaikaiset koronatuet)	29,3	23,5		Maaseudun yritysten ja alkutuotannon koronatukien haku päättyi 15.11.2021 ja kalatalouden väliaikainen tuki 30.11.2021	Kyllä, yleinen de minimis -tukiasetus (yritykset) ja tilapäiset valtiontukipuitteet (maatalouden alkutuotanto ja kalatalous)

Avustukset	2020	2021	2022	Voimassaoloaika	EU-valtiontuki
Lasti- ja matkustaja- alusvarustamojen liikennöinti	14,8	46,3		9.9.2021-voimassaoloa jatkettu 31.5.2022 asti	Kyllä
Miestötukilain väliaikainen muutos		7		1.1.21–31.12.21	Kyllä
Journalismin tukeminen	7,5			Ei enää voimassa, 2020.	Kyllä
Avustukset kulttuurialan yhteisöille	4,2	14,5		Haku aika alkoi 31.5.2021 ja päättyi 23.6.2021	Kyllä, RPA
Avustukset kulttuuritapahtumille (sis. Kesäteatterit 2021)	3,8	2,7		31.5.2020 asti	Kyllä, tilapäiset puitteet
Koronatuki kulttuuriperintöalan yhteisöille (2021)		0,3		Haku päättyi 23.6.2021	Kyllä
Avustukset urheiluliigaseuroille (jääkiekkoliiga ja jalkapalloliiga)	1,35	0,9		31.5.2020 asti	Kyllä, tilapäiset puitteet
Tuki elokuva-alan tuotantoyhtiöille (2021)		4,0		Haku aika päättyi 1.11.2021	Kyllä, tilapäiset puitteet
Avustukset elokuvien ja tv- draamasarjojen tuotantoon	5	0,15		10/6/2020	Kyllä
Elokuvateattereiden ja elokuvalevittäjien lisätoimintatuki (2020 & 2021)	3,2	8,4		Haku päättyi 14.6.2021	Kyllä
Öljyjätehuollon kehittämisavustus ja Muovitieläkartan kokeilu- ja pilottihankkeiden avustus (YM)	1,789				
Yhteensä	1 920	948	234		

Lainat, takaukset ja muut vastikkeelliset tuet (nimellisinä)	2020	2021	2022	Voimassaoloaika	EU-valtiontuki
Lainat TKI-toimintaan: Liiketoiminnan kehittämislainat häiriötilanteessa	64	52		Lainaa voi hakea 15.10.2021 asti	Kyllä, RPA, de minimis asetus, tilapäiset valtiontukipuitteet
Finnveran takaukset ja lainat vaikeuksissa oleville yrityksille (valtuus yhteensä 2 mrd. €, jäljellä vuotta 2022 varten 1,054 mrd.)	470	476	-	Voimassa edelleen, kesäkuu 2022.	Kyllä, tilapäiset valtiontukipuitteet
Valtiontakaus Eläkevakuutusyhtiö Ilmariselle Finnairin työeläkkeiden takaisinlainauksen vakuudeksi (600 milj. lainan takaus, solussa takausvastuu)	540			Voimassa edelleen	Kyllä
Huoltovarmuuskriittisten varustamoiden takaukset	139,5			Päättynyt 2020	Kyllä
Takaukset maatilayrittäjille	14,8	-	13,5	?	Makera
Lentoliikenteen valvontamaksujen maksujoukot	5,7			Päättynyt	Ei
Yhteensä	1 234	528	14		1 681

Verotuet, verojen luonteiset tuet ja verojen maksulykkäykset	2020	2021	2022	Voimassaoloaika	EU-valtiontuki
Työnantajan työeläkevakuutusmaksujen alentaminen 2,6 %-yksikköä	1500			Voimassa 1.5–31.12.2020	Ei
Verojen maksujärjestelyjen huojennukset ja viivästyskoron alennus 2,5 %:iin	1300			Päättynyt, Maksujärjestelyjen huojennukset 31.8.2021 asti	Ei
Matkapalveluyhdistelmien tarjoajien valvonta- ja maksukyvyttömyyssuojamaksujen perimättä jättäminen	0,8	0,6			
Covid-19 epidemian torjuntaan tarkoitetuille tavaroille määräaikainen nollaverokanta (alv)	14	17		30.1.–31.7.2020	Ei
Koronaviruksen kotitestin väliaikainen arvonlisäverottomuus (1.1.-31.12.2022)			3	Laki on voimassa 1.1.–31.12.2022.	Ei
Matkapalveluyhdistelmien tarjoajien valvonta- ja maksukyvyttömyyssuojamaksujen perimättä jättäminen (TEM)	0,8	0,6			
Yhteensä	2 816	18	3		

Muut tuet	2020	2021	2022	Voimassaoloaika	EU-valtiontuki
Finnairin pääomittaminen	286				Kyllä, tilapäiset valtiontukipuitteet
Finnairin hybridilaina		350	50		
Finnavia pääoma- ja lainatuki		350			
Talousapu- ja energianeuvonta	1,5				Ei
Väylämaksun poisto	45			voimassa 1.7.–31.12.2020.	Ei
Perimättä jätetyt matkapalveluyhdistelmien tarjoajan valvonta- ja maksukyvyttömyyssuojamaksut	0,8	0,6			Ei
Työttömyysturvan omavastuupäivien poistaminen lomautuksista ja irtisanomisista	182				Ei
Työttömyysturvan omavastuupäivien poistaminen (2022)			5,6	1.1.2022–28.2.2022	Ei
Yhteensä	515	701	56		

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-846-2

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi