

Timo Rauhanen, Sami Grönberg,
Jarkko Harju ja Tuomas Matikka

Yritystukien arviointi ja vaikuttavuus

Kesäkuu 2015

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan julkaisu-
sarja 8/2015

ISSN (PDF) 2342-6799

ISBN (PDF) 978-952-287-187-9

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2014 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (www.vn.fi/TEAS).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö edusta valtioneuvoston näkemystä.

Sisällys

1 Johdanto	5
2 Verotuet.....	7
2.1 Elinkeinoverotus	9
2.2 Arvonlisäverotus	10
2.3 Valmisteverotus.....	14
2.4 Verotukien arvioinnista	16
3 Suorat yritystuet.....	17
3.1 Suorien tukien arvioinnista.....	19
4 Yritystukien vaikuttavuus: kirjallisuuskatsaus	20
4.1 Tutkimus- ja kehitystoiminnan sekä innovaatiotoiminnan tuet	21
4.2 Työllisyystuet	23
4.3 Investointituet.....	24
4.4 Yhteenveto	25
5 Arviointikehikko	26
5.1 Saksan verotukien evaluointikehikko.....	27
5.2 Hyvän tuen periaatteet.....	30
5.3 Ehdotus arviointikehikoksi.....	32
6 Johtopäätökset.....	34



Esipuhe

Valtioneuvoston kanslian valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan määrärahat olivat ensi kertaa haettavana kesällä 2014. Tämä selvitys on osa tuota rahoitusohjelmaa ja se on toteutettu Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT). Jarkko Harju ja Tuomas Matikka ovat koonneet luvun 4 kirjallisuuskatsauksen, Sami Grönberg on tehnyt taulukon 4 yhteenvedon suorista tuista. Timo Rauhanen on kirjoittanut selvityksen muut osat. Selvityksen tuloksia on kommentoinut tukiryhmä, joka on koostunut valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehistä. Työtä on lisäksi esitelty valtiovarainministeriön kansantalousosaston seminaarissa ja yritystukineuvottelukunnan kahdessa kokouksessa. Kiitämme saamistamme asiantuntevista kommentteista. Kiitämme myös hankkeen vastuullista johtajaa Seppo Karia.

Tekijät

1 Johdanto

Talousteorian mukaan julkisen sektorin interventiolla voi olla talouden tehokkuutta parantavia vaikutuksia vain, jos se korjaa markkinahäiriöitä. Tässä tarkoituksessa julkinen sektori voi yrittää lisätä haluamansa hyödykkeen kulutusta säädöksillä, suorilla tuilla, verotuilla taikka tarjoamalla sen ilmaiseksi.

Yrityksille suunnattuja suoria tukia tarvitaan, jos rahoitusmarkkinat eivät kykene arvioimaan hankkeita ja yrityksiä ja ohjaamaan rahoitusta oikeisiin kohteisiin. Kysymys on nimenomaan uusien ja uutta teknologiaa soveltavien yritysten rahoitusongelmista. Markkinat voivat myös olla kykenemättömiä hinnoittelemaan positiivisia ulkoisvaikutuksia, joista tärkein tässä yhteydessä on tiedon leviäminen yrityksen ulkopuolelle ja toisiin yrityksiin (TEM 2012).

Suoran tuen kustannus on vähintään myönnetyn tuen suuruinen. Koska yhden yritysryhmän tukeminen edellyttää muiden verottamista, tuen rahoitus aiheuttaa lisäksi hyvinvointitappiota. Tukipolitiikassa on siten kyse myös tulonsiirrosta kuluttajilta ja tukea saamattomilta yrityksiltä tuetuille yrityksille. Vaikka tiedon leviämisen ulkoisvaikutukset ovat tyypillisesti positiivisia, myös negatiivisia ulkoisvaikutuksia voi syntyä esimerkiksi sen vuoksi, että uudet innovaatiot syrjäyttävät vanhoja markkinoilla tai yritykset kilpailevat hyvin samantyyppisten innovaatioiden kehittämisessä. Tukijärjestelmiin liittyy myös se ongelma, etteivät tuet aina kohdistu sinne, mihin ne oli tarkoitettu. Esimerkiksi kuluttajia hyödyntämään tarkoitettu tuki saattaa osittain jäädä yritysten voittoihin tai työntekijöille tarkoitettu tuki voi kasvattaa yritysten voittoja. Toisaalta yritysten toiminnan tukemiseksi tarkoitettu tuki voi kasvattaa palkkamenoja ja muita tuotannon tekijäkorvauksia (Ilmakunnas 1994).

Verotuksen ensisijainen tehtävä on rahoittaa julkisia palveluja ja tulonsiirtoja. Tämä täytyy tehdä oikeudenmukaisesti ja niin, että talouden toimintaan kohdistuvat haittavaikutukset ovat mahdollisimman pienet. Periaatteena tulisi olla mahdollisimman laaja veropohja sekä alhaiset verokannat ja -tasot. Verotuki on normaalista kansallisesta verorakenteesta poikkeavia säännös, jolla tuetaan haluttua kohderyhmää. Myös verotuella pitäisi olla kansantalouden tehokkuutta parantavia positiivisia ulkoisvaikutuksia. Käytännössä verotusta käytetään kuitenkin monien yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämiseen ja siksi verotukia säädettyä talousteoria on vain harvoin ollut ohjenuorana. (Kröger ja Rauhanen 2010)

Suora tuki edellyttää hankkeiden ja/tai niiden toteuttajien tapauskohtaista arviointia. Suoraa tukea myönnettäessä on etukäteen muodostettava käsitys toteuttajasta, hankkeesta ja yleisestä teknologisesti kehityksestä. On myös ymmärrettävä näiden yhteys innovaatiopolitiikan yleisiin tavoitteisiin ja meneillään oleviin hankkeisiin. Lisäksi on pohdittava, toteutuisiko tarkasteltava hanke ilman suoraa tukea. Hankkeen kuluessa ja sen jälkeen on seurattava tuen käyttöä ja mitattava sen vaikutuksia.

Verotuki on periaatteessa itseohjautuva, vaikka sen laajuutta ja kohdentumista voidaan jossain määrin säädellä. Verotuissa on suoria tukia vähemmän etukäteistietoon liittyviä vaatimuksia: toteuttajat ja hankkeet valikoituvat itse. Ongelmaksi muodostuvat tuen kohteena olevan toiminnan rajaaminen ja sen laajuuden todentaminen jälkeenpäin. Ainakin yhtä suuri haaste on tukiparametrien

asettaminen siten, että haluttu vaikutus saadaan aikaan yksinkertaisesti, kustannustehokkaasti ja verotuksen yleisiä periaatteita murentamatta. (Pajarinen ym. 2007)

Suorien yritystukien vaikuttavuuden arviointi on ongelmallista, koska tuetun yrityksen kehitystä ilman tukea ei voida koskaan havaita. Yritykset ovat heterogeenisiä, mutta tukien allokointi ei ole satunnaista kuten ihanteellisessa koeesetelmaan perustuvassa tutkimusasetelmassa tulisi olla. Lisäksi ulkoisvaikutusten mittaaminen on hankalaa ja tukien mahdollisia haitallisia vaikutuksia markkinoiden toimintaan on erittäin vaikea arvioida.

Verotukiin liittyvä akateeminen tutkimus on melko hajanaista. Sitä koskevat monet samat ongelmat kuin suorien tukien arviointiakin. Keskeinen ongelma on tarvittavan tietoaineiston puute tai se, että tieto on vaikeasti saatavilla ja hyödynnettävissä. Tämä näkyy jo verotukien peruslaskelmissa, joissa usein joudutaan tyytymään suuruusluokka-arvioihin. Käyttäytymismuutosten huomioon ottaminen ei useinkaan onnistu, koska sopivaa tutkimusasetelmaa vaikutusten erottelemiseksi ei ole käytettävissä.

Erilaisten tukien arviointia varten on kehitetty hyvän tuen periaatteita ja käytäntöjä. Niiden pohjalta laadittu arviointikehikko on yleensä suunniteltu erikseen verotuille ja suorille tuille. Yritysten toimintaan vaikuttavia tukia on kuitenkin perusteltua arvioida sellaisessa kehikossa, joka soveltuu molemmille tuille. Tässä yhteydessä törmätään kuitenkin ongelmiin.

Vaikka suorien yritystukien identifiointi on helppoa ja niiden tavoite yleensä tiedetään, verotukien tavoitteet voivat olla moninaisia ja epäselviäkin. Kiistatta yritysten toimintaan vaikuttavia verotukia löytyy elinkeinoverotuksessa, mutta esimerkiksi energiaverotuksessa kategoriaan ”teollisuus ja elinkeinot” on katsottu kuuluvan vain kolme kaikkiaan 14 verotuesta.¹ Auto- ja ajoneuvoveron tuet kohdistuvat luonnollisesti liikenteeseen ja ovat siten vain välillisesti yritystoimintaa tukevia. Arvonlisäverotuksen tuet ovat vielä vaikeampi kysymys. Alennettu alv-kanta tai verosta vapauttaminen hyödyttää periaatteessa loppukuluttajaa, mutta käytännössä ainakin osa hyödystä jää usein yritykselle. Silti tuen virallisessa perustelussa ei välttämättä mainita lainkaan yritysten tukemistarkeitä, vaan se saattaa olla esimerkiksi tulonjakoon liittyvä tai kulttuuripoliittinen.

On tärkeää keskustella verotukien ja suorien tukien sopivuudesta julkisen sektorin tukitoimien välineeksi. Valtiovarainministeriön virkamiesraportissa 19.3.2015 (Valtiovarainministeriö 2015) kehoitetaan verotukien sijasta käyttämään ensisijaisesti muita, paremmin kohdennettavissa olevia ja vaikuttavuudeltaan tehokkaimpia tukimuotoja. Esimerkiksi verotuksen tulonjakovaikutuksia voidaan tarvittaessa korjata tulonsiirroilla. Yritystukien tulisi edesauttaa talouden rakenteiden uudistumista ja vahvistaa yritysten välistä kilpailua. Tavoitteena on oltava yrityskentän uudistuminen, uusien tuotteiden kehittäminen ja kehityspanosten suuntaaminen korkean arvonlisän tuotantoon, joissa on odotettavassa vahvaa globaalia kysyntää ja joissa Suomella on suhteellisia vahvuuksia. Valtio voi tukea yrityksiä uusien markkinoiden löytämisessä, mutta kehitys- ja investointipäätökset kuuluvat yrityksille.

Tässä selvityksessä suorien tukien ja verotukien vaikuttavuuden arviointi kohdistetaan sellaisiin näkökohtiin ja kysymyksiin, joista on käytettävissä taloustieteellistä tutkimuskirjallisuutta. Silloin, kun yksittäistä tukea ei ole arvioitu Suomessa eikä muualla, tarkastellaan suurempaa kokonaisuutta. Tätä varten suorat tuet ryhmitellään tukimuodoittain ja verotuet verolajeittain. Näin muodostetaan

¹ http://www.vatt.fi/file/verotukiselvitys/Verotuet_2013_-_2015e.pdf

valmiin aineiston pohjalta kvalitatiivinen arvio tuen tai tukiryhmän tilanteesta. Samalla saadaan käsitely myös siitä, missä määrin relevanttia tutkimusta on käytettävissä ja miltä osin on tarvetta lisätutkimukselle. Lopuksi esitetään luonnos hyvän tuen periaatteiden mukaiseksi arviointikehikoksi, jonka tarkoitus on soveltua molemmille tukityypeille. Tässä selvityksessä ei ollut mahdollista tehdä kokonaisarviota yksittäisistä yritystoimintaan vaikuttavista verotuista ja suorista tuista. Se jää jatkotutkimuksen varaan.

Selvitys etenee niin, että luvussa 2 määritellään arvioinnin kohteena olevat verotuet. Luvussa 3 käsitellään suorat tuet samalla periaatteella. Kummassakin luvussa nojaututaan pääosin suomalaisiin selvityksiin ja raportteihin. Molempiin tukityyppeihin liittyvää kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta esitellään luvussa 4. Hyvän tuen periaatteita kommentoidaan luvussa 5. Samassa luvussa konstruoidaan ehdotus molempien tukimuotojen yhteiseksi arviointikehikoksi. Lopuksi esitetään johtopäätökset.

2 Verotuet

Verotuet voivat vaikuttaa yritystoimintaan suoraan tai välillisesti. Välittömästi yrityksiin kohdistuvia verotukia ovat useat elinkeinoverotuksen ja valmisteverotuksen tuet. Tältä pohjalta on lähtenyt myös Yritystukijärjestelmän uudistaminen -työryhmä (TEM 28.4.2014), jonka selvityksessä verotuista oli elinkeinoverotuksen tukien lisäksi energiaveroihin, autoveroon ja ajoneuvoveroon liittyviä tukia. Sen sijaan Yritystukiselvityksessä TEM (2012) verotuista on otettu mukaan vain energiaverotuksen tuet. Muut teollisuuteen ja elinkeinoihin liittyvät verotuet on jätetty pois, koska ”näiden verotukien yritystukivaikutus on tulkittu muista laskelman tuista poiketen epäsuoraksi”

Saksassa (German Ministry of Finance 2012) erityistä veronhuojennusta pidetään verotukena, jos se tukee suoraan tai epäsuorasti tiettyä talouden sektoria. Verotueksi katsotaan myös sellainen verotuksen kautta annettu tuki, joka suosii yleisesti enemmän liikeyrityksiä verrattuna suureen yleisöön. Suora tuki (”rahoitustuki”) määritellään Saksassa liittovaltion hallinnon ulkopuolelle liittovaltion varoista annetuksi tueksi yksityisille yrityksille tai muulle talouden sektoreille. Verotuki on erityinen verosäännös, jonka vähentää verotuloja. Myös epäsuorasti vaikuttavat verotuet otetaan huomioon. Ne muodostuvat tuista, joka suoraan vähentävät tiettyjen kotitaloushyödykkeiden hintaa, mutta vaikuttavat epäsuorasti kauppaan ja teollisuuteen (esimerkiksi asumiseen liittyvät tuet ja arvonlisäverotuksen alennetut verokannat).

Myös tässä selvityksessä arvonlisäverotuksen hyödykeryhmittäiset verotuet on luokiteltu yritystoimintaan vaikuttaviksi verotuiksi. Tähän tulkintaan liittyvien erityiskysymysten vuoksi arvonlisäverotusta käsitellään muita verolajeja perusteellisemmin. Sen sijaan henkilöiden tuloverotusta ei ole otettu mukaan selvitykseen, vaikka pitkällä tähtäimellä esimerkiksi palkkaverotukseen liittyvät vähennykset todennäköisesti tukevat yrityksiä. Tämän vuoksi pois on jätetty myös voitonjaon verotukseen liittyvä tuki, vaikka yhtiön ja sen osakkaan verotusta usein tarkastellaankin kokonaisuutena.

Verotuksen normaalia perusrakennetta kutsutaan normijärjestelmäksi (normiksi). Verotuet ovat kansallisessa verolainsäädännössä tukemistarkoituksessa määriteltyjä poikkeuksia normista. Verot-

tukia ei siis määritellä esimerkiksi kilpailijamaiden verotason perusteella. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, veronhuojennuksilla tai veronmaksua lykkäävillä säännöksillä.

Suomessa valtiovarainministeriön soveltama verotukien määrittely perustuu vuonna 2010 päättyneeseen verotukihankkeeseen, jossa kartoitettiin säännöskohtaisesti koko verolainsäädäntö. Poikkeuksena on energiaverotuksen normi, joka päivitettiin vuonna 2011 voimaan tulleen energiaverouudistuksen myötä. Verotuet lasketaan pääsääntöisesti menetetyin verotulon periaatteella, jolloin tuki on normista poikkeavasta verosäännöksestä aiheutuva verotulon menetys, kun muut säännökset pysyvät muuttumattomina. Käyttätymisvaikutuksia tai mahdollisia tukien päällekkäisyyksiä ei oteta huomioon. (Kröger ja Rauhanen mt.)

EU:n lainsäädännössä seuraavia verotuksellisia toimenpiteitä ei katsota valtiontuiksi, jos niitä sovelletaan yhtäläisesti kaikkiin yrityksiin ja tuotannonaloihin: puhtaasti verotekniset toimenpiteet (esimerkiksi verokannat, poistosäännöt ja tappiontasaus; kaksinkertaisen verotuksen tai veronkierroksen torjumista koskevat säädökset) sekä toimenpiteet, jotka edistävät yleisten talouspoliittisten tavoitteiden saavuttamista keventämällä tiettyihin tuotantokustannuksiin (esim. tutkimus ja kehitys, ympäristö, koulutus ja työllisyys) liittyvää verotusta.²

Vaikka verotuki voi toimia tehokkaasti silloin, kun kyseessä on kaikille avoin vähennys, suora tuki on yleensä parempi vaihtoehto, koska se on läpinäkyvämpi ja helpommin kohdistettavissa. Verotuksen kautta myönnetyn tuen rinnastaminen budjetin kautta kanavoituun suoraan tukeen olisi tämän vuoksi suotavaa aina, kun se on mahdollista (OECD 2004).

Verotuet synnyttävät usein verosuunnittelua ja tukisäännösten alkuperäisistä tavoitteista poikkeavia käyttäytymisvaikutuksia, jotka heikentävät verotukien vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Toisaalta, koska verotuen saaminen edellyttää veronalaista tuloa, verotuki saattaa vähentää yritysten verosuunnittelua ja kannustaa tuloksen näyttämiseen. Verotukien kartoittamisen ja niiden laskemisen oheistuotteena luodaan tarpeellisia tietoaineistoja myös tällaisten käyttäytymisvaikutusten tutkimiseen. (Kröger ja Rauhanen mt.)

Suomessa tunnistettiin vuonna 2014 yhteensä 187 verotukea. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytty laskemaan euromääriä. Verotukien kokonaismäärää ei ole siten voitu arvioida. Niiden tukien, jotka pystyttiin arvioimaan, verotukien yhteismäärä oli 23,8 mrd. euroa, mikä oli noin 12 prosenttia bruttokansantuotteesta ja 27 prosenttia veroista ja veroluonteisista maksuista. Valtion osuus verotuista oli noin 70 prosenttia, loput 30 prosenttia jakautui kunnille, seurakunnille ja Kelalle.

Verotuet ovat saamatta jääneitä verotuloja ja siksi niillä on huomattava vaikutus julkisen sektorin rahoitukseen. Verotukien kokonaismäärään on kuitenkin suhtauduttava varauksin, koska tuet ovat osittain päällekkäisiä, käyttäytymisvaikutuksia ei ole huomioita ja tukien laskentaan liittyy monenlaisia ongelmia. Tästä huolimatta verotukien summa on tärkeä poliittinen indikaattori, sillä se kertoo verotukien volyymin kehityssuunnan ja sen, kuinka hyvin valtionhallinto on onnistunut verotukien käytön hillitsemisessä.

² Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen (98/C 384/03).

Taulukko 1. Verotuet verolajeittain ja merkittävimmät yksittäiset tuet 2014, miljoonaa euroa

Tuloverotus	14 840
asuntotulon verovapaus	2 900
työtulovähennys	2 080
ansiotulovähennys	1 465
eläkevakuutusmaksuvähennys	1 950
oman asunnon myyntivoiton verovapaus	1 300
Elinkeinoverotus	972
irtaimen käyttöomaisuuden nopeutettujen poistojen verotuki	575
käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	350
Maatalous- ja metsäverotus	100
nopeutettujen poistojen verotuki	38
metsävähennys	35
Arvonlisäverotus	2 992
elintarvikkeet	1 195
ravinto- ja ateriapalvelut	486
lääkkeet	356
joukkoliikenne	272
Valmisteverotus	2 042
dieselpolttoaineen alennettu verokanta	741
teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköveroluokka	458
työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alennettu verokanta	516
turpeen alennettu verokanta	70
Varainsiirtoverotus	2 099
arvopaperiluovutus	2 000
ensiasunnon varainsiirtovero	40
Perintö- ja lahjaverotus	191
sukupolvenvaihdos	110
Kiinteistöverotus	585
vakituisten asuinrakennusten alennettu verokanta	630
YHTEENSÄ	23 822

Lähde: VM.

2.1 Elinkeinoverotus

Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä perustuu mahdollisimman laajaan veropohjaan ja verotus perustuu nettotuloon. Kaikki tulot ovat veronalaisia ja niiden hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet menot ovat vähennyskelpoisia. Yritykseen sijoitettu pääoma ja emissiovoitot eivät kuulu veropohjaan. Yrityksen listautumisesta aiheutuneet menot ovat kuitenkin normin mukaan vähennyskelpoisia.

Yrityksillä on mahdollisuus tehdä joitakin varauksia. Tuloksentasaukseen tarkoitettut varaukset ja vastaisten menojen kattamiseen tarkoitettut varaukset (esimerkiksi takuuvaraus, kuluvan käyttöomaisuuden jälleenhankintavaraus sekä toimitilan jälleenhankintavaraus) eivät kuulu normiin ja aiheuttavat siten verotukea.

Poistot liittyvät yrityksen pitkävaikutteisten menojen jaksotukseen, mutta ne ovat myös tuloksen säätelykeino. Poisto määritellään liiketoiminnassa käytettyjen pysyvien vastaavien (rakennukset, koneet ja kalusto) kulumista vastaavaksi kuluosuudeksi hankintahinnasta. Normin mukaan käyttöomaisuuden poistot vähennetään omaisuuden teknistaloudellisen kulumisen mukaisesti. Verosäännös sallii kuitenkin hankintamenon vähentämisen etupainotteisesti, mikä aiheuttaa verotuen. Omaisuuden arvonalenemisen takia tehdyt lisäpoistot ovat osa normia. Sen, että koneet ja kalusto lasketaan yhteen ja poisto tehdään tästä yhteenlasketusta menojäännöksestä, ei kuulu normiin, vaan poistot tulee tehdä omaisuuserittäin. Lisäksi myyntivoitot ja muut vastikkeet tai korvaukset kyseisestä omaisuudesta luetaan normin mukaan veronalaiseksi tuloksi niiden realisoituttua. Tällöin niiden vähentäminen nykykäytännön mukaan menojäännöksestä aiheuttaa verotuksen lykkääntymisen ja on siten verotukea. (Kröger ja Rauhanen 2010 mt.)

Elinkeinoverotuksen verotukien määrä väheni huomattavasti 1980 ja 1990 lukujen yritysverouudistusten yhteydessä, kun nimellistä yhteisöverokantaa alennettiin nopeassa tahdissa ja veropohjaa laajennettiin varausmahdollisuuksia voimakkaasti supistamalla. Elinkeinoverotuksessa ei myöskään enää juuri tunneta verovapaita tuloja, mutta selvän poikkeuksen laajasta veropohjasta tekee vuonna 2004 säädetty käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoittojen verovapaus ja vastaavien tappioiden vähennyskelvottomuus.

2.2 Arvonlisäverotus

Teorian mukaan arvonlisävero kohdistuu kaikkeen kulutukseen ja vaihdantaan, joita verotetaan yhden verokannan mukaan. Hankittujen välituotteiden vero voidaan vähentää myynnin verosta ja näin vero siirtyy tuotantoketjun viimeisen eli loppukuluttajan maksettavaksi. Vienti on järjestelmässä verotonta, mutta myös siihen liittyvien välituotteiden verot vähennetään.

Jos edellä mainitut edellytykset toteutuvat, arvonlisävero ei kertaudu eikä vääristä hintoja tai kannusta maita verokilpailuun. Parhaimmillaan arvonlisäveroon liittyy useita hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia, kuten yhdenmukaisuus, hallinnollinen yksinkertaisuus ja fiskaalinen tehokkuus. EU:n yhteinen alv-järjestelmä täyttää kuitenkin melko heikosti edellä mainitut periaatteet. Näennäisen tiukoista direktiiveistä huolimatta järjestelmä on epäyhtenäinen ja monelta osin tehoton. Ensinnäkin, EU:n alv-lainsäädäntö määrää jättämään eräät keskeiset kulutushyödykkeet veropohjan ulkopuolelle. Toiseksi, jäsenmaille tarjotaan mahdollisuus soveltaa alennettuja verokantoja monenlaisiin tavaroihin ja palveluihin. Lisäksi vanhat jäsenmaat ovat saaneet jatkaa vanhoja käytäntöjään ja monen uuden jäsenmaan liittymissopimukseen on kirjattu poikkeuksia ja siirtymäkausia. Tutkimuskirjallisuus suhtautuu voittopuolisen kriittisesti arvonlisäverotuksella ohjattuun verotukseen eli verosta vapauttamisiin ja alennettuihin verokantoihin.

Verosta vapauttamisilla ja hyödykeryhmien välisillä suurilla verokantaeroilla on kulutusta ja tuotantoa vääristävä vaikutus. Uudistuksella, joka laajentaa veropohjaa ja yhtenäistää verokantarakenteeseen, voidaan parantaa hyvinvointia. Esimerkiksi Uudessa-Seelannissa laajennetusta veropohjasta syntyvä verotulojen lisäys ohjattiin budjettineutraalisti yhtenäisen verokannan raho-

tukseksi, joka on vuodesta 2010 lähtien ollut 15 prosenttia. Tällainen uudistus edellytti eräitä tulonjakoon liittyviä kompensointitoimia. (Benge et al. 2013)

Tutkimuskirjallisuuden perusteella tällaisella reformilla voisi olla positiivisia vaikutuksia talouden kasvuun, työllisyyteen, hintavakauteen, budjettitasapainoon. Hintojen nousu uudistuksen voimaantumisen yhteydessä olisi pieni ja tilapäinen. Lisäksi hallinnolliset kustannukset ja harmaa talous vähenisivät. Julkisen ja yksityisen sektorin verokohtelu yhtenäistyminen poistaisi kilpailuhaitat ja yksi verokanta lopettaisi rajanveto-ongelmat (Copenhagen Economics 2013). Erityisesti Uudessa-Seelannissa, mutta myös Australiassa ja Kanadassa on saatu hyviä tuloksia tämän tyyppisestä uudistuksesta (Bolton ja Dollery 2004).

2.2.1 Verosta vapauttaminen

EU:n lainsäädännössä eräät taloustoimet on jätetty sosiaalisista, verotusteknisistä tai hallinnollisista syistä veropohjan ulkopuolelle. Direktiivin mukaan verosta on vapautettava (ilman vähennysoikeutta) eräät keskeiset julkiset ja yksityiset palvelut sekä pankki- ja vakuutus toiminta. Kysymyksessä on tiukasti velvoittava direktiivin määräys (“on vapautettava”), josta on jäsenmaille myönnetty vain harvoja poikkeuksia (de la Feria 2014). Myös Suomen arvonlisäverotuksessa on vapautettu verosta seuraavat direktiivissä mainitut palvelut:

- terveyden- ja sairaanhoito
- sosiaalihuolto
- koulutus
- postin yleispalvelut
- rahoitus- ja vakuutuspalvelut
- arpajaiset ja rahapelit
- kiinteistöjen myynti ja vuokraaminen

Suomessa vuonna 2010 päättyneen laajan verotukihankkeen (Kröger ja Rauhanen mt.) tulkinnan mukaan näiden palvelujen verosta vapauttaminen ei aiheuta verotukea. Jos taas direktiivi pelkääntään antaa oikeuden vapauttaa verosta, tätä oikeutta käytettäessä syntyy verotukea. Suomessa ei ole käytännössä sovellettu tätä mahdollisuutta³.

Siitä huolimatta, että edellä mainittuja verosta vapauttamisia ei Suomessa pidetä verotuksena, niiden vaikutuksia olisi syytä arvioida. Onhan niiden vaikutus noin kolmannes koko arvonlisäveron potentiaalisesta pohjasta. Veropohjan laajuuden kannalta tärkeä kysymys on yksityisen ja julkisen sektorin tuottamien palvelujen kilpailutilanne. On perusteltua ajatella, että kilpailevia palveluntuottajia tulisi kohdella verotuksessa yhdenmukaisella tavalla. Tästä on useissa maissa (myös Suomessa) ollut seurauksena se, että julkisen sektorin palvelujen kanssa kilpailevat yksityiset palvelut on vapautettu arvonlisäverosta. Tällä tavoin arvonlisäverotuksen pohja on entisestään kaventunut. Verosta vapauttamisen malli soveltuukin huonosti nykyaikaiseen palvelutuotantjärjestelmään, missä paineet julkisten palvelujen tuottavuuden parantamiseksi ovat johtaneet julkisen-yksityinen -rajan hämärtymiseen yksityistämisen, ulkoistamisen, alihankintajärjestelyjen ja public-private -malleilla (de la Feria ja Krever 2012.).

³ Poikkeuksena mm. sijoituskulta ja eräät vesialukset

Arvonlisäverosta vapauttamisen suurin haitta on siinä, että verottomien hyödykkeiden kauppa katkaisee verontilitysten ketjun. Jos tuotantoketju katkeaa alkupäässä, seuraavien portaiden suhteelliset hinnat vääristyvät. Koska verottomalla yrityksellä ei ole välituotteiden veron vähennysoikeutta, se maksaa veroa välituotteistaan – alv:n periaatteiden vastaisesti. Tämä taas kannustaa lisäämään omaa työtä, mikä heikentää yrityksen tehokkuutta. (Ebrill ym. 2001)

2.2.2 Alennetut arvonlisäverokannat

Alennettuja arvonlisäverokantojen soveltaminen on jäsenvaltioiden itsensä päätettävissä direktiivin ehdoin, ja siksi ne eivät kuulu normiin ja aiheuttavat verotukea. Alennetun verokannan vaikutus yrityksen toimintaan ei ole aivan selvää. Teoriassa verokantahyödyn tulisi siirtyä suoraan myyntihintaan. Tämä riippuu kuitenkin monesta tekijästä eikä ole etukäteen selvää, mikä on siirtymän suuruusluokka. Jos yrityksellä on vahva markkina-asema, myyjä voi jättää osan veronkevennyksen hyödystä itselle. Toisaalta markkinoiden kilpailutilanne voi pakottaa yrityksen siirtämään kokonaisen veronalennus vähittäishintaan. Myös silloin, kun kysyntä reagoi herkästi hintaan, verotuki on hyödyllistä siirtää kokonaan hintaan. Jos taas hintajousto on matala, yrityksen kannattaa jättää verotuen hyöty katteisiinsa.

Suomen EU-jäsenyyden edellytyksenä oli unionin yhteinen arvonlisäverojärjestelmä. Se otettiin käyttöön 1.7.1994 ja tuolloin myös palvelut ja rakentaminen tulivat veron piiriin. Sovellettuja alennettuja verokantoja perusteltiin eri tavoin. Henkilökuljetuksille asetettiin 6 prosentin verokanta. Katsottiin, että yleinen verokanta heikentäisi joukkoliikenteen kilpailuasemaa yksityisautoiluun verrattuna ja vaikeuttaisi pyrkimyksiä turvata liikenteen vähimmäispalvelut eri alueille ja väestöryhmille. Elinkeinopoliittisista syistä myös majoitustoimintaan päätettiin soveltaa 6 prosentin verokantaa.

Viestintäpoliittisista syistä televisiolupamaksujen verorasitusta ei haluttu lisätä. Yleisradiotoiminnan jättäminen verotuksen ulkopuolelle olisi kuitenkin aiheuttanut kilpailuneutraalisuusongelman. Tämän estämiseksi yleisradiotoiminta saatettiin verotuksen piiriin soveltamalla siihen erityistä 5 prosentin verokantaa, joka vastasi lupamaksuihin aiemmin sisällynyttä tuotantopanosten vähennyskelvottomuudesta aiheutuvaa piilevää veroa.

Kulttuuripoliittisista syistä kirjojen myyntiä ja elokuvateatteriesityksiin päätettiin verottaa 12 prosentin verokannalla. Samaa verokantaa sovellettiin liikuntapalveluihin kansanterveydellisistä syistä. Myös lääkkeet tulivat 12 prosentin verokannan piiriin. Lääkkeiden lievempi liikevaihtoverotus oli toteutettu asettamalla niiden myynti verottomaksi ja myöntämällä apteekkarille 18 prosentin suuruinen vähennys. Tämä ei ollut arvonlisäverotuksen periaatteiden mukainen ratkaisu ja siksi lääkkeiden lievempi verotus toteutettiin alennetulla alv-kannalla. Tilapäiseksi säädetystä elintarvikkeiden 17 prosentin verokannasta siirryttiin 12 prosentin verokantaan vasta vuonna 2009.

Suomen EU-jäsenyys aiheutti myös tarpeen arvonlisäverokantojen rakenteen harmonisointiin. Tv-lupien verokanta korotettiin 6 prosenttiin ja samasta syystä verokantarakennetta tarkistettiin vuoden 1998 alusta lukien yhdistämällä 6 ja 12 prosentin verokannat yhdeksi 8 prosentin kannaksi. Suomen nykyiset verokannat, 24 prosentin vakioverokanta ja kaksi alennettua verokantaa (10 ja 14 prosenttia), täyttävät EU:n arvonlisäverodirektiivin vaatimukset.

**Taulukko 2. Arvio Suomen alennettujen alv-kantojen verotuesta vuonna 2015
(miljoonaa euroa)**

Tilattujen sanoma- ja aikakauslehtien alennettu alv-kanta (10 %) sekä yhdistysten jäsenlehtien nollaverokanta	133
Lääkkeiden alennettu alv-kanta (10 %)	361
Elintarvikkeiden ja rehujen alennettu alv-kanta (14 %)	1211
Ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu alv-kanta (14 %)	497
Henkilökuljetusten alennettu alv-kanta (10 %)	279
Yleisradio Oy:n televisio- ja radiorahastosta saaman korvauksen alennettu alv-kanta (10 %)	86
Viihde- ja kulttuuripalvelujen alennettu alv-kanta (10 %)	83
Liikuntapalvelujen alennettu alv-kanta (10 %)	68
Kirjojen alennettu alv-kanta (10 %)	62
Majoituspalvelujen alennettu alv-kanta (10 %)	91
Tekijänoikeusjärjestöjen saamien tekijänoikeuskorvausten alennettu alv-kanta (10 %)	3
Yhteensä	2874

Lähde: VM (https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140915Verotu/Verotuet_2013_-_2015e.pdf).

Alennetuilla alv-kannoilla on tutkimuskirjallisuuden mukaan voimakkaita talouden toimintaa ja kasvua haittaavia vaikutuksia. Useat veroverokannat hankaloittavat kirjanpitoa, verontilitystä ja tilintarkastusta sekä lisäävät alv-palautusten maksatusta. Koska nämä kustannukset ovat lähes kokonaan kiinteitä, ne rasittavat eniten pieniä yrityksiä. Ongelmiin joudutaan myös rajatapauksissa, kun on päätettävä, minkä verokannan piiriin tietty tuote kuuluu. Määrättyjen tavaroiden tai palvelujen saama verotuki voi kohdistua ennalta arvaamattomasti, koska arvonlisäverolaki on hyödykekohtainen eikä toimialoittain kohdistettu. Erilaiset alv-kannat ovat lisäksi poliittisesti hankalia, sillä yhdelle alalle suunnattu alennus saa helposti aikaan vaatimuksia tuen ulkopuolelle jääneiltä yrittäjiltä. (Ebrill et al. 2001.)

Alennetut verokannat ovat myös keskeinen hallinnollista takkaa lisäävä verotuki (Kangasharju ja Rauhanen 2008). Vaikka verosta vapauttamiset eivät virallisen määritelmän mukaan ole verotukea, niillä on vaikutusta yritysten toimintaan myös sitä kautta, että ne kaventavat veropohjaa ja asettavat verokannat korkealle.

Kosonen (2010) arvioi Suomen työvoimavaltaiten palvelualojen alv-kannan alennuskokeilun tuloksia. Tutkimuksessa selvitettiin parturi-kampaamojen 14 prosenttiyksikön suuruisen arvonlisäverolennuksen vaikutuksia hintoihin. Tulosten mukaan parturi-kampaamot alensivat hintojaan noin puolella veronalennuksen määrästä, mutta palveluiden kysyntään ei toimenpiteellä näyttänyt olleen vaikutusta. Kun lopputuotteen kysyntä ei alv-alennuksen myötä muuttunut, muutoksella ei ollut vaikutusta myöskään alan työvoiman kysyntään.

Harju ja Kosonen (2010) tutkivat ravintolapalveluiden alv-alennuksen vaikutusta hintoihin. Ravintolaruuan arvonlisävero laski vuoden 2010 heinäkuun alussa 22 prosentista 13 prosenttiin. Tulosten mukaan verokannan alennuksesta keskimäärin 30 prosenttia ohjautui myyntihintoihin ja vain kol-

masosa ravintoloista vei alennuksen hintoihinsa. Hintaa alennettiin enemmän suuremmissa ravintoloissa kuin pienissä. Tuloksissa oli eroavuuksia myös sen mukaan, kuuluuko ravintola ketjuun tai kaupparyhmittymään. Jos kuului, hinta aleni keskimääräisesti enemmän.

2.3 Valmisteverotus

Eräiden hyödykkeiden kulutuksen aiheuttamat negatiiviset ulkoisvaikutukset heikentävät hyvinvointia. Usein kysymys on ympäristöhaitoista. Koska tätä vaikutusta ei oteta huomioon kulutus- ja tuotantopäätöksissä, päätöksiä on tarpeen ohjailla. Ensin paikallistetaan ulkoisvaikutus, johon halutaan puuttua, ja sen jälkeen hinnoitellaan vaikutuksen aiheuttaminen johdonmukaisesti. Ympäristölle haitallista kulutusta säädellään energiaverotuksella. Tällöin hyödykkeen hinta nousee, minkä seurauksena yritykset ja kotitaloudet ottavat kulutuspäätöksissään epäsuorasti huomioon myös kulutuksen aiheuttaman ympäristöhaitan.

Ympäristöverotusta varten tarvitaan luotettavaa tietoa siitä, kuinka suuret ympäristöhaitat ovat. Tätä tutkimustietoa on harmillisen vähän. On kuitenkin tärkeää pyrkiä siihen, että vero kohdistuu oikein. Jos tämä ei onnistu, ympäristöhyötyjä ei saavuteta, mutta vero aiheuttaa hyvinvointitappioita samalla tavalla kuin kaikki muutkin verot. Suomessa valmisteverojen tarkoitus on pääsääntöisesti ollut verotuottojen kerääminen valtiolle. Tällöin on kuitenkin jouduttu myöntämään verotukia, jotta eräät toimialat eivät kärsisi kohtuuttomasti (VATT analyysi 2013). Tällaisia tukia on Suomessa lähinnä energia-, liikenne- ja maataloussektoreilla (Hyyrynen 2013).

Taulukko 3. Valmisteverotuksen verotuet vuonna 2014, miljoonaa euroa

Dieselpolttoaineen normia alempi verokanta	732
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen normia alempi verokanta	504
Yhdistetty sähkön ja lämmön tuotanto (CHP) puolitetty CO ₂ -vero	82
Turpeen normia alempi verokanta	96
Teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköverokanta (veroluokka II)	561
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus	220
Maatalouden energiaveron palautus	30
Pelastusauton, sairausauton, invataksin yms. vapautus autoverosta	89
Lämmitykseen käytetyn maakaasun normia alempi verokanta	32
Henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimaveron (sanktio)	-274
Muut	90
Yhteensä	2162

Lähde: VM. (https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140915Verotu/Verotuet_2013_-_2015e.pdf).

2.3.1 Energiaverotus

Energiaverotuksella tarkoitetaan nestemäisten polttoaineiden sekä sähkön ja eräiden ei-nestemäisten polttoaineiden valmisteveroja. Kevyestä ja raskaasta polttoöljystä sekä kivihiilestä ja maakaasusta kannetaan niiden lämpöarvon perusteella määräytyvää energiasisältöveroa ja poltosta syntyvän hiilidioksidipäästön perusteella määräytyvää hiilidioksidiveroa. Lämmityspolttoaineista kannetaan valmisteverotuksen yhteydessä lisäksi huoltovarmuusmaksua. Kaasumaiset ja kiinteät biopolttoaineet ovat verottomia ja huoltovarmuusmaksuttomia. Yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa verotetaan vain hyötylämmön tuottamiseen käytettyjä polttoaineita, minkä lisäksi siinä on käytettyjen polttoaineiden hiilidioksidivero puolitettu.

Energiaverojärjestelmään kuuluu tällä hetkellä yhteensä 13 energiaverotukea, joiden kokonaismäärä on noin 2 miljardia euroa. Merkittävimmät tuet ovat dieselpolttoaineen normia alempi verokanta, työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen normia alempi verokanta ja sähkön veroluokkaan 2 kuuluvien toimijoiden alempi verokanta.

Energiaverotukseen liittyy myös merkittäviä valmisteverojen palautusjärjestelmiä. Ammattimaisella maatalouden harjoittajalla ja kasvihuoneviljelijällä on oikeus hakemuksesta saada maataloudessa ja kasvihuoneviljelyssä käyttämästään kevyestä ja raskaasta polttoöljystä, biopolttoöljystä sekä sähköstä valmisteveron palautusta. Palautukseen on oikeutettu maatalouden harjoittajat, joille on verovuoden aikana maksettu Euroopan unionin suorita tukia (ns. CAP-tuet) tai kansallista tukea. Palautukseen ovat oikeutettuja myös ammattimaiset kasvihuoneviljelijät. Sähkön verotus ei perustu energiasisältöön eikä hiilidioksidipäästöön. Sähkön valmisteveron palautusta maksetaan vain I veroluokan⁴ kulutuksesta. Valmisteveroa palautetaan kuitenkin enintään veron määrä.

Energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksia maksettiin vuonna 2013 noin 150 miljoonaa euroa. Maatalouden energiaveropalautusta muutettiin vuonna 2014 koskemaan ainoastaan energiasisältöveroa ja hiilidioksidiveron palautus poistettiin.

Valmisteverojen tasot ovat Suomessa EU-maiden korkeimpia. Tällä on osin vaikutuksia kansainväliseen kilpailukykyyn. Korkeat verotaset aiheuttavat haitallisia vaikutuksia erityisesti kotimaiselle elinkeinoelämälle ja lisäävät tarpeita verotukien kasvattamiselle, mikä puolestaan monimutkaistaa verojärjestelmää ja aiheuttaa hallinnollista työtä. Energiaverotuksen nimellistasoja on korotettu viime vuosina huomattavasti, mutta valtaosa teollisuuden maksamista energiaveroista palautetaan. Valtiovarainministeriön mukaan verotuet olisivat toteutettavissa hallinnollisesti kevyemmin tai uudelleenkohdennettavissa energiaverotuksen tukirakennetta uudistamalla ja säilyttäen kokonaisverotulo ennallaan. (Valtiovarainministeriö 2015)

2.3.2 Muut valmisteverot

Autoverojärjestelmään kuuluu merkittäviä verotukia. Esimerkiksi invalidien ja pelastus- ja sairasautojen, invataksien ja matkailuautojen autoveroon kuuluu useita palautuksia ja vapautuksia. Taksien autoverotuki on puolitettu vuoden 2015 alusta. Muuttotavarana tuotavan ajoneuvon verotuki poistuu siirtymäajan jälkeen vuoden 2018 alusta.

⁴ Veroluokkaan 1 kuuluvat kotitaloudet, julkinen sektori, maataloussektori sekä palvelutoiminnot. Myös kaivannaistoiminta siirtyi veroluokkaan 1 piiriin 1.1.2015. Sähkövero on 2,253 snt/kWh luokassa 1. Veroluokka 2 on tarkoitettu teollisuudelle ja kasvihuoneille. Vuoden 2014 alusta myös konesalit siirtyivät veroluokkaan 2. Sähkövero on 0,703 snt/kWh luokassa 2.

Ajoneuvoveron perusveroa maksetaan henkilö- ja pakettiautoista. Veron suuruus perustuu auton ominaishiilidioksidipäästöön. Käyttövoimaveroa kannetaan henkilö-, paketti- ja kuorma-autoista, jotka käyttävät polttoaineena moottoribensiiniä lievemmin verotettua polttoainetta tai käyttövoimaa. Henkilöautojen käyttövoimaverolla tasoitetaan eri tavoin verotettua polttoainetta käyttävien autoilijoiden kustannuksia keskimääräisellä vuotuisella ajosuoritteella. Paketti- ja kuorma-autojen käyttövoimaverolla on pikemminkin valtiontaloudellinen peruste. Kuorma-autojen käyttövoimaverolla pannaan täytäntöön EU:ssa edellytetty aikaperusteinen vähimmäisvero. (www.vm.fi/verotus)

2.4 Verotukien arvioinnista

Verotukien systemaattisen arvioinnin eli *evaluoinnin* avulla julkinen valta voi arvioida, onko tukijärjestelmä vaikuttava, tehokas ja ajan tasalla. Voi olla, että tuen alkuperäiset veropoliittiset tavoitteet ovat hämärtyneet. On saatettu ajautua tehostomiin tai päällekkäisiin tukirakennelmiin. Verotuki ei ehkä enää kohdistu pelkästään siihen verovelvollisryhmään, jolle se on tarkoitettu.

Verotukien säännöllinen evaluointi on jopa niiden säännöllistä laskentaa ja raportointia tärkeämpää. ”Vaikka verotukien evaluointi saattaa olla vaikeaa, vielä vakavampi ongelma voi olla, ettei sitä edes yritetä” (OECD 2010). Tätä ajatusta voidaan perustella sillä, että jos minkäänlaista evaluointia ei toteuteta, verotuki on voimassa yhtä kauan kuin sen taustalla oleva säännös. Evaluointi tarjoaa työkalun, jolla voidaan päivittää verotuen perusteet ja tehdä päätös siitä, jatketaanko tukea, onko sen puutteita korjattava vai lopetetaanko tuki kokonaan.

Lenjosekin (2004) mukaan verotukien evaluoinnin on perustuttava tukien relevanssiin, vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen. Relevanssilla etsitään vastausta kysymyksen, onko verotuki yhdenmukainen poliittisten prioriteettien kanssa ja kohdistuuko se realistisella tavalla todelliseen tarpeeseen. Vaikuttavuus edellyttää, että verotuki saavuttaa tavoitteensa vaikuttavasti talousarvion puitteissa ja ilman epätoivottuja tuloksia. Tehokkuuskriteeri mittaa sitä, onko verotuki sopivin ja tehokkain keino tavoitteen saavuttamiseksi verrattuna muihin vaihtoehtoihin.

On muistettava, että verotuet eivät suinkaan aina ole tehottomia tai jopa vahingollisia. Hyödylliset ja talouden tehokkuutta parantavat verotuet voidaan kuitenkin tunnistaa vasta huolellisen evaluointiprosessin jälkeen. Verotuet on säännöllisesti luetteloitava ja raportoitava niiden kohdistuminen, laillinen perusta, odotetut ja toteutuneet vaikutukset sekä toteutuneet ja ennakoidut kustannukset. Verotukia on käsiteltävä vuosittaisten talousarvioiden yhteydessä osana yleistä talouspoliittista linjaa. Tämä onnistuu parhaiten, jos verotuen vaikutusarvio on tehty ja sen päättymisajankohta määriteltävä säännöksen laatimisen yhteydessä.

Polackova Brixi ym. (2004) katsoo, että uusi verotuki olisi hyväksyttävä vuotuisen valtion talousarvion yhteydessä, jolloin verotuen arvioituja kustannuksia verrataan ehdotettuihin budjetin menoeriin ja vaihtoehtoihin tukiohjelmiin. Valtion talousarvio tarjoaa tehokkaan arvioimisvälineen sekä uusille että äskettäin käyttöön otetuille verotuille. Omaksumalla verotukien ja ehdollisten vastuiden päätöksenteko osaksi budjettiprosessia, edistetään myös neutraalia valintaa välittömien budjettimenojen (suorien tukien) ja tulevan budjettialijäämän (verotuen) välillä. Uuden budjettikulttuurin luominen voi osoittautua vaikeaksi monenlaisten institutionaalisten esteiden vuoksi. Tällaisia esteitä ovat erityisesti budjetin tulo- ja menovastuihin liittyvä työnjako ministeriöiden välillä. Tällöin voitaisiin second-best -ratkaisuna harkita verotuille talousarviossa asetettavia enimmäismääriä.

Verotukien kansainvälinen vertailu on vaikeaa useista syistä. Eri maiden verojärjestelmät poikkeavat toisistaan ja sovelletut normijärjestelmät voivat olla erilaisia. Yhdessä maassa verojärjestelmään sisältyvä säännös voi kuulua normiin, kun toisessa maassa sen katsotaan aiheuttavan verotukea. Myös valittu tuki- ja interventiopolitiikka vaihtelee. Tulonsiirrot voivat olla verovapaita tai veronalaisia tai ne on voitu korvata verovähennyksillä.

Kattava verotukien arviointiprosessi on Euroopassa toteutettu Alankomaissa (Hemels 2011), Irlannissa (Commission on Taxation Report Ireland 2009, Collins ja Walsh 2010) ja Isossa-Britanniassa (Office of Tax Simplification 2011). Lisäksi Saksa on evaluoinut merkittävimmät verotuet (Thöne 2012). Yhdysvalloissa (mm. Minnesota Department of Revenue 2011) ja Kanadassa (Müller-Clemm ja Barnes 1997) on luotu uusien verotukien yhteydessä sovellettava evaluointiohjeistus ja säännöllinen yksittäisten tukien toimivuuden arviointimalli. Edellä lueteltuja lähteitä esittelee ja kommentoi tarkemmin Rauhanen (2013).

3 Suorat yritystuet

Valtaosaa Suomenkin yritystuista säätelevät EU:n valtiontukisäännöt, joiden puitteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloissa 107–109. Valtiontukien uusi yleinen ryhmäpoikkeusasetus tuli voimaan 1.7.2014. Uudistuksella laajennettiin ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa ja selkeytettiin niitä edellytyksiä, jotka valtiontukitoimenpiteen tulee täyttää, jotta se soveltuu ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin. Uusi asetus on keskeinen osa EU:n valtiontukisääntöjen kokonaisuudistusta, jonka tavoitteena on nopeuttaa talouskasvua ja kilpailukykyä edistävien tukien käsittelyä sekä siirtää valtiontukivalvonnan painopistettä eniten kilpailua vääristäviin tukiin. Ryhmäpoikkeusasetus mahdollistaa tukien myöntämisen ilman komissiolle tehtävää ennakoilmoitusta ja komission hyväksyntää. Komissio valvoo asetuksen edellytysten noudattamista jälkikäteen.

Ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluu kaikkiaan 44 eri tukimuotoa, jotka voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- alueellinen tuki
- tuki pk-yrityksille
- tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävä tuki
- koulutustuki
- epäedullisessa asemassa olevien tai alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työhönottoon ja työllistämiseen myönnettävä tuki
- ympäristönsuojeluun myönnettävä tuki
- tukiohjelmat tiettyjen luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi
- sosiaalinen kuljetustuki syrjäisten seutujen asukkaiden hyväksi
- tuki laajakaistainfrastruktuureille
- tuki kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen ja audiovisuaalisia teoksia edistävät tukiohjelmat
- tuki urheiluinfrastruktuureille ja monikäyttöisille vapaa-ajan infrastruktuureille
- paikallisille infrastruktuureille myönnettävä investointituki.

EU:n vähämerkityksellistä valtiontukea koskevan eli ns. de minimis -asetuksen mukaan yhdelle yritykselle on mahdollista myöntää tukea enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Summassa tulee huomioida maan kaikkien eri viranomaisten yhteensä de minimis -tukena kyseisenä ajanjaksona myöntämä rahoitus. Tuki voi olla lähtökohtaisesti tarkoitettu mihin tahansa yrityksen kustannuksiin.

Suomessa sovelletaan noin 30 suoraa yritystukea:

Taulukko 4. Suorat yritystuet politiikkatavoitteiden mukaan vuoden 2015 valtion talousarviossa (suluissa ko. momentti, miljoonaa euroa)

Politiikkatavoite	
Energia- ja ympäristöpolitiikka	380
Maatalouspolitiikka	304
T&K&I	194
Työllisyys	193
Toimialapolitiikka	143
Yrityspolitiikka	126
Aluepolitiikka	23
Yhteensä	1 363

1. Energia- ja ympäristöpolitiikka

- a. Energiatuki (32.60.40.)
- b. LNG-terminaalien investointituki (32.60.41.)
- c. Uusiutuvan energian tuotantotuki (32.60.44.)
- d. Tuki puuntuotannon kestävyden turvaamiseen (30.40.44.)
- e. Metsäluonnon hoidon edistäminen (30.60.45.)

2. Maatalouspolitiikka

- a. Maatalouden aloittamis- ja investointituet (30.10.40.)
- b. Maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuki (30.10.41.)
- c. EU:n osallistuminen maaseudun kehittämiseen (30.10.61.)
- d. Valtion rahoitusosuus EU:n osittain rahoittamasta maaseudun kehittämisestä (30.10.62.)
- e. EU:n ja valtion rahoitusosuus alueelliseen ja paikalliseen maaseudun kehittämiseen (30.10.64.)
- f. Luonnonmukainen tuotanto ja ei-tuotannolliset investoinnit (30.20.43.)

3. T&K&I

- a. TEKES, Avustukset tutkimukseen, kehitykseen ja innovaatiotoimintaan (32.20.40.)
- b. TEKES, Lainat tutkimus- ja innovaatiotoimintaan (takaisinmaksettavia) (30.20.83.)

4. Työllisyys
 - a. Starttiraha (32.30.51.)
 - b. Palkkatuki, vain yksityisen sektorin osuus (32.30.51.)
 - c. Työllisyysperusteiset siirtomenot investointeihin, poistumassa (32.30.64.)
5. Toimialapolitiikka
 - a. Meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantaminen (31.30.43.)
 - b. Sanomalehdistön tuki (31.40.42.)
 - c. Median innovaatiotuki (31.40.44.)
 - d. Elinkeinokalatalouden edistäminen (30.40.62)
6. Yrityspolitiikka
 - a. Valtionavustus yritysten kansainvälistymisen ja kasvun edistämiseen (32.20.41.)
 - b. Kansainvälistymisavustus yritysten yhteishankkeisiin (32.20.43.)
 - c. Finnvera Oyj:n tappiokorvaukset, aiemmin myös korkotuki (32.20.47.)
 - d. Yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukeminen (32.30.45.)
 - e. Korke- ja muu tuki julkisesti tuetuille vienti- ja alusluotoille (32.20.48.)
7. Aluepolitiikka
 - a. Alueellinen kuljetustuki (32.30.44.)
 - b. Valtiontuki sähköhuollon varmistamiseksi (32.60.42.)
 - c. Valtionavustus valtakunnallisen laajakaistahankkeen toteuttamiseen (31.40.44.)

3.1 Suorien tukien arvioinnista

Kosken ja Yli-Anttilan (2011) mukaan epäsymmetrinen informaatio rahoitusta tarvitsevan yrityksen ja rahoittajan välillä voi aiheuttaa yritystuen tarpeen. Yritys tietää hankkeestaan paljon enemmän kuin rahoittaja, jolle tiedon hankkiminen voi olla liian kallista tai tehotonta. Tällainen markkinoiden toimintapuute koskee pääosin pienien yritysten pienehköjä hankkeita, joiden tuotot eivät yksityissijoittajien mielestä täysin kata riskiä. Tästä huolimatta tukia myöntävät organisaatiot suosivat yleensä suurehkoja, vakiintuneita yrityksiä, joilla on myös taipumusta pysyä yritystukien piirissä. Tuet on kuitenkin tarkoitettu väliaikaisiksi, korjaamaan markkinoiden toimimattomuutta. On myös mahdollista, että erityisesti vaikeissa suhdannetilanteissa yksityisen riskirahoituksen saatavuus vaikeutuu. Eniten tästä kärsivät alkuvaiheessa olevat yritykset. Tällöin voidaan harkita julkisen yritysrahoituksen väliaikaista lisäämistä.

Myös niin sanottu positiivisten ulkoisvaikutusten julkinen yritystuki on perusteltua. Jokin tutkimushanke saattaa hyödyttää muitakin yrityksiä hankkeen toteuttajan saamatta siitä täyttä rahallista korvausta. Tämän muiden saaman lisähyödyn vuoksi hankkeen yhteiskunnallinen tuotto ylittää yksityisen tuoton. Ilman tukea yritys ei toteuttaisi projektia, koska sen yksityiset odotetut hyödyt alittavat kustannukset. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011)

Yleisenä periaatteena voidaan pitää sitä, että terveet, markkinakelpoiset yritykset eivät tarvitse jatkuvia tukia. Kosken ja Yli-Anttilan (mt.) aineistoanalyysi kuitenkin osoittaa, että monilla organisaatioilla on vuodesta toiseen tukea saavia ”kanta-asiakkaita”, ja lisäksi joukko yrityksiä saa jatkuvasti tukea useilta organisaatioilta. Vaikutus tulee kahdesta suunnasta: tuenhakijat oppivat ha-

kemaan tukea ja tuenmyöntäjät oppivat tuntemaan hakijan, jolloin aiemmin tukea saanut yritys saa tukea todennäköisemmin kuin jokin muu yritys.

Aidon tutkimusasetelman puuttumisen vuoksi Koski ja Yli-Anttila ei ole voinut selvittää luotettavasti, onko työllistämistuilla aidosti työllisyyttä lisäävä vaikutus vai onko kyse esimerkiksi siitä, että keskimääräistä nopeammalle kasvu-uralle siirtyneet, toimintaansa laajentavat yritykset ovat käyttäneet työllistämistukea muita useammin. Myös innovaatio- ja tuottavuusvaikutusten syventävä, perusteellinen aineistoanalyysi olisi tarpeen. Yritystukien vaikuttavuuden arvioimiseen liittyvät ongelmat Koski ja Yli-Anttila esittävät seuraavasti.

- tuetun yrityksen kehitystä ilman tukia – vaihtoehtoista tulemaa, ns. kontrafaktuaalia – ei voida koskaan havaita
- yritykset ovat heterogeenisiä
- tukien allokointi ei ole satunnaista (kuten ihanteellisessa vaikuttavuustutkimusasetelmassa tulisi olla)
- erityisesti innovaatiotukien muita yrityksiä ja yhteiskuntaa yleisemmin hyödyttäviä vaikutuksia (ulkoisvaikutukset) on erittäin vaikea mitata
- tukien mahdollisia haitallisia vaikutuksia markkinoiden toimintaan on erittäin vaikea arvioida.

4 Yritystukien vaikuttavuus: kirjallisuuskatsaus

Tässä osioissa kootaan yhteen yritystoimintaan kohdistuvien tukien tehokkuutta ja vaikutuksia käsittelevää taloustieteellistä kirjallisuutta. Yritystuet jaetaan tässä yhteydessä kolmeen eri alakategoriaan:

- 1) tutkimus- ja kehitystoiminnan sekä innovaatiotoiminnan tuet
- 2) työllistämistuet
- 3) investointituet.

Yritystoimintaan kohdistuvat tuet ovat erittäin yleisiä useissa kehittyneissä maissa. Vaikka tukien käyttö on laajaa, niiden vaikuttavuuden luotettava ja johdonmukainen arviointi on hankalaa. Merkittävin ongelma on luotettavan koetyyppisen vertailuasetelman⁵ puuttuminen. Tämä johtuu siitä,

⁵ Luotettavassa koeasetelmassa tukea saaneita yrityksiä verrataan samankaltaisiin yrityksiin, jotka eivät saaneet tukea. Tällaisella vertailuasetelmalla voidaan saada käsitys siitä, miten paljon tuilla on vaikutusta yritysten toimintaan verrattuna sellaiseen tilanteeseen, jossa tukea ei olisi saatu.

että tyypillisesti yritystoimintaan kohdistuvia tukia myönnetään valikoivasti vain tietyn tyyppisille yrityksille. Esimerkiksi työllistämiseen liittyviä tukia myönnetään usein sellaisilla alueilla tai toimialoilla toimiville yrityksille, joissa työllisyyskehitys on ollut keskimääräistä huonompaa.

Vertaaminen muiden alueiden parempaan työllisyyskehitykseen ei välttämättä anna luotettavaa lopputulosta. Lisäksi investointeihin ja tuotekehitykseen liittyvät tuet määräytyvät pääasiassa valikoivasti. Tällöin on todennäköistä, että tuki suuntautuu sellaisiin investointeihin, jotka olisi toteutettu myös ilman julkista tukea. Tämän kaltainen yritysten ominaisuuksiin perustuva harkinnanvarainen valikoituminen vaikeuttaa olennaisesti esimerkiksi tuotekehitystukien todellisten vaikutusten arviointia. Edellä mainituista syistä tässä luvussa keskitytään pääasiassa sellaisiin empiirisiin tutkimuksiin, joissa on analysoitu tukien vaikuttavuutta käyttäen luotettavia koeasetelmia.

Aikaisempia suomalaisia katsauksia ovat tehneet muun muassa Pajarinen ja Rouvinen (2014) ja Halme ym. (2012). Tämä katsaus poikkeaa edellä mainituista, sillä keskitymme akateemiseen kirjallisuuteen koskien nimenomaan luonnollisilla koeasetelmilla tehtyyn tutkimukseen yritystukien vaikuttavuudesta.

4.1 Tutkimus- ja kehitystoiminnan sekä innovaatiotoiminnan tuet

Valtion myöntämien tutkimus- ja kehitystoiminnan (T&K) verotukien ja erilaisten suorien innovaatiotukiohjelmien pääasiallisena tavoitteena on uusien innovaatioiden luominen. Tämän kaltaiset tuet ovat yleisiä monissa maissa. T&K-tukiohjelmien vaikutusten arvioinnista on muodostunut melko laaja tutkimuskirjallisuus, jossa pyritään pääasiassa arvioimaan tukien toimivuutta ja tehokkuutta.

Kansainvälistä kirjallisuutta T&K-tukien vaikuttavuudesta on konnut esimerkiksi Euroopan komissio (European Commission 2014), jonka raportissa on käyty läpi 31 maan yli 80 T&K-tukea. Kuu-sikohtaisella arviointikehikolla eri maiden tuet pisteytettiin paremmuusjärjestykseen. Kriteereitä olivat (i) investoinnin volyyymiin sidottu tuki mieluummin kuin uusinvestoinnin tuki, (ii) maailmanlaajuinen ulkoisvaikutus, (iii) painotus nuoriin yrityksiin, (iv) tuen carry-over mahdollisuus yrityksen tappiovuosina, (v) yhden luukun asiointi ja online-yhteydet tuen myöntäjän suuntaan, (vi) tuen järjestelmällinen evaluointi. Vaikuttavuudeltaan parhaaksi arvioitiin Ranskan nuorten yrittäjien rahoitustuki.

Eri maissa innovaatiotoimintaa tuetaan monella tavoin ja myös tutkimuskirjallisuudessa on analysoitu laajasti erilaisten instrumenttien vaikuttavuutta. Verotuki on usein sovellettu T&K-investointien tukimuoto, mutta monissa maissa on myös erityisiä T&K-toiminnan suorita tukia. Tällaiset kohdistetut tuet tarjoavat usein luotettavamman tavan tutkia tukien vaikuttavuutta, koska tällöin vertailuasetelman muodostaminen on uskottavampaa. Tästä kertoo myös se, että suorita tukia käsittelevien tutkimusten tulokset ovat melko yhdenmukaisia verrattuna verotukiin kohdistuviin tutkimuksiin (David ym. 2000, Criscuolo et al. 2012).

T&K-investoinneille myönnettävien verotukien vaikuttavuutta käsittelevää kirjallisuutta on raportoitu vain harvassa tutkimusartikkelissa. Hall ja Van Reenen (2000) tutkivat T&K-tukien vaikutuksia eräissä OECD-maissa. Heidän johtopäätöksensä on, että yksi tukieuro lisää T&K-investointeja noin yhdellä eurolla. Vaikutusten arvioidaan olevan suhteellisen samankaltaisia kaikissa OECD-maissa. Täyttä konsensusta tästä tutkimuskirjallisuus ei kuitenkaan tarjoa. Lisäksi huomionarvoista

on, että alkuvaiheessa tukien vaikutus investointeihin on yleensä pieni, mutta se kasvaa pidemmällä aikavälillä.

Einiö (2014) hyödyntää alueellisten eroja vertailuasetelmaa tutkimuksessaan suomalaisiin yrityksiin kohdistuvista T&K-tuista. Tutkimustulosten mukaan tuet kasvattavat yritysten innovaatiotoiminnan investointeja, työllisyyttä ja kokonaisliikevaihtoa vertailuyrityksiin nähden. Einiö ei kuitenkaan havaitse välitöntä tukien aiheuttamaa tuottavuuden kasvua, mutta pidemmällä aikavälillä tuen piiriin päässeet yritykset osoittautuivat olevan muita tuottavampia.

Einiö osoittaa, että oikein asetetuilla ja kohdistetuilla uusiin innovaatioihin tähtäävillä tuilla voi olla merkittäviä vaikutuksia. Hän arvioi, että ensimmäisenä täytenä tuensaantivuonna yhden tukieuron vaikutus T&K-kehitysmenoihin on 1,4 euroa. Tämä tulos on samaa suuruusluokkaa Hallin ja Van Reenen (2000) tutkimuksen kanssa T&K-investointitukien vaikuttavuudesta. On kuitenkin myös mahdollista, että innovaatiotuet menevät pääasiassa sellaisille hankkeille, jotka ovat kaikkein lupaavimpia. Tällöin julkisella rahalla tuetaan sellaisia hankkeita, jotka olisi todennäköisesti toteutettu ilman tukea. Tuen tehokkuuden näkökulmasta olisi tärkeää, että julkisen tuen avulla käynnistettäisiin mahdollisimman monta uusiin potentiaalisesti merkittäviin innovaatioihin tähtäävää hanketta, ja että tuki ei korvaisi yksityisellä rahoituksella toteutettavia investointeja (Einiö 2013).

Wallsten (2000) tutki pienten yritysten saamaa julkista innovaatiotukea Yhdysvalloissa. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti sitä, miten tukiohjelma vaikuttaa yksityisesti rahoitettujen T&K-investointien määrään. Tutkimuksen perusteella T&K-tuet eivät ole tehokas tapa lisätä investointeja ja työllisyyttä, sillä yhden euron julkinen tuki vähentää yritysten tekemiä yksityisiä T&K-investointeja yhdellä eurolla. Toisaalta, vaikka julkinen tuki syrjäyttää yksityisiä investointeja, se ei kuitenkaan vähennä T&K-toiminnan kokonaisinvestointeja.

Lach (2002) tutkii T&K-tukien vaikuttavuutta teollisuustoimialalla Israelissa. Tutkimustulosten perusteella pienet yritykset lisäävät tuen ansiosta T&K-investointejaan merkittävästi, mutta suurilla yrityksillä vastaavaa vaikutusta ei löydy. Lachin tulkinta on se, että suuret yritykset olisivat mitä todennäköisimmin toteuttaneet T&K-investointinsa tuesta riippumattakin. Pienille yrityksille tuen saaminen on kuitenkin tärkeää ja voi vaikuttaa merkittävästi siihen, että investointi ylipäätään toteutuu. Tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että tuet tulisi kohdistaa mieluummin pieniin kuin suuriin yrityksiin, mikäli tavoitteena on lisätä T&K-investointeja.

Criscuolo ym. (2012) tarkastelevat Isossa-Britanniassa käytössä olevien suorien aluetukien ja investoinneille myönnettävien tukien vaikutuksia. He toteavat suorilla tuilla olevan vaikutusta vain pienten yritysten investointikäyttäytymiseen. Samankaltainen tulos havaitaan myös Bronzinin ja Iachinin (2004) tutkimuksessa Italian aineistolla.

Näiden tutkimusten tulokset kertovat, että vaikka tuilla ei keskimäärin havaittaisi vaikutuksia, reaktiot voivat yritystasolla olla voimakkaitakin. On havaittu esimerkiksi, että pienet yritykset reagoivat tukiin huomattavasti, mutta suuret eivät. Suuriin yrityksiin kohdistuvalla tuella voi olla jopa negatiivinen, syrjäyttävä vaikutus. Vielä ei kuitenkaan tiedetä, mitkä muut yritystason ominaisuudet selittävät näitä tuloksia.

T&K-tukien arvioinnissa on tärkeä pitää mielessä institutionaaliset seikat. Eri maissa sovellettavien tukien heikko vertailtavuus tekee tukien tehokkuutta käsittelevien tutkimusten tulosten yleistettä-

vyydestä haastavaa. Muualla saatu tutkimustieto ei siksi ole välttämättä sovellettavissa esimerkiksi suomalaisiin tukiohjelmiin. Myös sillä, onko tuki luonteeltaan suora investointituki vai verotuki, voi olla merkitystä. Tutkimuskirjallisuus on lisäksi liikaa painottunut Yhdysvaltojen T&K-tukien tutkimukseen. Hall ja Van Reenen (2000) toteavat, että lisää tutkimusta kaivataan Yhdysvaltojen ulkopuolelta. Tarvittaisiin myös nykyistä parempaa ymmärrystä tukien vaikuttavuudesta yritysten muuhun toimintaan, erityisesti tuottavuuteen ja liiketoiminnan kehitykseen. Uudesta tutkimuksesta onkin jo näyttöä, hyvänä esimerkkinä Einiö (2014), jossa käsitellään T&K-investointimenojen lisäksi myös tukien muita vaikutuksia.

4.2 Työllisyystuet

Yrityksille myönnettäviä työllisyys- ja palkkatukia on laajalti käytössä monissa maissa. Tällaisten tukien tavoitteena on lisätä työllisyyttä jollakin tietyllä alueella tai toimialalla – ja usein matalapalkka-aloilla. Työllisyys- ja palkkatuki toteutetaan tyypillisesti niin, että tukeen oikeutetut yritykset maksavat pienempiä työnantajamaksuja kuin muut yritykset. Toinen tukimuoto on suora euromääräinen tuki uusien työntekijöiden työllistämiseen.

Suomessa työllisyystukia ovat tutkineet muun muassa Korkeamäki ja Uusitalo (2009) sekä Huttunen, Pirttilä ja Uusitalo (2013). Korkeamäki ja Uusitalo tutkivat yritys- ja yksilötason aineistolla alennettujen työnantajamaksujen vaikutusta palkkatasoon ja työllisyyteen. Tutkimuksessa hyödynnetään kokeilua, jossa Kela-maksu poistettiin yrityksiltä vuosina 2003–2009 Pohjois-Suomessa ja saaristokunnissa. Tutkimuksessa verrataan tukialueella olevia yrityksiä samankaltaisiin yrityksiin ja alueisiin, jotka eivät saaneet tukea. Tulosten mukaan työnantajamaksun alentaminen nosti jonkin verran keskimääräisiä palkkoja, mutta ei kasvattanut työllisyyttä.

Huttunen ym. (2013) tutkivat tilapäisen yli 54-vuotiaisiin työntekijöihin kohdennetun matalapalkkatuen (2006–2010) vaikutuksia Suomessa. Tutkimuksessa tarkastellaan, miten tukeen oikeutettujen henkilöiden työmarkkinoille tuleminen muuttui tuen myötä verrattuna niihin, jotka eivät saaneet tukea. Tarkastelussa pyritään mahdollisimman tarkasti ottamaan huomioon tuesta riippumattomat muutokset eri ryhmissä. Havaittiin, että tällä tuella ei ollut vaikutusta työllisyyteen tai palkkoihin.

Palkka- ja työllisyystuilla ei ole havaittu olevan muissakaan maissa merkittäviä vaikutuksia työllisyyteen ja taloudellisen aktiviteetin määrään. Benmarker ym. (2009) tutkivat alueellisen työnantajamaksun alennuksen vaikutusta työllisyyteen Ruotsissa. Tulosten mukaan Pohjois-Ruotsiin kohdennettu työllisyystuki ei vaikuttanut työllisyyteen, mutta nosti hieman keskimääräistä palkkatasoa. Lisäksi havaittiin viitteitä siitä, että alennetut työnantajamaksut lisäsivät yritysten lukumäärää jonkin verran. Betcherman ym. (2010) tutkivat alueellisen työllistämistuen vaikutuksia Turkissa. He havaitsivat, että tuki kasvatti sen kohteena olevien alueiden työllisyyttä. Valtaosa vaikutuksesta tuli kuitenkin työvoiman siirtymisestä harmaasta taloudesta sosiaaliturvajärjestelmän piiriin, joten tuella ei todennäköisesti ole merkittävää vaikutusta todelliseen taloudellisen aktiviteetin määrään.

Neumark ja Kolko (2010) tutkivat työllisyys- ja palkkatukialueiden (enterprise zone) vaikutusta työllisyyteen USA:n Kaliforniassa. Tulosten mukaan näillä tuilla ei ole vaikutusta työllisyyteen. Kalifornian tukijärjestelmä kannustaa erityisesti matalapalkkaisten henkilöiden palkkaamista, mutta keski- ja matalapalkkaisten työntekijöiden suhteessa ei havaittu tuesta johtuvia muutoksia. Brown ym. (2010) vertailivat erilaisten työllisyystukien toimivuutta ja tehokkuutta käyttämällä dynaamista rakenteellista mallia ja saksalaista tilastoaineistoa. Heidän kalibrointitulostensa perusteella matala-

palkkatuet eivät ole tehokkaita keinoja parantaa työllisyyttä ja hyvinvointia, mutta erityisesti pitkäaikaistyöttömille suunnatut työllistämistuet saattavat joissain tapauksissa olla tehokkaita.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kohdennetuilla työllisyys- ja palkkatuilla ei saavuteta niille asetettuja tavoitteita. Vain hyvin harvoin saadaan aikaan positiivisia työllisyysvaikutuksia. Esimerkiksi alennetuilla työnantajamaksuilla ja matalapalkkatuilla ei havaittu olevan minkäänlaista vaikutusta työllisyyteen. Nämä tuet saattavat kuitenkin joissakin tapauksissa nostaa kohderyhmänsä palkkatasoa.

4.3 Investointituet

Investointitukien tavoitteena on kannustaa yrityksiä kasvattamaan uusien investointien määrää. Lisäksi voidaan tavoitella kokonaistuottavuuden kasvua. Joissakin tapauksissa halutaan tukea heikosti kehittyviä alueita. (Esim. Hasset and Hubbard 2002)

Investointeihin kohdistuvien yritystukien vaikutuksista on melko vähän luotettavia empiirisiä tuloksia. Suorien tukien osalta Italiassa käytössä oleva tukijärjestelmä tarjoaa mahdollisuuden tukien vaikuttavuuden arviointiin, koska siellä tuki määritellään alueellisesti tietynlaisen rankingjärjestelmän kautta. Tässä mallissa koasetelma luodaan hyödyntämällä rajaa, jonka yläpuolella olevat yritykset saavat tukea ja alapuolella olevat eivät saa.

Cerqua ja Pellegrini (2014) käyttävät edellä mainittua rajaa tutkimuksessaan, jossa he selvittävät tuen vaikutuksia yritysten investointeihin, liikevaihtoon ja työllisyyteen. Tulosten perusteella tuet vaikuttavat positiivisesti tukien saamisen aikana. Investointituet luovat uusia investointeja eikä tuki näytä syrjäyttävän yksityisrahoitteisia investointeja. Näin tukia saaneiden yritysten kokonaispääoma kasvaa verrattuna niihin, jotka eivät saa tukea. Tuilla ei kuitenkaan näytä olevan vaikutusta tuottavuuden kasvuun.

Toinen Italian tukijärjestelmän vaikuttavuutta arvioiva tutkimus päättyi päin vastaiseen tulokseen. Bronzini ja Blasio (2006) havaitsivat, että yritykset käyttävät tukirahoitusta edistääkseen jo aiemmin aloitettuja investointihankkeita. Lisäksi tuetut yritykset näyttävät investoivan sellaisiin projekteihin, joita ei-tuetut yritykset toteuttavat tukea ilmankin. Tulosten perusteella voidaan päätellä, että investointituet syrjäyttävät investointien omarahoitusta, ja että tuet eivät merkittävästi lisää uusia investointeja. Investointituki ei siis vaikuta kovin tehokkaalta.

Näiden kahden tutkimuksen erilaiset johtopäätökset kuvaavat hyvin sitä epävarmuutta, mikä liittyy investointitukien arviointiin. Siksi niiden vaikuttavuudesta ei ole selvää konsensusa tutkimuskirjallisuudessa.

Yhdysvalloissa verokannustimin toteutettuja investointitukia on käytössä hyvin laajasti eri osavaltioissa. Chirinko ja Wilson (2008) arvioivat näiden tukien vaikutuksia hyödyntäen eroja osavaltioiden välillä. He käyttävät aikasarja-aineistoa 20 vuodelta 48 eri osavaltiossa. Tulokset antavat viitteitä siitä, että verotuilla on pieni positiivinen vaikutus pääomakantaan. Investointien verotuilla voi olla vaikutusta myös yritysten sijoittautumispäätöksiin, mutta tämän vaikutuksen taloudellinen merkitys on myös melko pieni.

Yhdysvalloissa on käytössä myös tiettyjen kehitysalueiden investointitukia. Näiden tukien tavoitteena on nostaa heikosti kehittyneen alueen keskimääräistä tulosasoja. Tämän tyyppisistä tukitoimis-

ta on myös tutkimuskirjallisuutta, jonka mukaan investoinnit kasvavat näillä alueilla (Gurley-Calves ym. 2009 ja Freedman 2013). Tukien nettovaikutuksesta ei ole kuitenkaan kattavaa tietoa. Epäselvää on esimerkiksi se, vaikuttaako tuki lähialueiden kehitykseen. Kehitysalueiden investointitukien kustannustehokkuudesta ei siten ole selvää kuvaa.

Yksi investointitukien muoto on korotetut poistot. Usein tätä tukimuotoa käytetään suhdannepoliittisena toimenpiteenä (ts. matalasuhdanteessa), jotta investointiastetta saataisiin kasvatettua. Poistojen korottamisen vaikutuksia investointeihin on selvitetty erityisesti Yhdysvaltalaisessa kirjallisuudessa. Näiden mukaan korotetuilla poistoilla on ollut ainakin pieni positiivinen vaikutus investointeihin (Cummins ym. 1994, House ja Shapiro 2008, Zwick ja Mahon 2013). Samansuuntaisia tuloksia on saanut Edgerton (2010). Tosin on myös todettava, että korotettu poisto on tehtävissä vain positiivisesta tuloksesta eikä se näin ollen hyödytä tappiollista yritystä.

Mielenkiintoisena erityistapauksena on syytä mainita Saksojen yhdistymisen jälkeinen maan itäosissa sovellettu korotettujen poistojen ohjelma vuosina 1990–1999. Eichfelder ja Schneider (2014) mukaan tällä ohjelmalla oli merkittävä ja vahva positiivinen vaikutus investointeihin.

Lopuksi voidaan todeta, että tutkimus investointitukien vaikuttavuudesta on aika lailla ristiriitaista: löydetään sekä merkittäviä että korkeintaan vähäisiä vaikutuksia uusien investointien määrään. Tutkimuskirjallisuuden yleinen johtopäätös on se, että investointituilla ei ole vaikutusta kokonaistuottavuuteen, joka on kuitenkin niiden taloudellisesti tärkein tavoite.

4.4 Yhteenveto

Tutkimus- ja kehitystoiminnan verotuilla ja suorilla tukitoimilla näyttäisi olevan positiivinen vaikutus innovaatiotoimintaan kohdistuvien investointien määrään. Erityisesti pienissä yrityksissä niiden vaikutukset ovat merkittäviä. Toisaalta suurten yritysten saama julkinen tuki syrjäyttää usein investointien yksityistä rahoitusta. Kirjallisuudessa on kuitenkin melko vähän heterogeenisuustuloksia yritysten muunlaisista ominaisuuksista kuin kokoluokasta. Tutkimustuloksia tukien vaikuttavuudesta muuhun yritystoimintaan on melko rajallisesti, joskin aivan viime aikoina myös niiden vaikuttavuutta liikevaihtoon ja tuottavuuteen on pyritty arvioimaan. Erityisen tärkeää olisi selvittää, miten tuet vaikuttavat yritysten tuottavuuteen pidemmällä aikavälillä.

Työllistämisen- ja matalapalkkatuilla ei ole todettu olevan vaikutusta työllisyyteen, jonka parantaminen on kuitenkin näiden tukien tärkein tavoite. Myöskään vaikutusta yritysten tuottavuuteen ei ole havaittu. Tutkimuskirjallisuuden perusteella tuet siirtyvät osittain palkkoihin, mutta vielä suuremalta osin ne näyttävät jäävän yrityksille.

Investointitukien vaikuttavuudesta ei ole kirjallisuudessa selvää konsensusta, ja luotettavia tuloksia on ylipäättään saatavilla melko vähän. Useimmat tutkimustulokset kertovat, että investointituilla ei ole uusia investointeja lisäävää vaikutusta. Joissakin tutkimuksissa kuitenkin löydetään pieniä positiivisia vaikutuksia. Yleisesti investointituilla ei näytä olevan positiivisia tuottavuusvaikutuksia.

Kokonaisyhteenvetona voidaan todeta, että tutkimus- ja kehitystoimintaan ja innovaatioihin kohdistuvilla tuilla on tutkimustulosten perusteella positiivisia kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Erityisen tärkeitä ovat tukien vaikutukset kokonaistuottavuuteen. Oikein kohdennettuina, pääasiallisesti pienille yrityksille, ne voivat olla vaikuttava ja tehokas tapa edistää taloudellista kasvua. Muilla yrityksen toimintaan suunnatuilla tuilla ei havaita olevan juurikaan positiivisia vaikutuksia.

Tutkimus- ja kehitystoiminnan tukien tutkimuksessa on kuitenkin vielä paljon avoimia kysymyksiä. Esimerkiksi tulosten jaottelu erilaisten yritystason ominaisuuksien mukaan olisi erittäin hyödyllistä. Tämä voisi auttaa paremmin ymmärtämään tukien vaikutusmekanismeja. Myöskään tukien vaikutusten leviämisestä laajemmalle ei ole kirjallisuudessa yhteistä näkemystä. Näihin teemoihin tulevat tutkimukset tulevat varmaankin keskittymään.

5 Arviointikehikko

Verotuen ja suoran tuen ominaisuudet ja niiden myöntämisprosessit ovat erilaisia, mikä vaikuttaa tukien arviointiin. Keskeisiä eroja ovat muun muassa se, että suora tuki on vuosittaisen valtion talousarviokäsittelyn kohteena ja sen myöntäminen on lähes aina harkinnanvaraista. Verotuki sen sijaan saattaa jatkua vuodesta toiseen ilman kriittistä tarkastelua ja sen saa jokainen verosäännösten perusteella siihen oikeutettu. Lisäksi verotuen saajan identifioiminen on usein hankalaa, kun taas suoran tuen saajista on tarkka kirjanpito. Verohallinto joutuu valvomaan, että verotukien myöntämiskriteerit täyttyvät. Tämä vaatii resursseja ja voi haitata verohallinnon ydintehtävän eli verojen keruun suorittamista. Suoran budjettituen etu on läpinäkyvyys, helpompi kohdennettavuus ja verotukia paremmat edellytykset tukien vaikutusten seurantaan. Verotukien eduksi taas on nähty hallinnollinen yksinkertaisuus, erityisesti silloin, kun on kyse laajahkoille ryhmille suunnatusta yleistuesta, jonka määrä voidaan laskea verotuksessa rutiininomaisesti kerättävien tietojen perusteella. Manuaalisen valmistelutyön väheneminen ja sähköisten palvelujen yleistyminen rajaavat kuitenkin sitä aluetta, jolla verotukia voidaan järkevästi ohjata haluttuihin kohteisiin. Seuraavassa on kuvattu verotuen ja suoran tuen ominaisuuksia hyödyt/haitat -taulukolla:

Taulukko 5. Verotukien ja suorien tukien ominaisuuksia

	Verotuki	Suora tuki
Hyödyt	kannustaa yksityissektoria osallistumaan julkisiin politiikkaohjelmiin toimii suhteellisen automaattisesti	talousarvion läpinäkyvyys ja vuosittainen tarkastelu saajan tehokas kohdentaminen tuen kokonaismäärän kontrolli
Haitat	lisää verohallinnon kustannuksia hyöty voi kohdistua epätoivotusti jatkuu automaattisesti, ellei verolakia muuteta monimutkaistaa verotusta	edellyttää maksatusjärjestelmää ja saajan valintaprosessia

Tukilajien ominaispiirteistä huolimatta verotukien ja suorien tukien arviointi on syytä yrittää toteuttaa yhteisen arviointikehikon avulla, joka asettaa ne vertailutilanteeseen. Tämän edellytyksenä on, että tukien yksilölliset politiikkatavoitteet ja niiden käyttöön ottamisen edellytykset on otettu huomioon. Siksi kaikkien tukien yhteiset arvioimisperusteet eivät voi olla kovin tiukkoja.

Saksan valtiovarainministeriön selvityksen (German Ministry of Finance 2012) mukaan uusi tuki pitäisi ottaa käyttöön vain silloin, kun se on muita toimenpiteitä sopivampi väline ja tehokas kustannus-hyöty -mielessä. On parempi, että uusi tuki myönnetään rahoitustukena kuin verotukena ja siihen osoitettu määräraha säästetään muualla valtion menoissa. Uusi rahoitustuki on myönnettävä vain määrääjäksi ja sen pitää olla ajan myötä vähenevä (dergessiivinen). Rahoitustuen tavoitteet on

määriteltävä niin, että ne sallivat tuen evaluoinnin. Tässä yhteydessä otetaan huomioon tuen vaikutukset kasvu-, jakelu-, kilpailu- ja ympäristöpolitiikkaan. Käytössä olevat verotuet pitäisi arvioida siitä näkökulmasta, voidaanko ne korvata rahoitustuella tai muilla toimenpiteillä, jotka rasittavat vähemmän julkista taloutta. Olemassa oleville rahoitustuille on asetettava määräaika ja yleensä ne on tehtävä degressiivisiksi.

Hyvän tuen periaatteiden tärkeä lähtökohta on selvittää tuen tarkoitus ja tavoitteet. Ne on usein muotoiltu liian yleisillä tai kapeilla käsiteillä, minkä vuoksi niiden saavuttamista on hankalaa tai jopa mahdotonta arvioida. Tukisäännöksiä koskevien esitysten määrälliset ja laadulliset tavoitteet on tyypillisesti riittämättömästi dokumentoitu.

Kun arvioidaan tuen todellista tarvetta, on tiedettävä tuen käyttöön ottamisen aikana vallinneet olosuhteet. Tuen lähtökohtien, perusrakenteen ja toiminnan kriittinen analysointi helpottaa sen arvioimista, kuinka tehokkaasti tuen voidaan kohtuudella odottaa saavuttavan tavoitteensa eli vaikuttavan yritysten käyttäytymiseen ja talouden tilaan.

Eräissä maissa on toteutettu laajoja verotukien evaluointihankkeita. Alankomaissa kiinnitettiin erityistä huomiota verotukisäännösten määräaikaaisuuteen ja samantyyppisten tukien yhdistämiseen. Irlannissa toteutettiin maan finanssikriisiin liittynyt laaja verotukien evaluointihanke, jossa ehdotettiin merkittävien verotukien lakkauttamista. Isossa-Britanniassa vain osa verotuista evaluoitiin, mutta samalla annettiin joukko suosituksia olemassa olevien tukien uudelleen organisoimiseksi. Myös Italiassa on aloitettu kattava verotukien evaluointiohjelma, jossa on tarkoitus arvioida kaikki verotuet (Rauhanen 2013).⁶

5.1 Saksan verotukien evaluointikehikko

Erilaisten tukien arviointia varten on kehitetty suosituksia, periaatteita ja käytäntöjä. Saksassa vuonna 2009 valmistunut tutkimus verotuista (Thöne 2012) on ilmeisesti tähän mennessä perusteellisin aiheesta toteutettu. Siinä evaluoitiin maan 20 merkittävintä verotukea. Tavoitteena oli taata erilaisten verotukien vertailtavuus niin pitkälti, kun se on järkevää, ja varmistaa ymmärrys suorien tukien ja verotukien roolista markkinataloudessa. Kaikille verotuille tehtiin samat kysymykset ja näin arvioinnit perustettiin yhtäläisille laatuvaatimuksille. Samalla luotiin mahdollisimman hyvä vertailtavuus käytettyjen taloudellisten tunnuslukujen ja normien välillä. Tutkituista 20 verotuesta vain viiden jatkamiselle löydettiin riittävät perusteet.

”Vihreän valon” saivat:

- merirahtiyritysten yksinkertaistettu verotus
- itäisen Saksan investointikannustin
- henkilökohtaisen säästämisen verovapaa vähimmäisraja
- hammashoitopalvelujen alennettu alv-kanta
- yksityisten eläkejärjestelmien verovähennys.

⁶ Alankomaissa lakkautettaviksi esitettyjä verotukia olivat lahjoituksiin ja koulutusmenoihin liittyvät verotuet, Irlannissa lapsilisen verovapaus, työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksuvähennys ja asuntovelkojen korkovähennyksen rajaaminen ensiasunnon ostajille. Isossa-Britanniassa pääpaino oli tukien puutteiden korjaamisessa ja leikkauslistalle ehdotettiin melko pieniä verotukia: yhtiön hankkimien toisen yhtiön osakkeiden veronhuojennusta, henkivakuutusmaksujen tuloveronhuojennusta ja lounasetelien luontoisetua.

Viisi tukea sai ”punaisen valon” eli ne suositeltiin lopetettaviksi:

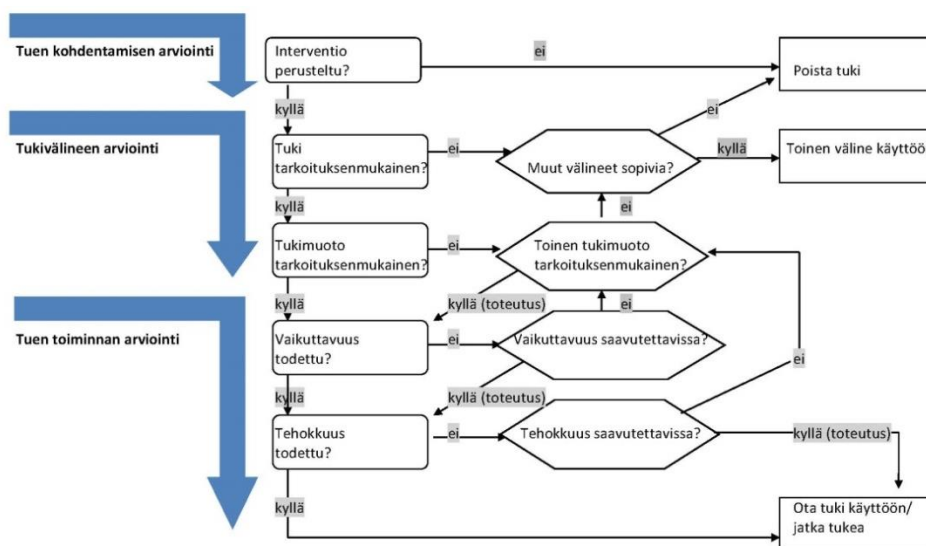
- verottomat lisäpalkkiot yö- ja viikonlopputyöstä
- kulttuurihyödykkeiden ja kirjojen alennettu alv-kanta
- kerosiin verovapaus
- kiinteistösijoitusosakerahaston (REIT) veronhuojennus
- työntekijöiden säästötilien verovähennys.

Kymmenen verotuen perusteita olisi arvioitava uudelleen ja tiukennettava. ”Keltaisen valon” verotukia olivat:

- teollisuusyritysten ympäristöverovähennys
- energiaintensiivisten teollisuusyritysten ylimääräinen ympäristöverovähennys
- yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon (CHP) tuki
- julkisen liikenteen alennettu alv-kanta
- maatalouden ympäristöverovähennys
- ei-energiatuotantoon käytettävien fossiilisten polttoaineiden verovapaus
- käsityöläisten tuloverovähennys
- työvaltaisten palvelujen tuloverovähennys
- maatalouden ympäristöverovähennys.

Thönen (2013) esittämä verotukien arviointimalli on kuviossa 1. Ennen tätä vaihetta on koottava evaluoinnissa tarvittava informaatio. Arviointimalli jakaantuu kolmeen vaiheeseen: tuen kohdentamisen arviointi, tukivälineen arviointi ja tuen toiminnan arviointi. Prosessi on varsin suoraviivainen ja siinä esitetään talouden peruskysymyksiä: Onko tuki oikeutettu? Onko se relevantti? Onko se hyvin suunniteltu? Onko se vaikuttava ja tehokas?

Kuvio 1. Saksan verotukien arviointimalli



Lähde: Thöne 2012.

Seuraavassa esitellään Thönen (mt) kehittämän verotukien arviointimallin keskeiset ominaisuudet.

Tuen kohdentamisen arvioinnissa tärkeintä on mitata sitä hyötyä, joka saavutetaan veronmaksajien kustannuksella. Keskeinen kysymys kuuluu, kenen hyöty on relevantti. Tässä yhteydessä ei voida rajoittua pitämään lähtökohtana tuen vastaanottajan taloudellista etua tai tuen myöntäneen tahon poliittista hyötyä. Perimmäinen mittapuuhaikeus kaikille verotukien arvioinneille on yleinen etu. Tuen nimellinen tavoite ei välttämättä vastaa yleistä etua. Toisaalta verotuki voi virallisesti olla tarkoitettu palvelemaan yleistä etua, mutta käytännössä se ensisijaisesti hyödyttää pientä intressijoukkoa. Tästä huolimatta lainsäätäjän tarkoittama tavoite on evaluointien lähtökohtana tuen sosiaalisen ja taloudellisen hyödyn arvioinnissa.

Saksan käyttämässä evaluointimallissa sovelletaan kolmitasoista kriteeristöä (benchmark). Ensiksi tutkitaan saavuttavatko verotuet niiden omat, lakiperusteiset tavoitteensa. Toiseksi arvioidaan, ovatko verotuet yhteensopivia liittohallituksen päättämien tukipoliittisten yleisten suuntaviivojen kanssa. Kolmanneksi tutkitaan verotukien suhde yleiseen etuun. Tämä ei ole helppo tehtävä, koska käsite yleinen etu on epämääräinen käsite. Saksalaisessa mallissa ongelma on yritetty ratkaista käyttämällä yksinkertaisia ja todennäköisiä taloudellisen tehokkuuden sekä horisontaalisen ja vertikaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteita.

Tukivälineen arvioinnissa keskeinen kysymys on, onko tuki suunniteltu riittävän hyvin saavuttamaan asetetut tavoitteet? Jos näin ei ole, voidaanko sen toteuttamistapaa kehittämällä päästä parempiin tuloksiin? Seuraavaksi kysytään, onko suunnitellun toimenpiteen oltava valitun tuen muodossa? Jos tähän päädytään, niin mikä on tuen tarkka muoto?

On ratkaistava, mikä väline on sopivin politiikkatavoitteen saavuttamiseksi. Onko se verotuki, suora tuki tai tulonsiirto, korkotukilaina, valtion takaamat lainat, valistuskampanjat, palkinnot tai sääntely ja valvonta. Lopuksi on päätettävä valitun tuen muoto, esimerkiksi verotuen osalta on valittava verovähennys, veronhuojennus, alennettu verokanta tai veron lykkääminen.

Tuen vaikuttavuuden ja tehokkuuden tarkastelu eli tuen toiminnan arviointi on jokaisen evaluoinnin keskeisin osa. Eri tuista voidaan kuitenkin raportoida vain muutama yhteinen piirre. Tämä johtuu yhtäältä erilaisten tukien tavoitteiden ja tarkoituksen erilaisuudesta ja toisaalta käytettävissä olevista arviointimenetelmistä. Näitä ominaisuuksia on vaikea nivota yhteen. Periaatteessa tuen toiminnan arviointi sisältää kaksi elementtiä:

- Vaikuttavuus: Missä määrin tuki saavutti tavoitteensa? Oliko tavoitteen saavuttamisen taso riittävä? Voidaanko riittämätöntä vaikuttavuuden tasoa parantaa mahdollisten uudistusten kautta?

- Tehokkuus: Mikä oli tavoitteen saavuttamisen yksikkökustannus? Oliko havaittu kustannus-hyöty -suhde hyväksyttävä? Voidaanko tuen tuotoksen (tai tuloksen) yksikkökustannusta vähentää parantamalla tukivälinettä tai sen hallinnointia?

Käytännössä vaikuttavuustarkastelu on selvästi tärkeämpi kuin tehokkuustesti. Kummassakin tapauksessa keskeisintä on kysymys relevantista tavoitteesta eli millaisilla arvosteluperusteilla saavutettua vaikuttavuutta ja tehokkuutta pitäisi mitata. Tällainen lopputulos-sävytyneisyys voi kuitenkin vain hyvin harvoin johtaa luotettavaan ja pätevään empiiriseen tulokseen. Tavallisesti tukiohjelman menestys ja epäonnistuminen voidaan määrittellä vain ohjelman välitavoitteen mukaisilla välittömillä tuloksilla.

Vaikka saksalainen arviointimalli on suunniteltu verotukia varten, sen elementit ovat niin yleisiä, että se voisi sopia myös suorien tukien tarpeisiin. Malli auttaisi sekä suunnitellun uuden tuen arvioinnissa että jo käytössä olevan tuen evaluoinnissa.

5.2 Hyvän tuen periaatteet

Pääministeri Kataisen hallitus tarttui yritystukijärjestelmän puutteisiin rakennepoliittisessa ohjelmassaan syksyllä 2013. Tavoitteeksi asetettiin yritystukien kehittäminen taloutta ja elinkeinorakennetta uudistavaan sekä kasvua ja kansainvälistymistä edistävään suuntaan. Samalla yritystukia tuli uudistaa niin, että ne edistävät kestävästä talouskasvusta ja vähentävät ympäristöhaittoja. Lisäksi hallitus päätti asettaa erillisen ministerityöryhmän valmistelemaan esityksen elinkeinotukien ja ympäristölle haitallisten tukien uudistamisesta sekä uudelleenkohdentamisesta maaliskuun 2014 kehysriihen mennessä. Ministeriryhmän työn pohjaksi valmisteltiin yritystoimintaan vaikuttavien tukien osalta ns. hyvän tuen periaatteet (TEM 2014).

Ministerityöryhmälle valmistellut hyvän tuen periaatteet on johdettu voittopuolisesti suorien tukien pohjalta. Verotukien kokonaisarviointiin ne ovat eräiltä osin liian tiukkoja. Seuraavassa tarkastellaan näitä periaatteita ja esitetään niihin lisäyksiä ja muutoksia. Tavoitteena on muokata hyvän tuen periaatteet sellaiseksi, että ne ovat käyttökelpoisia mittaamaan sekä yritystoimintaan vaikuttavia suoria tukia että verotukia.

1. Relevantti tavoite

”Selkeästi määritelty ja yhteisen edun mukainen tavoite, kuten elinkeinotoiminnan uudistaminen, yritysten kilpailukykyyn parantaminen, ilmasto- ja ympäristötavoitteet, rakennemuutosten haittavaikeutusten lieventäminen, aluekehitys tai huoltovarmuus.”

Kommentti: Tavoite ei saa olla liian kapea tai yleinen, tavoitteita voi olla useita.

2. Kohdistuminen

”Tuki kohdistuu myönteisten ulkoisvaikutusten leviämisen edistämiseen tai selkeästi tunnistetun markkinapuutteen korjaamiseen sekä sellaisille toimijoille ja sellaiseen toimintaan, joilla on erityisen olennainen merkitys ko. markkinapuutteen korjaamisessa.”

Kommentti: Määriteltävä tuen laajuus ja kesto. Onko kohderyhmä sama kuin alun perin tavoiteltiin (esim. lain tulkinta muuttunut, tuotekehittely)?

3. Vaikuttavuus

”Tuki on arvioitu tutkimustiedon perusteella vaikuttavaksi eikä se syrjäytä yrityksen omaa rahoitusta. Vaikuttavuustutkimuksen lähtökohtana on selvittää, olisiko tuettava hanke/investointi toteutunut ilman tukea. Tällöin pyritään vertaamaan tilannetta tuen jälkeen vaihtoehtoiseen tilanteeseen ilman tukea. Pelkkä tilastollinen seuranta tai haastattelukyselyt eivät kerro, miten nimenomainen tuki on vaikuttanut esim. yrityksen kasvuun, tuottavuuteen ja työllisyyteen.”

Kommentti: Tuen vaikutusta rahoituspäätöksiin on vaikea todentaa. Saavuttiko tuki tavoitteensa ilman kielteisiä tuloksia. Voidaanko vaikuttavuutta parantaa tukea uudelleen kohdistamalla tai päivittämällä?

4. Suuri hyöty pienillä kustannuksilla

”Tuki voi olla vaikuttava, mutta hyvin kallis, jolloin se ei ole kustannustehokas. Kustannustehokkuuden tulee ohjata valintaa muiden politiikkakeinojen ja suorien/epäsuorien tukien välillä perustuen mahdollisimman tarkkaan arvioon kustannuksista ja hyödyistä.”

Kommentti: Tehokkuus ei ole yhtä tärkeä kuin vaikuttavuus, jälkimmäistä on vaikeampi parantaa.

5. Tarkoituksenmukainen

”Tuki on vahvan analyysin pohjalta todettu välttämättömäksi politiikkatoimeksi muiden politiikka-toimien sijaan tai niiden rinnalla. Ennen suorien tukien käyttöönottoa tulisi arvioida mahdollisuudet edistää markkinoiden toimivuutta kysyntään vaikuttavilla epäsuorilla tuilla tai muilla ohjauseinoilla, esim. lainsäädännöllä. Jos suoriin tukiin päädytään, tulisi arvioida käytetäänkö vastikkeettomia ja vai palautuvia tukimuotoja.”

Kommentti: Suora tuki on useimmiten taloudellisesti tehokkaampi vaihtoehto kuin epäsuora tuki eli verotuki.

6. Hallinnollinen rasitus tuen saajalle pieni

”Tukivalikoiman sekä yksittäisiin tukiin liittyvien haku- ja seurantaprosessien tulee olla yksinkertaiset, läpinäkyvät ja yhdenmukaiset hakijoiden hallinnollisen rasituksen minimoimiseksi. Samalla tämä vähentää tukien jakajien hallinnollista rasitusta.”

Kommentti: Ei ole kovin merkittävä verotukien kannalta, koska tuen myöntäminen on lähes automaattista ja valvontatarve on pieni.

7. Haittavaikutukset pienet

”Tuki ei aiheuta kohtuuttomia kielteisiä vaikutuksia kilpailuun (esim. markkinoille pääsyn esteet, määräävän markkina-aseman väärinkäyttö, ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan) tai muita yhteiskunnallisia kustannuksia.”

Kommentti: Hyötyvätkö kohderyhmän ulkopuoliset tahot tuesta tai hyötyvätkö kaikki kohderyhmän jäsenet tuesta.

8. Määräaikainen

”Tukiohjelmien ja yksittäisten tukipäätösten tulee olla määräaikaisia ja niihin tulee sisältyä selkeä irtautumissuunnitelma. Määräajan päättyessä tukien tarpeellisuus ja toimivuus tulee arvioida ennen mahdollista jatkopäätöstä. Pitkäkestoisten tukiohjelmien ja yksittäisten tukipäätösten tarpeellisuus ja toimivuus tulee arvioida esim. 4-5 vuoden välein.”

Kommentti: Koskee sellaisenaan myös verotukia. Jollei tuen soveltamista päätetä jatkaa, se lakkautetaan.

9. Tukiautomaatiikka pois

”Siinä missä suoria tukia tarkastellaan säännöllisesti valtion talousarvio- ja kehysprosesseissa, useimmat verotuet jatkuvat automaattisesti, ellei verolakia muuteta. Lisäksi verotuen määrä kasvaa yleensä, kun veroja korotetaan. Verotuen määrän automaattisen kasvun estämiseksi tulisi pidättäytyä verotukien kasvattamisesta veronkorotusten yhteydessä.”

Kommentti: Jos verotuen euromäärä ei saa kasvaa, alemmaa verotasoa on korotettava enemmän kuin normitasoa. Muuten tuki kasvaa automaattisesti.

Yleisenä kommenttina edellä mainituista hyvän tuen periaatteista on todettava, että ne ovat osittain päällekkäisiä. Periaatteet tavoite (1), kohdistuminen (2) ja tarkoituksenmukainen (5) voitaisiin yhdistää periaatteen ”Tavoite ja tarkoitus” alle. Määräaikainen (8) ja tukiautomaattikka (9) ovat hyvin lähellä toisiaan ja olivat yhdistettävissä nimellä ”Määräaikaisuus”. Haittavaikutukset (7) kuuluu periaatteeseen ”Vaikuttavuus” (3) ja hallinnollinen rasitus (6) sekä suuri hyöty pienillä kustannuksilla (4) pitäisi yhdistää ”Tehokkuus” -periaatteeksi.

Markkinapuute ja ulkoisvaikutus pitäisi erottaa omaksi periaatteekseen niiden painoarvon vuoksi. Suhde hallitus- tai politiikkaohjelmaan olisi syytä ottaa yhdeksi arviointikriteeriksi. Perustiedot tuen määrästä ja kohderyhmästä tarvitaan, samoin kuin vapaamuotoinen kuvaus ”yleisestä edusta”⁷.

5.3 Ehdotus arviointikehikoksi

Edellä esitellyt hyvän tuen kriteerit ovat hieman muokattuina käyttökelpoisia rakennettaessa tukien arviointikehikkoa. Verotuella tai suoralla tuella voi kuitenkin olla samanaikaisesti useita tavoitteita ja vaikutuksia. Esimerkiksi EU:ssa on työvaltaisten palvelujen alennetuilla arvonlisäverokannoilla tavoiteltu suotuisia vaikutuksia ”työpaikkojen lisäyksen, talouskasvun ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta”⁸. Samalla vaikutetaan kuitenkin kotitalouksien valintoihin alentamalla kyseisen palvelun hintaa. Yksityisasuntojen uudistamisen ja korjauksen verotuella on kirjattu sekä työllisyys että energiansäättötavoitteita. Suoralla yritystuella saattaa samanaikaisesti olla työllisyys- ja aluepoliittisia sekä yrittäjyyden tukemistavoitteita. Teollisuuden kilpailukyvyllä tehokas tuki saattaa aiheuttaa negatiivisia ympäristövaikutuksia ja työllisyyttä parantava verotuki voi olla tulonjakovaikutuksiltaan kallis ja tehoton.

Tämän selvityksen tavoitteena on arvioida yritysten toimintaan vaikuttavia tukia. Tuen vaikuttavuutta ei kuitenkaan voida arvioida pelkästään sen virallisesti kirjatun (mahdollisesti epäselvästi muotoillun) tavoitteen perusteella. Tuen kokonaisarviointi tulisi voida esittää sekä tuen yksilöllisten tavoitteiden että yritystuille asetettujen yleisten periaatteiden (ulkoisvaikutukset, markkinapuute) suhteen. Kaikki tuen tavoitteet ja vaikutukset pitäisi siis ottaa huomioon sen kokonaisarvioinnissa. Tuen arvioinnin ydin on mitata sitä kokonaishyötyä, joka saavutetaan kaikkien veronmaksajien kustannuksella eli myös ”yleinen etu” on otettava huomioon. Tuen vastaanottajan taloudellinen etu ei missään tapauksessa ole riittävä peruste tuelle.

Seuraavassa on hahmoteltu tuen arviointikehikon rakennetta. Tavoitteena on arvioida yksittäisen suoran tuen tai verotuen menestymistä tuelle kirjatun tavoitteen saavuttamisessa. Kustakin kehikon kriteeristä olisi tuotettava numeerinen arvio (esimerkiksi asteikolla 1-3). Lopullinen näkemys tuen

⁷ Yleinen etu (”yhteinen hyvä” tai ”yleinen hyvinvointi”) on toki epämääräinen käsite. Thöne (2012) mittaa sitä käyttämällä yksinkertaisia ja todennäköisiä taloudellisen tehokkuuden sekä horisontaalisen ja vertikaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteita.

⁸ NEUVOSTON DIREKTIIVI 2006/18/EY, annettu 14 päivänä helmikuuta 2006, direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta alennettujen arvonlisäverokantojen osalta.

säilyttämis-, muuttamis- tai poistamistarpeesta annettaisiin ”liikennevaloilla”: vihreä (säilytetään sellaisenaan), keltainen (muutettava, päivitettävä) ja punainen (poistettava).

Tässä selvityksessä ei ollut mahdollista tehdä pilottityyppistä kokonaisarviota useista (tai jopa kaikista) yritystoimintaan vaikuttavista verotuista ja suorista tuista. Tämä jää jatkotutkimuksen varaan, jonka yhteydessä arviointikehikkoa edelleen kehitettäisiin.

Taulukko 6. Ehdotus yritystuki arviointikehikoksi

Arviointikriteeri	Huom.	Arvioitava tuki
Tuen virallinen tavoite ja tarkoitus	<ul style="list-style-type: none"> • myös tuen ”anteliaisuus”, laajuus ja kesto • onko tavoite ajan tasalla vai onko sitä päivitettävä 	1= tavoite puuttuu kokonaan, 2 = tavoitetta kehitettävä, 3 = tavoite hyvin perusteltu
Muu tavoite ja tarkoitus	<ul style="list-style-type: none"> • ks. edellä 	”
Mitä markkinapuutetta korjataan tai mikä on tavoiteltava ulkoisvaikutus?	<ul style="list-style-type: none"> • myös tutkimuskirjallisuuden arvio 	1 = ei ilmoitettu, 2 = kuvaus riittämätön, 3 = selkeästi muotoiltu
Suhde hallitus- tai politiikkaohjelmaan	<ul style="list-style-type: none"> • yhdenmukainen poliittisten prioriteettien kanssa • kohdistuuko todelliseen tarpeeseen 	1 = ei täytä ehtoja, 2 = kuvaus riittämätön, 3 = täyttää ehdot hyvin
Tuen määrä ja kohderyhmän koko	<ul style="list-style-type: none"> • tuki / saaja 	1= kallis, 2 = kohtuullinen, 3 = edullinen
Vaikuttavuus	<ul style="list-style-type: none"> • onko tavoite saavutettu ilman ei-toivottuja tuloksia • kohderyhmän ulkopuolinen käyttö • tutkimuskirjallisuuden arvio 	1 = heikko vaikuttavuus, 2 = kohtalainen vaikuttavuus, 3 = hyvä vaikuttavuus
Tehokkuus	<ul style="list-style-type: none"> • kustannus-hyöty verrattuna muihin vaihtoehtoihin, myös ei-mitattavat vaikutukset • tutkimuskirjallisuuden arvio 	1 = heikko tehokkuus, 2 = kohtalainen tehokkuus, 3 = hyvä tehokkuus
Määräaikaisuus	<ul style="list-style-type: none"> • säännöllinen arviointi tehtävä • ”sunset clause” 	1 = ei määräaikaisuutta, ei säännöllistä arviointia, 2 = kuvaus riittämätön, 3 = täyttää ehdot
”Yleinen etu”	<ul style="list-style-type: none"> • esim. horisontaalisen ja vertikaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteet 	vapaamuotoinen kuvaus
Kokonaisarvio		vihreä, keltainen tai punainen

6 Johtopäätökset

Talusteorian mukaan julkisen sektorin interventiolla voi olla talouden tehokkuutta parantavia positiivisia ulkoisvaikutuksia vain, jos se korjaa markkinahäiriöitä. Tässä tarkoituksessa julkinen sektori voi tukea yrityksiä säädöksillä, suorilla tuilla, verotuilla tai tarjoamalla tietyn palvelun ilmaiseksi.

Suomessa suoria yritystukia jaetaan vuodessa noin 1,3 miljardia euroa. Yritysten toimintaan vaikuttavia verotukia on noin 6 miljardia euroa. Niistä arvonlisäverotuksen verotuet ovat noin 3 miljardia, valmisteverotuksen osuus on noin 2 miljardia ja loput ovat elinkeinoverotuksen tukia.

Tukien vaikuttavuutta voidaan vain harvoin tutkia tieteellisesti kestäväällä tavalla, koska yritykset ovat heterogeenisiä ja tuetun yrityksen kehitystä ilman tukia ei voida koskaan havaita. Erityisesti innovaatiotukien ulkoisvaikutuksia ja tukien mahdollisia haitallisia vaikutuksia markkinoiden toimintaan on vaikea arvioida. Luotettavassa koeasetelmassa tukea saaneita yrityksiä verrataan samankaltaisiin yrityksiin, jotka eivät saaneet tukea. Tukien allokointi on tällöin satunnaista, kuten aidossa koeasetelmassa tulee olla.

Jo uusia tukia suunniteltaessa olisi hyödyllistä pohtia tukeen liittyviä tutkimustarpeita. Pilottihanke tai tuen alueellinen taikka ajallinen kohdistaminen tarjoaisi mahdollisuuden tieteelliset kriteerit täyttävään tutkimusasetelmaan.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan tutkimus- ja kehitystoiminnan verotuilla ja suorilla tukitoimilla näyttäisi olevan positiivinen vaikutus innovaatiotoimintaan kohdistuvien investointien määrään. Pienissä yrityksissä niiden vaikutukset ovat merkittäviä. Erityisen tärkeitä ovat tukien vaikutukset kokonaistuottavuuteen. Toisaalta suurten yritysten saama julkinen tuki syrjäyttää usein investointien yksityistä rahoitusta. Oikein kohdennettuina T&K-tuet voivat olla vaikuttava ja tehokas tapa edistää taloudellista kasvua. Tärkeää olisi selvittää, miten tuet vaikuttavat yritysten tuottavuuteen pitkällä aikavälillä.

Työllistämis- ja matalapalkkatuilla ei ole todettu olevan vaikutusta työllisyyteen. Myöskään vaikutusta yritysten tuottavuuteen ei ole havaittu. Tuet siirtyvät osittain palkkoihin, mutta vielä suuremalta osin ne näyttävät jäävän yrityksille.

Investointitukien vaikuttavuudesta ei ole kirjallisuudessa selvää konsensusta, ja luotettavia tuloksia on ylipäättään saatavilla melko vähän. Useimmat tutkimustulokset kertovat, että investointituet eivät lisää uusia investointeja.

Vaikka näyttöä on siitä, että pienten yritysten saamalla suorilla yritystuilla on jopa merkittäviä vaikutuksia investointeihin, suuret yritykset saavat valtaosan tukirahoista. Monilla tukea jakavilla organisaatioilla on vuodesta toiseen tukea saavia ”kanta-asiakkaita”, ja lisäksi joukko yrityksiä saa jatkuvasti tukea useilta organisaatioilta. Vaikutus tulee kahdesta suunnasta: tuenhakijat oppivat hakemaan tukea ja tuenmyöntäjät oppivat tuntemaan hakijan, jolloin aiemmin tukea saanut yritys saa tukea todennäköisemmin kuin muu yritys.

Verotuet voivat vaikuttaa yritystoimintaan suoraan tai välillisesti. Välittömästi yrityksiin kohdistuvia verotukia ovat useat elinkeinoverotuksen ja valmisteverotuksen tuet. Tässä selvityksessä myös arvonlisäverotuksen hyödykeryhmittäiset verotuet on katsottu yritystoimintaan vaikuttaviksi verotuksiksi. Sen sijaan henkilöiden tuloverotusta ei ole otettu mukaan selvitykseen, vaikka pitkällä tähtäimellä esimerkiksi palkkaverotukseen liittyvät vähennykset todennäköisesti tukevat yrityksiä. Tämän vuoksi pois on jätetty myös voitonjaon verotukseen liittyvä tuki, vaikka yhtiön ja sen osakkaan verotusta usein tarkastellaankin kokonaisuutena.

Arvonlisäverotukseen liittyvillä verotuilla on tutkimuskirjallisuuden mukaan voimakkaita talouden toimintaa ja kasvua haittaavia vaikutuksia. Useat verokannat aiheuttavat rajanveto-ongelmia, hankaloittavat kirjanpitoa, verontilitystä ja tilintarkastusta sekä lisäävät alv-palautusten maksatusta. Koska nämä kustannukset ovat lähes kokonaan kiinteitä, ne rasittavat eniten pieniä yrityksiä. Alennetut alv-verokannat ovat poliittisesti hankalia, sillä jollekin hyödykkeelle suunnattu verotuki saa aikaan paineita suostua yhä uusiin tukiin. Niiden avulla tavoiteltu tulonjaon tasaaminen on tutkimuksissa todettu kalliiksi ja tehottomaksi.

Toinen arvonlisäverotuksen tukimuoto on verosta vapauttamiset. Niitä säätelevät EU-direktiivit. Vaikka verosta vapauttamisia ei Suomessa pidetä verotuksena, niillä on vaikutusta yritysten toimintaan, koska ne kaventavat veropohjaa ja asettavat verokannat korkealle. Arvonlisäveron pohjasta puuttuu Suomessa noin kolmasosa kansantalouden arvonlisäyksestä. Eräiden tutkimusten mukaan laajalla veropohjalla ja yhdellä verokannalla on ollut selviä positiivisia vaikutuksia niitä soveltavien maiden kasvuun, työllisyyteen ja budjettitasapainoon. Tämä johtuu siitä, että vakioverokantaa on voitu alentaa useita prosenttiyksikköjä budjettineutraalisti entisellä verotuotolla.

Valmisteverot poikkeavat muista veroista, koska ne on ainakin osaksi säädetty korjaamaan negatiivisia ulkoisvaikutuksia (usein ympäristövaikutuksia). Valmisteverojen tasot ovat Suomessa EU-maiden korkeimpia ja siksi valmisteverotuksella annettua tukea on yleensä perusteltu yritysten kilpailukykytekijöillä. Tämä puolestaan monimutkaistaa verojärjestelmää ja aiheuttaa hallinnollista työtä. Energiaverotuksen nimellistasoja on korotettu viime vuosina huomattavasti, mutta valtaosa teollisuuden maksamista energiaveroista palautetaan. Nämä verotuet olisivat ilmeisesti toteutettavissa entisellä verotuotolla kevyemmällä hallinnolla tai uudelleenkohdennettavissa energiaverotuksen tukirakennetta uudistamalla.

Elinkeinoverotuksessa ainoa merkittävä verotuki on nopeutettujen poistojen kautta annettu tuki, mutta se on tyypillisesti tuloksentasauskeino. Kehitysalueiden ylimääräisillä poistoilla tai määräämiskäisillä korotetuilla poistoilla ei ole todettu olevan vaikutuksia yritysten investointeihin.

Yritysten toimintaan vaikuttavalla tuella voi olla samanaikaisesti useita tavoitteita, ja siksi tuen kokonaisarviointi tulisi voida esittää sekä tuen yksilöllisten tavoitteiden että yritystuille asetettujen yleisten periaatteiden (ulkoisvaikutukset, markkinapuute) suhteen. Tuki saattaa esimerkiksi toimia heikosti yritysnäkökulmasta, mutta sillä voi olla myönteisiä vaikutuksia talouden muille sektoreille. Tämän vuoksi kaikki tuen tavoitteet ja vaikutukset pitäisi ottaa huomioon sen kokonaisarvioinnissa. Tuen vastaanottajan taloudellinen etu ei missään tapauksessa ole riittävä peruste tuelle. Tuen arvioinnin ydin on mitata sitä kokonaishyötyä, joka saavutetaan kaikkien veronmaksajien kustannuksella.

Lähteet

- Ali-Yrkkö, Jyrki (2013): *Mysteri avautuu, Suomi globaaleissa arvoverkostoissa*, Helsinki, Taloustieto
- Benge, Matt, Marie Pallot and Hamish Slack (2013): Possible lessons for The US from New Zealand GST. *National Tax Journal*. June 2013, 66(2), 479-498.
- Benmarker, H., Mellander, E. ja Öckert, B. (2009). Do regional payroll tax reductions boost employment? *Labour Economics*, 16: 480–489.
- Betcherman, G., Meltem Daysal N. ja Pagés, C. (2010). Do employment subsidies work? Evidence from regionally targeted subsidies in Turkey. *Labour Economics*, 17: 710–722.
- Bolton, Tom and Brian Dollery (2004): An Empirical Note on the Comparative Macroeconomic Effects of the GST in Australia, Canada and New Zealand. Uni-versity of New England, School of Economics. Working Paper Series in Eco-nomics No. 2004-17
- Bronzini, R. ja Blasio, G. (2006): Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992. *Journal of Urban Economics*, Vol. 60, Issue 2, 327–349.
- Bronzini, R. ja Iachini, E. (2014): Are Incentives for R&D Effective? Evidence from a Regression Discontinuity Approach. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4): 100–134.
- Brown, A., Merkl, C. ja Snower, D. (2010): Comparing the effectiveness of employment subsidies. *Labour Economics*, 18: 168–179.
- Cerqua, A. ja Pellegrini G. (2014): Do subsidies to private capital boost firms' growth? A multiple regression discontinuity approach. *Journal of Public Economics*, 109, 114–126.
- Chirinko, Robert S. and Daniel J. Wilson (2008) : State Investment Tax Incentives: A Zero-Sum Game? Working Paper 2006-47, Federal Reserve Bank of San Francisco. July 2008
- Collins, Micheál and Mary Walsh (2010): Ireland's tax expenditure system: international comparisons and a reform agenda. *Studies in Public Policy*: 24. The Policy Institute at Trinity College Dublin.
- Commission on Taxation Report, Ireland (2009): Review of Tax Expenditures. <http://www.commissionontaxation.ie/downloads/Part%208.pdf>
- Copenhagen Economics (2013): VAT in the public sector and exemptions in the public interest. Final report for TAXUD/2011/DE/334, 10 January, 2013
- Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. G. ja Van Reenen, J. (2012): The Causal Effects of an Industrial Policy. SERC Discussion Papers 0098, Spatial Economics Research Centre, London School of Economics.
- Cummins, Jason G, Hassett, Kevin A, Hubbard, R Glenn, Hall, Robert E ja Caballero, Ricardo J (1994): A reconsideration of investment behavior using tax reforms as natural experiments. *Brookings papers on economic activity*, (2):1–74.
- David, P., Hall, B. ja Toole, A. (2000): Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence. *Research Policy*, 29(4-5): 497–529.
- de la Feria, Rita (2014): Blueprint for reform of VAT rates in Europe. WP 14/13, Oxford University, Centre for Business Taxation. Said Business school, September 2014
- de la Feria, Rita and Richard Krever (2012): Ending VAT Exemptions: Towards A Post-Modern VAT. Oxford University Centre for Business Taxation, WP 12/28.
- Ebrill, Liam, Jean-Paul Bodin, Michael Keen and Victoria Summers (2001): *The Modern VAT* (Washington: International Monetary Fund).
- Edgerton, Jesse (2010): Investment incentives and corporate tax asymmetries. *Journal of Public Economics*, 94(11):936–952 (2010).
- Eichfelder, Sebastian and Kerstin Schneider (2014): Tax Incentives and Business Investment: Evidence from German Bonus Depreciation. CESifo working paper no. 4805, Category 1: Public Finance, May 2014.

- Einiö, E. (2013): Innovaatioiden tukeminen kannattaa. VATT Policy Brief 1-2013, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Einiö, E. (2014): R&D Subsidies and Company Performance: Evidence from Geographic Variation in Government Funding Based on the ERDF Population-Density Rule, *The Review of Economics and Statistics*, October 2014, Vol. 96, No. 4: 710–728.
- European Commission (2014): A Study on R&D Tax Incentives. Taxation papers, Working paper N. 52.
- Freedman, M. (2013): Targeted Business Incentives and Local Labor Markets. *Journal of Human Resources*, Vol. 48, no. 2: 311–344.
- German Ministry of Finance (2012): 23rd Subsidy Report of the Federal Government. Report of the Federal Government on the development of subsidies for the years 2009 to 2012.
- Gurley-Calves, T., Gilbert, T. J., Harper, K., Marples, D. J. ja Daly, K. (2009). Do Tax Incentives Affect Investment?: An Analysis of the New Markets Tax Credit. *Public Finance Review*, vol. 37(4): 371–398.
- Hall, B. ja Van Reenen, J. (2000): How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence *Research Policy*, 29 (4-5.). 449–469.
- Halme, Kimmo, Vesa Salminen, Kalle Lamminmäki, Samuli Rikama, Brian Barge, Margaret Dalziel ja Cameron Miller (2012): Nuorten kasvavien yritysten merkitys, menestystekijät ja yritystukien rooli kasvun ajurina. TEM julkaisuja, Konserni 10/2015.
- Hemels, Sigrid (2011): Ex-Post Evaluation of Tax Legislation in the Netherlands. *Svensk Skattetidning*, No. 9, pp. 754-764, 2011.
- Holm, Pasi, Jaakko Kiander, Timo Rauhanen, Matti Virén (2007): Elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentamisen vaikutukset. PTT raportteja nro 200.
- House, Christopher L ja Shapiro, Matthew D (2008): Temporary investment tax incentives: theory with evidence from bonus depreciation. *The American Economic Review*, 737–768.
- Huttunen, K., Pirttilä, J. ja Uusitalo, R. (2013): The employment effects of low-wage subsidies. *Journal of Public Economics*, 97: 49–60.
- Hyyrynen, Matti (2013): Ympäristön kannalta haitalliset tuet. Ympäristöministeriön raportteja 13/2013
- Ilmakunnas., Pekka (1994): Yritystuki taloustieteen näkökulmasta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/1994
- Kangasharju, Aki ja Timo Rauhanen (2008): Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet. TEM julkaisuja. Kilpailukyky 13/2008.
- Hassett, Kevin A. and R. Glenn Hubbard (2002): Chapter 20 – Tax Policy and Business Investment. *Handbook of Public Economics*. Edited by Alan Auerbach and Martin Feldstein. Volume 3, 2002, Pages 1293–1343
- Korkeamäki, O. ja Uusitalo, R. (2009). Employment and wage effects of a payroll-tax cut - evidence from a regional experiment. *International Tax and Public Finance*, 16: 753-772.
- Koski H. ja Ylä-Anttila P (2001): Yritystukien vaikuttavuus: tutkimushankeen yhteenveto ja johtopäätökset, ETLA, TEM raportteja 7/2011
- Kosonen, Tuomas (2010): What was actually cut in barbers' VAT cut? VATT Working Papers 18.
- Kosonen, Tuomas ja Jarkko Harju (2010): Ravintoloiden arvonlisäveroalennuksen hintavaikutukset. VATT Muistiot 10.
- Kröger Outi ja Rauhanen T (toim.)(2010): Verotuet Suomessa 2009. VATT valmisteluraportti 5/2010.
- Lach, S. (2002): Do R&D Subsidies Stimulate or Displace Private R&D? Evidence from Israel. *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 50, No. 4: 369–390.
- Minnesota Department of Revenue (2011): Tax Expenditure Review Report. Bringing Tax Expenditures into the Budget Process, February 2011.
- Müller-Clemm, W.J. and Barnes, M.P. (1997): A Historical Perspective on Federal Program Evaluation in Canada. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 12, No. 1, pp. 47-70.

- Neumark, D. ja Kolko, J. (2010). Do enterprise zones create jobs? Evidence from California's enterprise zone program. *Journal of Urban Economics*, 68: 1–19.
- Office of Tax Simplification (2011): Review of tax reliefs, final report. March, 2011
- OECD (2004): Best Practice Guidelines – Off Budgets and Tax Expenditures, OECD, GOV/PGC/SBO(2004)6, 19-May-2004.
- Pajarinen, Mika ja Petri Rouvinen (2014): Tekesin rahoituksen vaikutus työn tuottavuuteen. Etlä Raportit 35.
- Polackova Brixi, Hana, Christian Valenduc and Zhicheng Li Swift, eds. (2004): Tax Expenditures, Shedding Light on Government Spending Through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies. World Bank Publications 2004.
- Rauhanen, Timo (2014): Kokemuksia verotukien evaluoinnista eräissä maissa. VATT muistiot 36.
- Thöne, Michael (2012): 18 Billion at One Blow. Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures. FiFo Discussion Paper 12-4, November 2012.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2011): Suurten yritysten tukia arvioivan työryhmän mietintö, TEM raportteja 5/2011
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2014): Yritystukijärjestelmän uudistaminen. TEM 28.4.2014
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2012): Yritystukiselvitys. TEM julkaisuja. Innovaatio 7/2012.
- Wallsten, S. (2000): The Effects of Government-Industry R&D Programs on Private R&D: The Case of the Small Business Innovation Research Program. *The RAND Journal of Economics*, Vol. 31, No. 1: 82–100.
- Valtiovarainministeriö (2015): Talouspolitiikan lähtökohdat 2015-2019. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 13/2015, Talouspolitiikka.
- VATT analyysi (2013): Hyvän veropolitiikan periaatteet. VATT julkaisut 63.
- Zwick, Eric ja Mahon, James (2013). Do Financial Frictions Amplify Fiscal Policy? Evidence from Business Investment Stimulus. Job market paper, Harvard University.