Elias Parviainen

Suomen yritystuet 2010–2024

Kasvun ja uudistumisen tuki vai tehottomuuden ylläpitäjä?

Laskentatoimen ja rahoituksen
akateeminen yksikkö
Kandidaatintutkielma
Taloustiede

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO
Laskentatoimen ja rahoituksen akateeminen yksikkö
Tekijä: Elias Parviainen
Tutkielman nimi: Suomen yritystuet 2010–2024: Kasvun ja uudistumisen tuki vai tehottomuuden ylläpitäjä?
Tutkinto: Kauppatieteiden kandidaatti
Koulutusohjelma: Taloustieteen kanditaattiohjelma
Opintosuunta: Taloustiede
Työn ohjaaja: Jaana Rahko
Valmistumisvuosi: 2026 **Sivumäärä:** **40**

TIIVISTELMÄ:
Tutkielmassa tarkastellaan Suomen yritystukijärjestelmän kehitystä vuosina 2010–2024 ja arvioidaan, ohjaavatko tuet resursseja kohti kasvua ja uudistumista vai ylläpitävätkö ne tehottomia rakenteita. Teoreettisena viitekehyksenä ovat markkinapuutteet, erityisesti positiiviset ulkoisvaikutukset ja rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyydet. Tutkielma on kirjallisuuskatsaukseen ja kuvailevaan empiiriseen analyysiin perustuva: empiirinen osa hyödyntää Tilastokeskuksen yritystukitilastoa sekä valikoituja kotimaisia viranomaisselvityksiä, ja tarkastelu on luonteeltaan aggregoitua

Tulokset osoittavat, että yritystuet ovat 2020-luvulla selvästi kasvaneet ja tukitaso on jäänyt kriisivuosien jälkeen korkeammalle kuin 2010-luvulla. Suorien tukien rakenteessa on nähtävissä myönteinen muutos: TKI-, kansainvälistymis- ja yritystoiminnan kehittämistukien osuus on kasvanut ja ylittää tarkastelujakson lopussa jo puolet suorista tuista. Samalla merkittävä osa tukipotista kohdistuu säilyttäviin kustannus- ja kompensaatiotukiin sekä ympäristön kannalta haitallisiin niin sanottuihin ruskeisiin tukiin, jotka keskittyvät harvalukuiselle suuryritysjoukolle. Yritystukijärjestelmä näyttäytyy näin kaksijakoisena: se sisältää sekä kasvu- ja uudistumisorientoituneita elementtejä että tehottomuutta ylläpitäviä tukia. Aggregoitu aineisto ei mahdollista vaikuttavuuden tarkkaa arviointia, mutta tulokset viittaavat siihen, että yritystukipolitiikan painopistettä olisi perusteltua siirtää johdonmukaisemmin rakenteellisesti uudistaviin ja ympäristön kannalta kestäviin tukimuotoihin sekä supistaa säilyttävien ja ruskeiden tukien roolia.

AVAINSANAT: yritystuet, tutkimus- ja kehittämistoiminta, talouskasvu, markkinat

Sisällys

1 Johdanto 5

1.1 Tutkimusongelma ja rajaukset 6

1.2 Työn rakenne 6

2 Yritystuet: käsite ja instrumentit 8

2.1 Instrumentit 8

2.2 Yritystukien luokittelu ja rajaus tässä tutkielmassa 10

3 Teoria yritystukien takana 11

3.1 Positiiviset ulkoisvaikutukset 11

3.2 Rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyys 12

3.3 Milloin tuetaan 13

3.4 Verotuet ja sääntely 15

4 Yritystukien kielteiset vaikutukset ja tehottomuuden riskit 16

4.1 Kilpailun vääristyminen ja markkinahäiriöt 16

4.2 Lisäyksellisyys, deadweight ja yksityisen rahoituksen syrjäytyminen 17

4.3 Dynaaminen tehokkuus, luova tuho ja resurssien lukittuminen 19

4.4 Hallinnolliset ja transaktiokustannukset 20

5 Suomen yritystuet 2010–2024 22

5.1 Aineisto ja rajaukset 22

5.2 Yritystukien kokonaismäärä ja rakenne 23

5.3 TKI-tuet kasvun ja uudistumisen tukena 25

5.4 TKI- tukien vaikuttavuus ja rajoitteet 27

5.5 Tehottomuutta ylläpitävät tuet 29

5.6 Yhteenveto: kasvu ja uudistuminen vs. tehottomuuden ylläpitäjä 31

6 Johtopäätökset 33

6.1 Keskeiset havainnot ja vastaus tutkimuskysymykseen 33

6.2 Politiikkatulkinnat, rajoitteet ja jatkotutkimus 34

Lähteet 36

Liitteet 41

Liite 1 Ilmoitus tekoälyn käytöstä 41

Taulukot

Taulukko 1 Suomen yritystuet instrumenteittain vuosina 2010–2024, milj. euroa 24

Taulukko 2. TKI-tukien osuus kaikista maksetuista tuista ja takauksista vuosina 2022–2024. 26

1 Johdanto

Suomen yritystuista käydään jatkuvaa poliittista ja taloudellista keskustelua. Valtion budjetista käytetään vuosittain useita miljardeja euroja erilaisten tukien, lainojen, takausten ja verokannustimien muodossa yritysten tukemiseen. Yritystuilla pyritään edistämään työllisyyttä, investointeja, tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä alueellista elinvoimaa. Samalla tukijärjestelmää on arvosteltu tehottomuudesta, päällekkäisyydestä ja siitä, että se saattaa ylläpitää vanhoja rakenteita sen sijaan, että ohjaisi taloutta kohti uudistumista ja korkeampaa tuottavuutta.

Vuosien 2010–2024 tarkastelujakso on yritystukien kannalta poikkeuksellinen kiinnostava. Se kattaa eurokriisin jälkivuodet, hitaan kasvun ajan, koronapandemian aiheuttaman talousshokin sekä energiakriisin ja vihreän siirtymän korostumisen. Näiden kriisien myötä yritystukien taso, rakenne ja kohdentuminen ovat muuttuneet, ja tukien rooli suhdanne- ja rakennepolitiikan välineenä on korostunut. Samalla paine julkisen talouden tasapainottamiseen on kasvanut, mikä tekee tukien tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta entistä keskeisemmän kysymyksen.

Yritystuista on runsaasti selvityksiä yksittäisten tukiohjelmien, toimialojen tai instrumenttien tasolla, mutta vähemmän tarkasteluja, jotka kokoavat yhteen suomalaisen yritystukijärjestelmän kehitystä pidemmällä aikavälillä ja suhteuttavat sitä talousteoriaan ja kansainväliseen tutkimukseen. Tässä tutkielmassa tarkastellaan Suomen yritystukia kansallisella, aggregoidulla tasolla vuosina 2010–2024 ja pohditaan, missä määrin tukijärjestelmä tukee talouden kasvua ja uudistumista ja missä määrin se saattaa ylläpitää tehottomia rakenteita.

Tutkielma on luonteeltaan kirjallisuuskatsaukseen ja kuvailevaan empiiriseen analyysiin perustuva. Teoreettisessa osassa tarkastellaan yritystukien taloudellisia perusteluita, kuten positiivisia ulkoisvaikutuksia ja rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksiä, sekä tukien mahdollisia haittavaikutuksia, kuten tehottomuutta, markkinahäiriöitä ja

dynaamisen tehokkuuden heikkenemistä. Empiirisessä osassa hyödynnetään Tilastokeskuksen yritystukitilastoja sekä valtionhallinnon raportteja yritystukien tasosta, rakenteesta ja kohdentumisesta. Aineisto kuvaa yritystukia kansallisella, aggregoidulla tasolla, eikä mahdollista yksittäisten tukiohjelmien tai yritysten kausaalivaikutusten arviointia. Tarkastelu on siten luonteeltaan kuvaileva: tavoitteena on muodostaa systemaattinen yleiskuva eikä osoittaa syy–seuraussuhteita.

1.1 Tutkimusongelma ja rajaukset

Tutkielman yleinen tutkimusongelma on, tukevatko Suomen yritystuet vuosina 2010–2024 ensisijaisesti talouden kasvua ja uudistumista vai ylläpitävätkö ne tehottomia rakenteita. Tätä tarkennetaan kahdella tutkimuskysymyksellä:

(1) Miten Suomen yritystukien taso ja rakenne ovat kehittyneet vuosina 2010–2024, ja millaisia muutoksia on tapahtunut suorien tukien, lainojen ja takausten välillä.
(2) Missä määrin yritystuet kohdistuvat kasvua ja uudistumista tukeville alueille, kuten TKI-toimintaan ja kansainvälistymiseen, suhteessa perinteisempiin tukiin.

Tutkielma rajataan pääosin kansallisiin yritystukiin, joita myönnetään yrityksille suorien tukien, lainojen ja takausten muodossa. Empiirisessä tarkastelussa hyödynnetään Tilastokeskuksen yritystukitilastoa, minkä vuoksi verotukia ja muita epäsuoria tukimuotoja käsitellään pääasiassa teoreettisessa osassa ja poliittisessa keskustelussa, mutta niitä ei analysoida tilastollisesti yhtä yksityiskohtaisesti kuin suoria tukia, lainoja ja takauksia. EU:n kilpailuoikeudellinen viitekehys ja valtiontukisääntely huomioidaan taustana, mutta yksittäisten EU-ohjelmien arviointi ei ole tämän tutkielman tavoitteena.

1.2 Työn rakenne

Luku 2 määrittelee yritystuet ja keskeiset tukimuodot sekä esittelee tässä tutkielmassa käytettävän yritystukien luokittelun. Luvussa 3 tarkastellaan yritystukien taloudellisia perusteluita ja aiempaa kirjallisuutta positiivisten ulkoisvaikutusten,

rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksien ja verotukien näkökulmasta. Luku 4 käsittelee yritystukien mahdollisia haittavaikutuksia, kuten kilpailun vääristymistä, hyvinvointitappiota, yksityisen rahoituksen syrjäytymistä, dynaamisen tehokkuuden heikkenemistä sekä hallinnollisia kustannuksia. Luvussa 5 analysoidaan Tilastokeskuksen yritystukitilaston ja kotimaisten selvitysten pohjalta Suomen yritystukien tasoa ja rakennetta vuosina 2010–2024 tutkielmassa omaksutun jaottelun avulla. Luku 6 kokoaa keskeiset johtopäätökset, arvioi tuloksia suhteessa tutkimuskysymyksiin ja hahmottaa yritystukipolitiikan jatkokehittämisen kannalta keskeisiä tulkintoja ja jatkotutkimusaiheita.

2 Yritystuet: käsite ja instrumentit

Yritystukien ymmärtämiseksi on tarpeen tarkastella käsitteet ja siihen liittyvä sääntely. EU-oikeudessa yritystuet kehystetään kilpailupolitiikan näkökulmasta. SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun yritystuen tunnusmerkistö täyttyy, kun tuki (1) myönnetään valtion varoista tai se on luettavissa valtion syyksi (2) antaa tuensaajalle taloudellisen edun, (3) on valikoiva (suosii tiettyjä yrityksiä tai toimialoja) ja (4) vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua sekä vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. (European Commission, 2016, kohdat 3–6)

Suomessa EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan kansallisen yleislainsäädännön kautta. Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016) määrittelee, mitä taloudelliseen toimintaan myönnettävä tuki on ja asettaa yleiset edellytykset tuen myöntämiselle EU-valtiontukisääntöjen puitteissa. Lain mukaan tuella tarkoitetaan seuraavasti:

> Taloudelliseen toimintaan myönnettävää avustusta ja korkotukea sekä sellaista lainaa, takausta, takuuta, oman pääoman ehtoista rahoitusta, verotukea ja muuta järjestelyä, johon sisältyy taloudellista etua ja joka myönnetään tukiohjelman mukaisesti tai tukiohjelman ulkopuolisena yksittäisenä tukena. (Finlex, 2016)

Edellä kuvattu määritelmä ja sääntelykehys rajaavat sen, mitä pidetään yritystukena ja millä ehdoin sitä voidaan myöntää. Käytännön tasolla nämä periaatteet konkretisoituvat eri tuki-instrumentteihin, kuten avustuksiin, veroetuihin, lainoihin, takauksiin ja oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen, joiden kautta taloudellinen etu välittyy tuensaajalle.

2.1 Instrumentit

Yritystuet voidaan jäsentää useisiin muotoihin sen mukaan, miten taloudellinen etu välittyy tuensaajalle. Tässä työssä erotan neljä päätyyppiä: (1) vastikkeettomat avustukset, (2) vastikkeelliset rahoitustuet, (3) verotuet ja (4) sääntelylliset tuet. Jaottelu

auttaa hahmottamaan, millä tavoin julkinen valta osallistuu yritysten rahoitukseen ja riskinjakoon sekä miten eri tukimuodot näkyvät tilastoissa ja taloudellisissa vaikutuksissa.

Vastikkeettomat avustukset tarkoittavat suoraa julkista rahoitusta ilman takaisinmaksuvelvoitetta. Tyypillisiä esimerkkejä ovat starttiraha, ELY-keskusten kehittämisavustukset sekä Business Finlandin TKI-avustukset. Avustus voi kohdistua esimerkiksi tutkimus- ja kehittämishankkeisiin, investointeihin tai yrityksen alkuvaiheen toiminnan käynnistämiseen.

Vastikkeellisilla rahoitustuilla tarkoitetaan tukia, joissa julkinen sektori osallistuu rahoitukseen, mutta tuensaajalla on ainakin muodollinen takaisinmaksuvelvoite. Tähän ryhmään kuuluvat julkiset lainat, takaukset ja takuut sekä oman pääoman ehtoinen rahoitus, kuten Business Finlandin tuotekehityslainat ja Finnveran lainat ja vientitakaukset. Tukielementti syntyy tyypillisesti siitä, että rahoituksen hinta tai ehdot poikkeavat markkinaehtoisesta tasosta.

Verotuet ovat verojärjestelmän poikkeuksia, jotka keventävät tiettyjen yritysten tai toimintojen verorasitusta verrattuna neutraaliin veropohjaan. Käytännössä kyse voi olla verovapauksista, vähennyksistä tai alemmista verokannoista. Esimerkkejä ovat TKI-lisävähennys, korotetut poistot sekä energiaintensiiviselle teollisuudelle myönnetyt veronpalautukset.

Sääntelylliset tuet syntyvät tilanteissa, joissa lainsäädäntö tai viranomaisratkaisut antavat tietyille yrityksille tai toimialoille kilpailuetua ilman, että tukea maksetaan suorana rahasuorituksena. Tällaisia ovat esimerkiksi kaavoituspäätökset, jotka mahdollistavat tuottoisan hankkeen rajatulle joukolle toimijoita, tai lakiin perustuvat yksinoikeudet, kuten lakisääteiset monopolit (esim. Alko, Veikkaus).

2.2 Yritystukien luokittelu ja rajaus tässä tutkielmassa

Vältän tutkielmassa kattavaa tarkastelua, jossa yritystuet jaettaisiin laajasti “suoriin” ja “epäsuoriin” tukiin (mukaan lukien verotuet ja sääntelylliset tuet), sillä jaotteluun liittyy huomattavia tulkintaeroja. Esimerkiksi Tilastokeskuksen yritystukitilasto luokittelee tuet tukityypeittäin (suorat tuet, lainat, takaukset) eikä sisällä verotukia lainkaan. Käytännössä “suora tuki” vastaa pitkälti tässä työssä käytettyä vastikkeettoman avustuksen käsitettä, kun taas lainat ja takaukset raportoidaan erillisinä instrumenttiluokkina (Kuosmanen, 2025). Työ- ja elinkeinoministeriö käyttää osin erilaista jaottelua: sen tilastoissa suoriin tukiin sisällytetään usein myös rahoitustuet (lainat, takaukset, korkotuet), ja tietyt veronpalautukset luokitellaan “suoriksi tuiksi”, koska ne näkyvät budjetin menopuolella (Ilmakunnas & muut 2020).

Tässä tutkielmassa empiirinen analyysi nojaa ensisijaisesti Tilastokeskuksen jaotteluun (suorat tuet, lainat, takaukset), koska näistä on saatavilla yhtenäinen aikasarja vuosilta 2010–2024. En siis vertaile kvantitatiivisesti verotukia ja sääntelyllisiä tukia suhteessa budjetin kautta maksettaviin tuki-instrumentteihin, vaan käsittelen verotukia ja sääntelyllisiä tukia laadullisesti kirjallisuuden ja viranomaisselvitysten pohjalta.

3 Teoria yritystukien takana

Yritystuet ovat taloustieteessä perusteltuja, kun ne korjaavat markkinahäiriöitä. Markkinahäiriöillä tarkoitetaan tilanteita, joissa markkinat eivät tuota yhteiskunnan kannalta tehokasta lopputulosta. Tällaisia ovat esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden epätäydellinen informaatio, negatiiviset ja positiiviset ulkoisvaikutukset sekä erilaiset kriisitilanteet (Bloom et al., 2013; Acemoglu et al., 2012).

3.1 Positiiviset ulkoisvaikutukset

Positiivisella ulkoisvaikutuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa toiminnan hyöty leviää yrityksen ulkopuolelle ilman, että hyödynsaajat maksavat siitä korvausta. TKI-toiminnassa tämä ilmenee ideoiden, osaamisen ja käytäntöjen ”vuotamisena” muihin yrityksiin esimerkiksi patenttien, työntekijöiden liikkuvuuden ja arvoketjujen kautta. Tämän seurauksena investoiva yritys ei saa kaikkea tuottoa itselleen, vaikka yhteiskunta hyötyisi toiminnasta merkittävästi (Griliches, 1992).

Talousteoreettisesti ilmiö johtaa siihen, että yritykset optimoivat päätöksensä vain yksityisen rajahyödyn perusteella, jolloin TKI-panostukset jäävät yhteiskunnallisesti tehokasta tasoa alhaisemmiksi. Julkisen tuen tavoitteena onkin korjata tätä markkinapuutetta ja nostaa investointikannustimet tasolle, jossa yhteiskunnallinen rajahyöty ja kustannukset kohtaavat (Jones & Williams, 1998).

Käytännössä ulkoisvaikutukset ovat havaittavissa siinä, että TKI-toiminnan vaikutukset heijastuvat myös tuensaajan kumppaneihin ja lähiympäristöön. Tämä näkyy esimerkiksi lisääntyvinä patenttiviittauksina, vilkastuvana työntekijäliikkuvuutena sekä tiivistyvinä kytköksinä arvoketjuissa (Jaffe, Trajtenberg, & Henderson, 1993). Empiirinen näyttö tukee näkemystä, jonka mukaan TKI-toiminnan sosiaalinen tuotto on keskimäärin yksityistä suurempi, mikä puoltaa julkisia tukitoimenpiteitä (Jones & Williams, 1998)

3.2 Rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyys

Rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyydellä tarkoitetaan tilanteita, joissa yritysten ulkoisen rahoituksen hinta tai saatavuus ei vastaa hankkeiden todellista tuottopotentiaalia. Keskeinen selitys on epäsymmetrinen informaatio. Rahoittajalla on yritystä heikompi tieto projektin laadusta ja yrittäjän kannustimista. Tällöin pelkkä hinnan (koron) nosto ei välttämättä palauta markkinaa tasapainoon, vaan seurauksena voi olla määrällinen luottorajoitus (Credit rationing), jossa luottoa yksinkertaisesti ei myönnetä kaikille halukkaille (Stiglitz & Weiss, 1981)

Monien kasvu- ja TKI-hankkeiden arvo on aineetonta (osaaminen, ohjelmistot, brändi), eikä sitä voi helposti käyttää lainojen vakuutena. Siksi tällaiset yritykset turvautuvat tavallista enemmän omaan kassavirtaan ja oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen, mikä kertoo velkarahoituksen vaikeudesta erityisesti nuorissa yhtiöissä. (Brown ym., 2009) Kun vakuuksia on vähän ja ulkoinen rahoitus kiristyy esimerkiksi marginaalit nousevat, maturiteetit lyhenevät tai kovenantteja tiukennetaan johtaa tämä siihen, että investointeja joudutaan leikkaamaan herkästi (Almeida & Campello, 2007). Tämä koskee juuri niitä hankkeita, joissa tuotto realisoituu vasta myöhemmin ja joihin liittyy arviointia vaikeuttavaa epävarmuutta. Lisäksi rahoituksen välittyminen riippuu siitä, kuinka suuri osa yrityksen tulevista kassavirroista on käytännössä pantattavissa ja miten hyvin rahoitusvälittäjät pystyvät valvomaan projekteja. Kun sopimukset ja valvonta ovat epätäydellisiä, ulkoisen rahoituksen kapasiteetti jää rajalliseksi erityisesti aineettomiin kohteisiin ja nuoriin yrityksiin, joilla ei ole pitkää historiaa tai vakuuksia (Holmstrom & Tirole, 1997). Tästä syystä rahoitus voi supistua, vaikka hankkeen pitkän aikavälin tuotto-odotus olisi hyvä.

Rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksien vuoksi yritys, jolla olisi edellytykset kannattavaan TKI-investointiin, voi jäädä ilman tarvittavaa rahoitusta. Usein siksi, että ulkoinen rahoitus on liian kallista tai sitä ei saada lainkaan. Tällöin on perusteltua, että julkinen valta puuttuu markkinapuutteeseen ja pienentää rahoitusriskiä esimerkiksi takauksilla, lainoilla ja pääomaehtoisella rahoituksella. Tuen tavoite ei ole “valita

voittajia”, vaan korjata riskin ja informaation jakoa niin, että kannattavat mutta rahoitusrajoitteiset hankkeet toteutuvat.

Lisäksi rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksiä voidaan jäsentää tarkemmin kahden keskeisen mekanismin kautta: moraalikadon ja epäsuotuisan valikoitumisen. Moraalikadolla (engl. moralhazard) tarkoitetaan tilannetta, jossa yrityksen käyttäytyminen muuttuu sen jälkeen, kun rahoitus- tai tukisopimus on tehty. Esimerkiksi julkinen takaus tai pehmeä laina voi heikentää rahoittajan kannustinta seurata hankkeen riskiä ja lisätä yrityksen halukkuutta valita riskipitoisempia projekteja, koska osa mahdollisista tappioista siirtyy veronmaksajille. Epäsuotuisalla valikoitumisella (engl. adverse selection) viitataan puolestaan tilanteeseen, jossa rahoittaja ei pysty ennalta erottamaan hyviä ja huonoja hankkeita toisistaan. Tällöin rahoituksen hinta ja ehdot määräytyvät keskimääräisen riskin perusteella, mikä voi karkottaa matalariskiset mutta kannattavat hankkeet pois markkinoilta ja jättää jäljelle suhteellisesti riskisemmät projektit (Stiglitz & Weiss, 1981; Holmström & Tirole, 1997). Nämä mekanismit korostavat, että rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyys ei ole pelkästään “rahoituksen puutetta”, vaan liittyy siihen, miten informaatio ja riskit jakautuvat yritysten, rahoittajien ja julkisen vallan välillä.

3.3 Milloin tuetaan

Aiemmat havainnot viittaavat siihen, että rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyydet (epäsymmetrinen informaatio, niukat vakuudet, aineeton pääoma) ja TKI-toiminnan positiiviset ulkoisvaikutukset johtavat alipanostukseen: yksityinen tuotto jää alle yhteiskunnallisen, ja osa kannattavista hankkeista jää toteutumatta (Jones & Williams, 1998, Stiglitz & Weiss, 1981). Tämän vuoksi julkinen tuki on perusteltua vain silloin, kun se korjaa tunnistettavaa markkinapuutetta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että varhaisen vaiheen ja laajoja leviämisvaikutuksia tuottavia hankkeita voidaan tukea avustuksin tai verokannustein, kun taas rahoitusrajoitteisia, mutta taloudellisesti kannattavia hankkeita voidaan edistää lainoin, takauksin tai rinnakkaispääomalla. Tuen on oltava määräaikaista,

kilpailua säilyttävää ja vaikutuksiltaan mitattavissa (esimerkiksi omarahoitusosuuden, virstanpylväsmaksatuksen ja seurantavelvoitteiden kautta).

On myös muistettava, että julkiseen tukeen liittyy aina vaihtoehtoiskustannus. Jokainen euro on poissa muista käyttökohteista, kuten koulutuksesta, terveydenhuollosta, veronkevennyksistä tai velan lyhennyksestä, mikä asettaa korkeita vaatimuksia tukien kohdentamiselle ja vaikuttavuudelle. Siksi lähtökohtaisesti tukien tulisi kohdistua hankkeisiin, jotka eivät toteutuisi ilman julkista panosta ja joilla on uskottava yhteys pitkän aikavälin kasvuun ja tuottavuuteen.

Normaalitilanteessa tukipolitiikan perustelut liittyvät näin ollen ensisijaisesti rakenteellisiin markkinapuutteisiin ja pitkän aikavälin uudistumiseen (Bloom et al., 2013; Acemoglu et al., 2012). Kriisitilanteissa yritystuilla on kuitenkin osin erilainen rooli. Äkilliset sokit, kuten rahoitusmarkkinakriisi, koronapandemia tai energiakriisi, voivat heikentää yritysten kassavirtoja ja rahoituksen saatavuutta nopeasti tavalla, johon markkinat eivät ehdi sopeutua. Tällöin tukien keskeisenä tavoitteena voi olla olemassa olevan tuotantokapasiteetin ja työllisyyden turvaaminen sekä konkurssiaaltojen hillitseminen lyhyellä aikavälillä, jolloin tuet toimivat osana suhdannepolitiikkaa yhdessä muiden finanssipoliittisten toimien kanssa. Kriisivuosina tukia suunnataan usein laajemmin kuin normaalisti, myös sellaisille toimialoille ja yrityksille, joille ei tavanomaisissa oloissa myönnettäisi pitkäjänteiseen kasvuun tai uudistumiseen liittyviä kannustimia (OECD, 2020).

Tässä tutkielmassa tarkasteltava ajanjakso 2010–2024 sisältää useita tällaisia sokkivaiheita. Eurokriisin jälkivuosien jälkeen yritystukien taso nousi erityisesti koronapandemian (2020–2021) ja energiakriisin (2022–2023) aikana, mikä näkyy empiirisessä aineistossa tukien kokonaismäärän ja rakenteen muutoksina. Tutkielman päähuomio on kuitenkin tukijärjestelmän pitkäjänteisessä rakenteessa: kriisivuosien tukia ei arvioida yksityiskohtaisesti suhdannepoliittisina toimina, vaan niitä tarkastellaan ennen kaikkea sen näkökulmasta, missä määrin poikkeusoloissa laajentunut tukitaso jää

pysyvästi korkeammalle tasolle ja miten se vaikuttaa kasvua ja uudistumista edistävien tukien suhteelliseen painoon.

3.4 Verotuet ja sääntely

Edellä kuvatut positiiviset ulkoisvaikutukset ja rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyydet kertovat, milloin julkinen tuki voi olla perusteltua. Verotuet ja sääntely ovat osa samaa välinevalikoimaa kuin avustukset ja rahoitustuet, mutta niiden teho ja ongelmat ovat osin erilaisia.

TKI-verokannusteet (engl. R&D tax incentives) pyrkivät lisäämään yritysten TKI-menoja alentamalla niiden käyttäytymisen marginaalikustannusta. Empiirinen kirjallisuus viittaa siihen, että verokannusteet keskimäärin lisäävät TKI-panostuksia: Bloom et al. (2019) kokoavat tuloksia, joiden perusteella noin 10 prosentin lasku verotuksellisessa TKI-hinnassa johtaa pitkällä aikavälillä vähintään vastaavan suuruiseen lisäykseen TKI-menoissa. Samalla he kuitenkin korostavat, että yritykset voivat osittain vain uudelleen luokitella menojaan TKI:ksi tai siirtää aineetonta omaisuuttaan maihin, joissa verokohtelu on edullisempaa. Tämä merkitsee, että TKI-verokannusteisiin sisältyy väistämättä myös inframarginaalinen eli hyvinvointitappiota vastaava deadweight-komponentti: osa verotuesta kohdistuu toimintaan, joka olisi toteutunut joka tapauksessa, eikä uuteen TKI-lisäykseen. (Bloom ym., 2019)

4 Yritystukien kielteiset vaikutukset ja tehottomuuden riskit

Luvussa 3 linjasin, että julkinen tuki on perusteltua vain tunnistettavan markkinapuutteen korjaamiseksi. Perustelu nojaa kahteen havaintoon: TKI-toiminnan positiiviset ulkoisvaikutukset johtavat yksityisen ja yhteiskunnallisen tuoton eriytymiseen ja rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyydet (epäsymmetrinen informaatio, niukat vakuudet, aineeton pääoma) estävät kannattavien hankkeiden rahoittamista. Tuki on siis väline, ei itseisarvo. Samalla on kuitenkin muistettava, että jokainen tukieuro aiheuttaa vaihtoehtoiskustannuksen: se on pois muista julkisen talouden käyttökohteista (kuten koulutuksesta, terveydenhuollosta, veronkevennyksistä tai velan vähentämisestä). Siksi riskien tunnistaminen ja hallinta ovat olennainen osa tukipolitiikan kustannus–hyötyarviointia.

Tässä luvussa tarkastelen yritystukien keskeisiä riskejä ja haittavaikutuksia taloustieteen näkökulmasta sekä linkitän ne suoraan käytössä oleviin instrumentteihin (avustukset, lainat ja takaukset, verotuet sekä sääntely/markkinapohjaiset ohjauskeinot). Kiinnostuksen kohteena ovat erityisesti kilpailun vääristyminen ja markkinadynamiikan heikkeneminen, deadweight ja yksityisen rahoituksen syrjäytys, hallinnolliset ja transaktiokustannukset, verotukien ennakoitavuus- ja kohdentumisongelmat, kansainväliset vuotovaikutukset, moraalikato ja valikoituminen sekä tilanteet, joissa negatiivisten ulkoisvaikutusten vähentäminen on taloudellisemmin toteutettavissa muilla politiikkavälineillä kuin tuilla.

4.1 Kilpailun vääristyminen ja markkinahäiriöt

Tässä työssä markkinahäiriöllä tarkoitetaan valikoivasta julkisesta tuesta syntyvää tilannetta, jossa tuensaaja saa kilpailijoihin nähden taloudellisen edun, joka muuttaa kilpailuasetelmaa ja voi heikentää uusien yritysten markkinoille pääsyä sekä dynaamista tehokkuutta. Käytännössä tämä voi näkyä sisääntulon vaikeutumisena, markkinakeskittymisen kasvuna ja vakiintuneille yrityksille kasaantuvina etuina ilman vastaavaa tuottavuuden tai innovaatiokyvyn paranemista. TKI-tuki voi toki korjata

ulkoisvaikutuksia ja rahoitusrajoitteita, mutta akateeminen näyttö muistuttaa, että väärin suunnattuna tuki voi jäädä hyvinvointitappioksi (deadweightiksi) tai syrjäyttää yksityistä TKI-rahoitusta, jolloin markkinasignaalit ja resurssien kohdentuminen vääristyvät (Marino ym., 2016)

Kilpailun vääristyminen voi ilmetä ensinnäkin siten, että tukijärjestelmä vahvistaa jo markkinoilla olevien yritysten asemaa suhteessa potentiaalisiin tulokkaisiin. Jos tukikriteerit suosivat esimerkiksi tietyn kokoluokan, toimialan tai pitkän tukihistorian omaavia yrityksiä, uusien toimijoiden on vaikeampi saavuttaa tehokasta mittakaavaa tai rahoittaa alkuvaiheen investointeja. Tällöin tukijärjestelmä toimii käytännössä sisääntuloesteenä, joka ei perustu teknologiseen ylivoimaan tai parempaan tehokkuuteen, vaan institutionaaliseen asemaan ja kykyyn navigoida tukibyrokratiassa. Valtiontukien ja teollisuuspolitiikan tutkimuksessa on korostettu, että teollisuuspolitiikan ja kilpailun pitäisi täydentää toisiaan: tuki on perusteltua vain, jos se pitkällä aikavälillä lisää kilpailua ja tuottavuutta sen sijaan, että vahvistaisi markkinavoimaltaan vahvojen yritysten asemaa. (Aghion ym., 2015)

Näistä lähtökohdista on luontevaa tarkastella tarkemmin, millä konkreettisilla mekanismeilla tuet voivat heikentää markkinadynamiikkaa. Seuraavissa alaluvuissa tarkennan erityisesti hyvinvointitappioita (deadweight-vaikutuksia) ja niin sanottuja “zombiyrityksiä”, yksityisen rahoituksen syrjäytymistä sekä kannustin- ja hallinnollisia ongelmia, jotka yhdessä määrittävät sen, missä määrin tukijärjestelmä ylläpitää tehottomuutta sen sijaan, että edistäisi uudistumista.

4.2 Lisäyksellisyys, deadweight ja yksityisen rahoituksen syrjäytyminen

Yritystukien taloudellisessa arvioinnissa keskeinen käsite on lisäyksellisyys (additionality): julkisen tuen tulisi lisätä yritysten investointi- tai TKI-panostuksia verrattuna tilanteeseen, jossa tukea ei myönnettäisi. Hyvinvointitappiolla (deadweight-vaikutuksella) tarkoitetaan päinvastaista tilannetta, jossa tukea saava hanke olisi toteutunut joka tapauksessa myös ilman julkista rahoitusta. Tällöin julkinen tuki ei muuta hankkeen

määrää, ajoitusta tai laatua, vaan ainoastaan pienentää yrityksen omaa rahoitusosuutta. Hyvinvointinäkökulmasta deadweight on puhdas kustannus: veronmaksajat rahoittavat toimintaa, joka ei lisäänny tuen seurauksena, ja osa tukimäärästä jää väistämättä inframarginaaliseksi(Marino ym., 2016)

Deadweight liittyy läheisesti yksityisen rahoituksen syrjäytymiseen (crowding out). Yritystasolla syrjäytyminen tarkoittaa, että julkisen tuen ansiosta yritys pienentää omaa tai markkinaehtoista rahoitusosuuttaan sen sijaan, että kasvattaisi hankkeen kokonaisvolyymia. Makrotasolla julkisen sektorin osuus yrityssektorin rahoituksesta kasvaa ilman, että kokonaisinvestoinnit tai TKI-panostukset lisääntyvät vastaavasti. Tutkimuskirjallisuudessa tätä kuvataan vastinparilla lisäyksellisyys–korvautuminen (additionality–substitution): jos tuki ei kasvata yrityksen kokonaispanostusta, se korvaa ainakin osittain yksityistä pääomaa (Zúñiga-Vicente ym., 2014).

Syrjäytymisriski kasvaa erityisesti silloin, kun tukiohjelmat kohdistuvat matalan riskin, hyvin pankkikelpoisiin hankkeisiin tai laajoihin ”yleisen kehittämisen” ohjelmiin, joissa tuen myöntämisen ehdot ovat väljät. Tällöin tukea voivat saada myös vakiintuneet suuryritykset ja hankkeet, joilla olisi vahvat edellytykset saada rahoitusta omalla pääomalla tai markkinaehtoisella velalla. Julkinen rahoitus ei tällöin täytä rahoitusvajetta, vaan korvaa maksukykyistä yksityistä rahoitusta ja heikentää tukien lisäyksellisyyttä. Äärimmillään tukipolitiikka voi johtaa tilanteisiin, joissa julkisella tuella tai epäsuorasti tuetulla luotonannolla pidetään yllä yrityksiä, joiden pitkän aikavälin kannattavuusnäkymät ovat heikot. Tällöin deadweight ei rajoitu vain inframarginaalisiin hankkeisiin, vaan tuki voi ylläpitää toimintaa, joka ei ole pitkällä aikavälillä taloudellisesti perusteltua, ja siten heikentää talouden dynaamista tehokkuutta luovan tuhon prosessin kautta. Tällöin kysymys ei ole enää vain lisäyksellisyydestä yksittäisissä hankkeissa, vaan talouden resurssien lukittumisesta matalan tuottavuuden yrityksiin. Tähän näkökulmaan palaan seuraavassa alaluvussa dynaamisen tehokkuuden ja luovan tuhon käsitteiden kautta.

4.3 Dynaaminen tehokkuus, luova tuho ja resurssien lukittuminen

Schumpeterilaisessa kasvuteoriassa luovan tuhon käsite kuvaa prosessia, jossa uudet yritykset, tuotteet ja teknologiat syrjäyttävät vähitellen vanhoja rakenteita. Käsite on peräisin Joseph Schumpeterin teoksesta Capitalism, Socialism and Democracy (1942), jossa hän korostaa, että kapitalistisen järjestelmän perusvoima syntyy jatkuvasta prosessista, joka samanaikaisesti tuhoaa vanhaa ja luo uutta taloudellista rakennetta(Schumpeter, 2010, s 83)

Luovan tuhon perusajatus on, että pitkän aikavälin kasvu ei perustu pelkästään olemassa olevien yritysten asteittaiseen tehostumiseen, vaan siihen, että markkinat kykenevät siirtämään resursseja pääomaa, työvoimaa ja osaamista matalan tuottavuuden yrityksistä ja toiminnoista kohti tuottavampia ja innovatiivisempia kohteita. Tästä näkökulmasta dynaamisella tehokkuudella tarkoitetaan talouden kykyä mahdollistaa tämä jatkuva rakennemuutos: mitä paremmin luovan tuhon prosessi toimii, sitä nopeammin talous kykenee uudistumaan ja hyödyntämään uusia kasvumahdollisuuksia.

Tutkimuskirjallisuus viittaa siihen, että silloin kun luovan tuhon prosessi ei toimi kunnolla, seurauksena ei ole ainoastaan yksittäisten heikkojen yritysten “keinotekoinen hengissäpito”, vaan laajempi vaikutus koko talouden uudistumiskykyyn. Zombiyrityksillä tarkoitetaan yrityksiä, jotka eivät pysty kattamaan velanhoitokulujaan normaalilla tuloksellaan, mutta pysyvät toiminnassa pankkien, julkisen vallan tai muun rahoituksen tuen avulla. Japanin 1990-luvun pankkikriisin jälkeisessä kehityksessä on havaittu, että pankkien harjoittama lainojen jatkuva uudelleenjärjestely piti maksukyvyttömiä yrityksiä markkinoilla ja sitoi rahoitusresursseja matalan tuottavuuden toimintaan. Tämä hidasti rakennemuutosta, heikensi tuottavuuden kasvua ja vähensi investointeja terveissä, kilpailevissa yrityksissä (Caballero ym., 2008)

Suomen yritystukijärjestelmän kannalta Schumpeterilainen näkökulma korostaa, että suurin riski ei välttämättä liity yksittäisten tukiohjelmien lisäyksellisyyteen, vaan siihen, miten tuet vaikuttavat resurssien allokaatioon pitkällä aikavälillä. Jos tuet kasaantuvat

yrityksille ja toimialoille, joiden pitkän aikavälin tuottavuusnäkymät ovat heikot, resurssit eivät siirry riittävän nopeasti uusiin kasvumahdollisuuksiin, vaan jäävät sidotuiksi matalan tuottavuuden yrityksiin. Pitkään jatkuvat ja toistuvat tuet samoille yritysryhmille voivat lisätä zombiyritysten riskiä ja heikentää talouden dynaamista tehokkuutta. Tässä mielessä yritystukien vaikuttavuuden arviointi ei ole vain kysymys siitä, lisäävätkö tuet panostuksia yksittäisissä hankkeissa, vaan myös siitä, tukevatko ne talouden uudistumista vai pidentävätkö ne olemassa olevien rakenteiden elinkaarta pidempään kuin olisi yhteiskunnan kannalta perusteltua.

4.4 Hallinnolliset ja transaktiokustannukset

Yritystukien vaikutuksia arvioitaessa huomio keskittyy usein siihen, kuinka paljon tuki lisää yritysten TKI-panostuksia tai muuta toimintaa. Hyvinvointivaikutus riippuu kuitenkin nettovaikutuksesta: siitä, mitä jää jäljelle, kun huomioidaan myös ohjelman kustannukset ja mahdolliset vääristymät. Arviointikirjallisuudessa on korostettu, että julkisen TKI-tuen tehokkuutta ei tulisi tarkastella pelkästään lisäinvestointien tai -tuotosten kautta, vaan suhteessa ohjelman kokonaiskustannuksiin (Nilsen ym., 2020)

Hallinnollisilla ja transaktiokustannuksilla tarkoitetaan tukien hakemiseen, raportointiin ja valvontaan kuluvaa työtä yrityksissä ja viranomaisissa. Yrityksille kustannusta syntyy esimerkiksi siitä, että johto ja asiantuntijat käyttävät aikaa hakemusten laadintaan ja seurantatietojen toimittamiseen sen sijaan, että työ kohdistuisi varsinaiseen TKI- tai liiketoimintatoimintaan. Viranomaisille kustannuksia aiheuttavat ohjelmien suunnittelu, hakemusten arviointi, päätöksenteko ja valvonta. TKI-verokannusteita koskevassa hyvinvointiarviossa on arvioitu, että hallinnolliset ja yritysten noudattamiskustannukset voivat yhdessä vastata suuruusluokaltaan noin kymmentä prosenttia verokannusteen finanssipoliittisesta kustannuksesta (European Commission, 2014). Toisin sanoen pieni, mutta ei merkityksetön osa tukipanoksesta “kuluu matkalla” ennen kuin se näkyy yritysten lisäpanostuksina.

Suomen kannalta hallinnolliset kustannukset liittyvät erityisesti tukijärjestelmän sirpaleisuuteen. Tuoreessa Akava Worksin raportissa korostetaan, että yritystukijärjestelmä on hajanainen ja koostuu useista eri instrumenteista ja ohjelmista, mikä lisää sekä viranomaisten että yritysten hallinnollista taakkaa ja vaikeuttaa tukien kokonaisuuden hahmottamista (Kuosmanen, 2025). Tämän vuoksi tukipolitiikan arvioinnissa on perusteltua kysyä, voitaisiinko sama lisäyksellisyys saavuttaa yksinkertaisemmalla ja hallinnollisesti kevyemmällä järjestelmällä.

5 Suomen yritystuet 2010–2024

5.1 Aineisto ja rajaukset

Luvun empiirinen tarkastelu perustuu Suomen yritystukia koskevaan kuvailevaan tilastoaineistoon vuosilta 2010–2024. Keskeinen lähde on Tilastokeskuksen yritystukitilasto (StatFin), jota täydennetään valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yritys- ja ympäristötukia kokoavilla raporteilla. Aineisto kuvaa yritystukia kansallisella, aggregoidulla tasolla, eikä sisällä yrityskohtaista mikrodatan tarkkuutta. Ajallinen rajaus kattaa useita talouspoliittisesti erilaisia vaiheita eurokriisin jälkivuosista koronapandemiaan ja energiakriisiin, mikä mahdollistaa yritystukien tason ja rakenteen seuraamisen yhtenäisen aikasarjan kautta.

Tilastokeskus uudisti yritystukitilaston rakennetta ja taulukoita vuonna 2022, minkä seurauksena uudemmat vuodet ovat osin eri taulukoissa ja hieman erilaisilla luokituksilla kuin vuodet 2010–2021. Tässä työssä hyödynnetään koko jaksoa kattavaa aikasarjaa yhdistämällä vuosien 2010–2021 arkistoidut taulukot ja vuodesta 2022 alkava uusi tilasto. Tilastointitavan muutokset on syytä pitää mielessä tuloksia tulkittaessa: tarkastelun painopiste on kehityssuunnissa ja suhteellisissa painotuksissa, ei yksittäisten vuosilukujen täsmällisessä vertailussa.

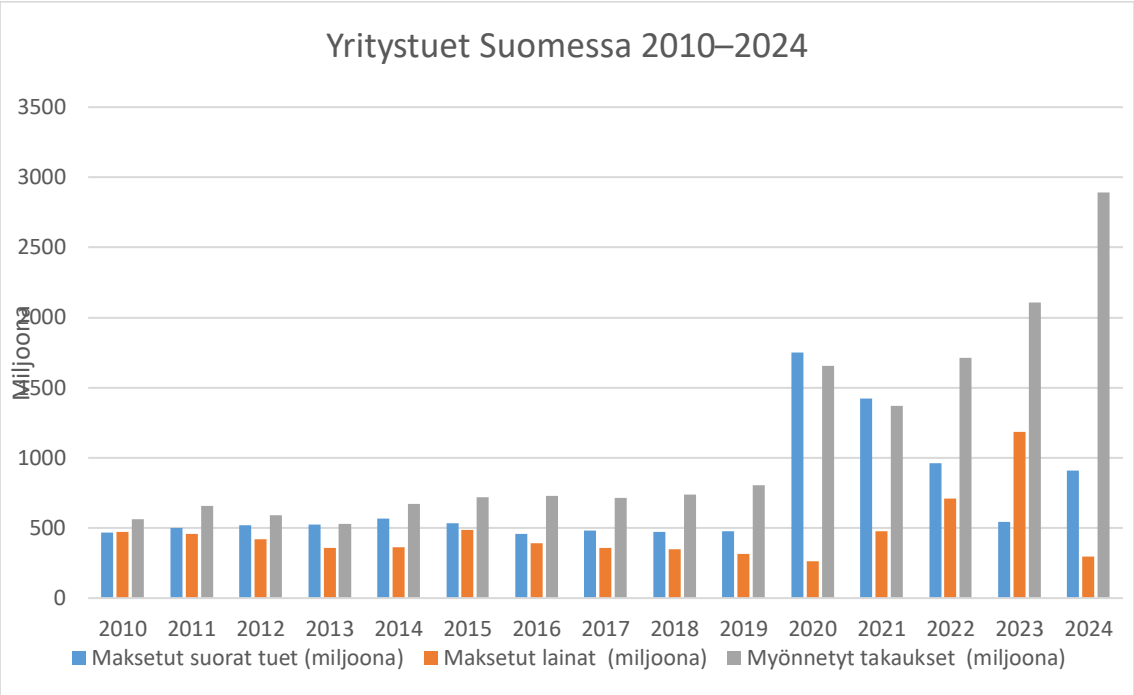
Luvun tavoitteena on peilata empiirisiä havaintoja johdantoluvussa esitettyyn tutkimuskysymykseen: ohjaavatko yritystuet resursseja tehokkaasti kohti kasvua ja uudistumista vai vääristävätkö ne markkinoiden toimintaa ja ylläpitävät tehottomuutta? Teoriaosassa (luku 3) esitettiin, että taloustieteellisesti parhaiten perusteltuja ovat sellaiset tuet, jotka korjaavat merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia tai rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksiä, kun taas tehottomuutta ylläpitäviksi voidaan katsoa erityisesti säilyttävät kustannus- ja tulotuet sekä ympäristön kannalta haitalliset tukimuodot. Luvussa 3.3 todettiin lisäksi, että kriisitilanteissa yritystuilla voi olla väliaikainen suhdannepoliittinen rooli, mutta pysyvän tukitason nousu herättää kysymyksen tukijärjestelmän rakenteellisesta laajentumisesta.

Tämän jaottelun pohjalta empiirinen tarkastelu etenee seuraavasti. Ensin kuvataan yritystukien kokonaismäärän ja instrumenttirakenteen kehitystä Suomessa (5.2). Tämän jälkeen syvennytään tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan kohdistuviin tukiin, joita taloustieteellinen kirjallisuus pitää tyypillisesti parhaiten perusteltuina kasvun ja uudistumisen näkökulmasta (5.3–5.4). Lopuksi tarkastellaan tukimuotoja, joita aiempi kirjallisuus ja selvitykset ovat tulkinneet tehottomuutta ylläpitäviksi ja ympäristövaikutuksiltaan ongelmallisiksi (5.5), sekä tiivistetään näiden havaintojen perusteella, kallistuuko Suomen yritystukijärjestelmä kokonaisuutena enemmän kasvua ja uudistumista tukevaan vai tehottomuutta ylläpitävään suuntaan (5.6).

5.2 Yritystukien kokonaismäärä ja rakenne

Taulukossa 1 on esitetty yritystukien kehitys Suomessa vuosina 2010–2024 instrumenttityypeittäin: maksetut suorat tuet, maksetut lainat ja myönnetyt takaukset (miljoonaa euroa). Tilastokeskuksen yritystukitilaston perusteella yritystukien taso pysyi 2010-luvulla suhteellisen vakaana, kun sekä suorien tukien, lainojen että takausten vuosittaiset määrät vaihtelivat pääosin muutaman sadan miljoonan euron haarukassa. Instrumenttijakauma oli tällöin melko tasainen, joskin takaukset muodostivat jo ennen pandemiaa hieman suuremman erän kuin suorat tuet ja lainat.

Taulukko 1 Suomen yritystuet instrumenteittain vuosina 2010–2024, milj. euroa



Vuodesta 2020 alkaen yritystukien kokonaismäärä kasvaa selvästi. Koronapandemiaan liittyvät kriisitoimet näkyvät erityisesti suorien tukien ja myönnettyjen takausten voimakkaana hyppäyksenä: maksetut suorat tuet moninkertaistuvat aiempiin vuosiin verrattuna ja takausvolyymit kasvavat selvästi sekä 2020 että 2021. Kuten luvussa 3.3 todettiin, osa tästä selittyy suhdannepoliittisilla kriisitoimilla, joiden tavoitteena oli tuotantokapasiteetin ja työllisyyden turvaaminen lyhyellä aikavälillä.

Myös vuosien 2022–2024 tasot jäävät selvästi 2010-lukua korkeammiksi, vaikka akuutti kriisivaihe on ohi. Keskeinen selittävä tekijä on asuntorakentamiseen kohdistuva korkotuki- ja takausrahoitus: Tilastokeskuksen mukaan valtaosa myönnetyistä takauksista suuntautui vuonna 2024 asuntorakentamiseen, ja valtion korkotuki- ja takauslainavaltuuksia on viime vuosina korotettu poikkeuksellisen korkealle tasolle, jotta ARA-tuotanto kompensoisi vapaarahoitteisen asuntotuotannon romahtamista (Tilastokeskus, 2025; Valtiovarainministeriö, 2024; Ympäristöministeriö, 2024). Lisäksi Finnveran kotimaisen rahoituksen volyymi on kasvanut: yhtiö myönsi vuonna 2023 kotimaan lainoja ja takauksia noin 1,8 miljardia euroa, mikä oli 81 prosenttia enemmän

kuin edellisvuonna (Finnvera, 2024). Yhdessä nämä tekijät selittävät, miksi takausvolyymit ovat 2020-luvun alussa nousseet nopeasti ja miksi takauksista on tullut yritystukijärjestelmän suurin instrumenttiluokka.

Tilastollisessa tarkastelussa on syytä huomioida muutama metodologinen seikka. Ensinnäkin Tilastokeskus uudisti yritystukitilaston rakennetta ja taulukoita vuodesta 2022 alkaen, jolloin osa tiedoista siirtyi uusiin taulukoihin ja luokitteluihin. Tässä työssä käytetty aikasarja yhdistää vuosien 2010–2021 arkistoidun tilaston ja vuodesta 2022 alkavan uuden tilaston, minkä vuoksi erityisesti murrosvuosien tasoissa voi olla pieniä vertailtavuusongelmia. Toiseksi kuvaaja esittää maksetut suorat tuet ja lainat sekä myönnetyt takaukset kirjanpidollisina vuosivirtoina nimellishinnoin: takaukset kuvaavat valtion antamia vastuusitoumuksia kyseisenä vuonna, eivät toteutuneita menoja, ja verotukia ei sisällytetä tähän tilastoon lainkaan. Siksi instrumenttien euromääriä ei tule tulkita suoraan keskenään yhdenvertaisina julkisen talouden rasitteina, vaan ennen kaikkea yritystukijärjestelmän rakenteen ja volyymin kuvaajina.

Kokonaisuutena taulukko 1 osoittaa, että yritystuet ovat pitkän aikaa olleet Suomessa kohtalaisen vakaa, mutta 2020-luvun alussa niiden mittakaava ja painotus erityisesti takausmuotoiseen tukeen ovat kasvaneet selvästi. Seuraavissa alaluvuissa tarkastelen tarkemmin, mihin tarkoituksiin tämä kasvanut tukipanos kohdistuu: ensin TKI-tukiin, joita kirjallisuus pitää taloustieteellisesti parhaiten perusteltuina, ja sen jälkeen tehottomuutta ylläpitäviksi tulkittuihin tukimuotoihin, erityisesti fossiilisia polttoaineita suosiviin energiatukiin.

5.3 TKI-tuet kasvun ja uudistumisen tukena

Kasvua ja rakennemuutosta painottavan yritystukipolitiikan kannalta keskeistä on, kuinka suuri osa tuista kohdistuu hankkeisiin, joissa talousteorian mukaan markkinahäiriöt ovat suuria ja tuen perustelut vahvat. Tässä mielessä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan (TKI) sekä kansainvälistymiseen ja yritystoiminnan kehittämiseen suunnatut tuet ovat tyypillisesti parhaiten perusteltuja: niihin liittyy sekä positiivisia

ulkoisvaikutuksia että rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksiä, kun aineeton pääoma ja korkea epävarmuus tekevät yksityisestä rahoituksesta poikkeuksellisen haastavaa.

Empiirisessä tarkastelussa TKI-tukia kuvataan Tilastokeskuksen yritystukitilaston taulukon “Maksetut ja myönnetyt suorat tuet ja takaukset tuen tarkoituksen mukaan, miljoonaa euroa” perusteella vuosilta 2022–2024. TKI-tukina käsitellään tarkoitusluokkaa “TKI-toiminta, kansainvälistyminen ja yritystoiminta”, ja luvut koskevat yrityssektorille kohdistuvia maksettuja suoria tukia sekä myönnettyjä takauksia. Verotuet sekä EU:n suorat ohjelmat jäävät tarkastelun ulkopuolelle, joten luvut kuvaavat vain osaa koko yritystukijärjestelmästä, mutta antavat silti kuvan siitä, mihin suuntaan kansallisen yritystukijärjestelmän sisäinen painotus on liikkunut.

Taulukko 2. TKI-tukien osuus kaikista maksetuista tuista ja takauksista vuosina 2022–2024.

vuosi	TKI maksetut / kaikki maksetut (%)	TKI takaukset / kaikki takaukset (%)
2022	34.6%	50.1%
2023	35.3%	40.3%
2024	55.4%	31.4%

Taulukosta käy ilmi, että TKI-, kansainvälistymis- ja yritystoimintatukien rooli suorien tukien joukossa on ollut jo lähtökohtaisesti merkittävä, mutta se on kasvanut selvästi tarkastelujakson aikana. Vuonna 2022 ja 2023 noin kolmasosa suorista tuista kohdistui tähän tarkoitusluokkaan, kun taas vuonna 2024 osuus nousi jo 55,4 prosenttiin. Lyhyessä ajassa suorien tukien painopiste on siis siirtynyt selvästi TKI- ja kasvuorientoituneisiin ohjelmiin.

Takausten osalta kehitys on päinvastainen. Vuonna 2022 TKI-luokan osuus kaikista myönnetyistä takauksista oli noin 50,1 prosenttia, mutta laski vuonna 2023 noin 40,3 prosenttiin ja edelleen noin 31,4 prosenttiin vuonna 2024. Suhteellinen paino TKI-hankkeissa on siis takausten osalta pienentynyt samaan aikaan, kun se suorien tukien puolella on kasvanut. Tämä viittaa siihen, että TKI- ja kasvuhankkeita on pyritty tukemaan

enenevässä määrin avustusmuotoisesti, kun taas takauksia on suunnattu suhteellisesti enemmän muihin käyttötarkoituksiin, kuten perinteiseen investointi- ja käyttöpääomarahoitukseen.

Instrumenttivalinnan näkökulmasta suoriin avustuksiin painottuminen on TKI-hankkeiden kohdalla loogista. Monien kasvu- ja innovaatioprojektien arvo on aineetonta, niitä on vaikea käyttää lainojen vakuutena ja niiden tuotto realisoituu vasta pitkällä aikavälillä. Tällöin pelkkä lainatakauksen tarjoaminen ei välttämättä riitä poistamaan rahoitusrajoitetta, kun taas suora avustus voi mahdollistaa sellaisten hankkeiden käynnistymisen, joita yksityinen rahoittaja pitäisi liian riskillisinä. TKI-tukien kasvava osuus suorista tuista kytkeytyy myös laajempaan T&K-politiikan linjaan, jossa tavoitteena on nostaa tutkimus- ja kehittämismenojen osuus neljään prosenttiin BKT:sta ja lisätä erityisesti yrityssektorin TKI-panostuksia.

Pelkkä TKI-tukien osuuden kasvu ei kuitenkaan vielä kerro siitä, tukevatko nämä tuet aidosti talouden uudistumista vai eivät. Seuraavassa alaluvussa tarkastelen tarkemmin, millä ehdoilla ja minkälaisella kohdentumisella TKI-tuki voi teoriassa lisätä kasvua ja milloin vaarana on, että julkinen rahoitus lähinnä korvaa yksityistä.

5.4 TKI- tukien vaikuttavuus ja rajoitteet

Vaikka TKI-, kansainvälistymis- ja yritystoimintaa tukevien ohjelmien osuuden kasvu suorien tukien joukossa on talousteorian valossa suuntaa antavasti myönteinen signaali, se ei sellaisenaan takaa tukien vaikuttavuutta. Teoriassa julkisen rahoituksen tulisi olla viimesijainen ja täydentävä rahoituslähde: sen tehtävä on käynnistää hankkeita, joita yksityinen sektori ei rahoittaisi, ei korvata markkinaehtoista rahoitusta. Jos julkinen TKI-tuki kohdistuu hankkeisiin, jotka yritykset olisivat toteuttaneet joka tapauksessa, seurauksena on niin sanottu deadweight-tappio ja mahdollinen yksityisen TKI-rahoituksen syrjäytyminen. Tällöin tilastoissa näkyvä TKI-tukien kasvu kertoo ennen kaikkea valtion kasvaneesta rahoitusosuudesta, ei välttämättä koko talouden TKI-toiminnan lisääntymisestä.

Tästä syystä TKI-tukien vaikuttavuutta on arvioitava ennen kaikkea niiden lisäisyysvaikutuksen kautta. Panoslisäisyydellä tarkoitetaan sitä, että yritys lisää omia TKI-panostuksiaan tukien ansiosta, kun taas tuloslisäisyys näkyy esimerkiksi uusina tuotteina, teknologioina, patentteina tai vientinä. Pelkkä julkisen TKI-rahoituksen määrän tai osuuden kasvu ei kerro näistä vaikutuksista, jos samalla yritysten oma rahoitusosuus pienenee tai tukea ohjautuu hankkeisiin, jotka olisivat toteutuneet ilman julkista rahoitusta. Tässä työssä käytetty aggregoitu tilasto ei mahdollista lisäisyysvaikutusten arviointia, mutta teorian näkökulmasta juuri nämä tekijät ratkaisevat, onko TKI-tuki pitkällä aikavälillä perusteltua.

Toiseksi merkitystä on tukien kohdentumisella. Uudistumisen ja dynaamisen tehokkuuden kannalta olisi tärkeää, että tuki suuntautuisi erityisesti nuorille, nopeasti kasvaville ja teknologisesti eturintamassa toimiville yrityksille, joiden hankkeisiin liittyy paljon epävarmuutta ja skaalautumispotentiaalia. Mikäli TKI-tuki keskittyy pääosin suurille ja vakiintuneille yrityksille, vaarana on, että se tukee jo olemassa olevia markkina-asemia ja hidastaa luovaa tuhoa sen sijaan, että loisi uutta kilpailua ja rakennemuutosta. Tilastokeskuksen TKI-tarkoitusluokka ei sisällä tietoa tuensaajien koosta tai iästä, joten kohdentumista ei voida arvioida tämän aineiston pohjalta. Kirjallisuuden valossa juuri kohdentuminen kuitenkin ratkaisee, vahvistaako TKI-tuki talouden uudistumiskykyä vai ylläpitääkö se osin tehottomia rakenteita.

Kolmanneksi TKI-tukien vaikutus riippuu tukiehtoihin sisäänrakennetuista kannustimista. Teoriassa julkisen tuen tulisi jakaa riskiä niin, että se kannustaa yritystä toteuttamaan aidosti uusia ja epävarmoja hankkeita, mutta samalla edellyttää riittävää omaa rahoitusosuutta, jotta yrityksellä säilyy vahva kannustin hankkeen onnistumiseen. Liian runsas tai ehdoton avustuspohjainen rahoitus voi heikentää projektien kurinalaisuutta ja johtaa siihen, että rahoitettavaksi haetaan myös heikkolaatuisia hankkeita, kun taas kohtuullinen omarahoitus- tai lainaehto suodattaa ainakin osan näistä pois. Tässä tarkasteltu tilasto kertoo ainoastaan tukien kokonaismääristä instrumenteittain, ei

tukiehdoista tai yritysten omasta rahoitusosuudesta, mikä rajoittaa johtopäätöksiä kannustinvaikutuksista.

Lisäksi analyysiin liittyy useita tilastollisia rajoitteita. Tavoiteluokka “TKI-toiminta, kansainvälistyminen ja yritystoiminta” yhdistää keskenään erilaisia ohjelmia, eikä aineisto mahdollista erottelua varsinaisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan, yritystoiminnan yleisen kehittämisen ja kansainvälistymishankkeiden välillä. Tarkastelujakso on lyhyt ja ajoittuu koronapandemian ja energiakriisin jälkivuosiin, mikä voi näkyä sekä tukiohjelmien rakenteessa että ajoituksessa. Lisäksi verotuet ja EU:n suorat TKI-ohjelmat jäävät kokonaan tämän tarkastelun ulkopuolelle.

Yhteenvetona TKI-tukien tarkastelu antaa viitteitä siitä, että suomalaisessa yritystukipolitiikassa on 2020-luvun alussa pyritty siirtämään suorien tukien painopistettä taloustieteellisesti paremmin perusteltuihin, kasvu- ja innovaatiotoimintaa tukeviin hankkeisiin. Samalla on kuitenkin syytä korostaa, että TKI-luokan osuuden kasvu ei vielä kerro tukien lisäisyydestä, kohdentumisesta tai kannustinvaikutuksista. Näiden tekijöiden perusteella ratkaistaan lopulta, tukeeko TKI-politiikka talouden uudistumista vai muodostuuko siitä osin vain uusi kerros julkista rahoitusta olemassa olevien rakenteiden päälle. Seuraavassa alaluvussa tarkastelen vastapainona sellaisia tukia, joita kirjallisuudessa on pidetty tehottomuutta ylläpitävinä ja ympäristövaikutuksiltaan ongelmallisina.

5.5 Tehottomuutta ylläpitävät tuet

Tilastokeskuksen yritystukitilaston perusteella yrityksille myönnettiin vuonna 2024 yhteensä noin 4,3 miljardia euroa suoria tukia, lainoja ja takauksia (Tilastokeskus, 2025). Jo pelkkä mittakaava tekee tukien kohdentumisesta olennaisen kysymyksen: jos osa tästä kokonaisuudesta ei lisää tuottavuutta, vaan ainoastaan ylläpitää olemassa olevia rakenteita, syntyy sekä tehokkuus- että hyvinvointitappioita. Työ- ja elinkeinoministeriön tuottavuusarvion mukaan perinteisistä suorista yritystuista vain noin 11–40 prosenttia

on eri vuosina luokiteltu pitkän aikavälin tuottavuutta edistäviksi tukimuodoiksi (TEM, 2024a, 2024b). Valtaosa tukikannasta on siten luonteeltaan säilyttävää tai tuottavuuden kannalta neutraalia kustannus- ja tulotukea. Etlan analyysin perusteella myös ympäristönäkökulma on ongelmallinen: Etlan aineistossa vihreiden tukien osuus nousi vuosina 2020–2022 korkeimmillaankin vain lähes 12 prosenttiin, kun taas ympäristölle haitallisten ns. ruskeiden tukien määrä on ollut vuositasolla johdonmukaisesti tätä suurempi. Euromääräisesti tarkasteltuna ruskeita tukia maksettiin vuosina 2020–2022 noin 107–173 miljoonaa euroa vuodessa, mikä on selvästi enemmän kuin samana ajanjaksona myönnetyt noin 36–78 miljoonan euron vihreät tuet (Kässi, 2024).

Järjestelmätason tarkastelu viittaa siihen, että merkittävä osa yritystuista ei tue talouden dynaamista tehokkuutta tai vihreää siirtymää, vaan pikemminkin ylläpitää olemassa olevia tuotanto- ja energiainfrastruktuureja. Seuraavaksi tarkastelen tätä ilmiötä tarkemmin konkreettisten tukikokonaisuuksien ja tukien keskittymisen kautta.

Energiaveronpalautukset teollisuudelle ovat esimerkki tuesta, joka näyttää ensisilmäyksellä neutraalilta kustannushelpotukselta, mutta jonka hyödyt ovat heikot. VATT:n arvion mukaan palautukset ovat kasvaneet vajaasta 10 miljoonasta eurosta yli 200 miljoonaan euroon vuodessa, mutta niillä ei ole pystytty osoittamaan selkeää vaikutusta energiaintensiivisen teollisuuden kilpailukykyyn, työllisyyteen tai energiatehokkuuteen (VATT, 2016). Käytännössä valtio luopuu vuosittain merkittävästä määrästä verotuloja ilman vahvaa näyttöä lisäinvestoinneista tai tuottavuuden kasvusta. Samalla energiaveron ohjausvaikutus heikkenee, kun suurimmat kuluttajat vapautetaan osittain verosta ja kannustin vähentää energiankulutusta tai uudistaa tuotantoteknologioita pienenee.

Saman tyyppinen ongelma liittyy energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistukeen. Sähköistämistuki on suunniteltu kompensoimaan korkeita sähkökustannuksia, mutta toteutuksessa tuki kasautuu harvoille toimijoille ja mittakaava on suuri. Energiaviraston mukaan tukea maksettiin vuonna 2023 yhteensä 117,7 miljoonaa euroa ja vuonna 2024

jo 143,2 miljoonaa euroa, ja valtaosa tuesta kohdistui muutamalle suurimmalle laitokselle (Energiavirasto, 2024, 2025). Etlan ja VATT:n tulkinnan mukaan tällaiset kustannuskompensaatiot ylläpitävät nykyistä, energiaintensiivistä tuotantorakennetta, mutta eivät velvoita yrityksiä parantamaan tuottavuutta tai vähentämään päästöjä (Etla, 2024; VATT, 2016). Taloudellisesta näkökulmasta kyse on säilyttävästä tuesta: se pienentää lyhyen aikavälin kustannuksia, mutta siirtää muutostarpeen tulevaisuuteen.

Tehottomuutta ylläpitävä piirre näkyy myös tukien keskittymisessä. Tilastokeskuksen koosteen mukaan suuri osa suorista yritystuista maksetaan hyvin pienelle joukolle suuryrityksiä, kun taas mikroyritykset saavat vain pienen osuuden tukipotista (Tilastokeskus, 2025). Kun samat suuret toimijat saavat tukea vuodesta toiseen, tukijärjestelmä voi käytännössä tukea jo valmiiksi vahvoja markkina-asemia ja pidentää sellaisten yritysten elinkaarta, joiden tuottavuus tai uudistumiskyky on heikko. Tämä heikentää dynaamista kilpailua: uusien yritysten markkinoille tulo vaikeutuu, resurssien vapautuminen tuottavampiin käyttökohteisiin hidastuu ja talouden rakennemuutos jää aiottua hitaammaksi.

5.6 Yhteenveto: kasvu ja uudistuminen vs. tehottomuuden ylläpitäjä

Empiirinen tarkastelu vuosilta 2010–2024 osoittaa, että yritystuet muodostavat Suomessa mittavan ja viime vuosina kasvaneen kokonaisuuden. Yrityksille maksettujen suorien tukien, lainojen ja myönnettyjen takausten yhteismäärä nousi vuonna 2024 noin 4,3 miljardiin euroon, ja erityisesti takauksista on tullut 2020-luvulla yritystukien suurin instrumenttiryhmä. Pandemia- ja energiakriisivuosien jälkeen tukitaso ei ole palautunut 2010-luvun alkuvuosien tasolle, mikä viittaa yritystukijärjestelmän pysyvämpään laajentumiseen.

Tukien sisäisessä rakenteessa on nähtävissä sekä taloustieteellisesti myönteisiä että ongelmallisia piirteitä. TKI-, kansainvälistymis- ja yritystoiminnan kehittämiseen kohdistuvien tukien osuus suorista tuista on 2020-luvun alussa kasvanut selvästi, ja

vuonna 2024 jo yli puolet suorista tuista suuntautui tähän tarkoitusluokkaan. Teoriaosuuden valossa tämä tukee tulkintaa, että osa järjestelmästä pyrkii korjaamaan positiivisia ulkoisvaikutuksia ja rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksiä. Samanaikaisesti aiemmat selvitykset kuitenkin osoittavat, että valtaosa perinteisistä suorista tuista ei kohdistu pitkän aikavälin tuottavuutta edistäviin hankkeisiin, vihreiden tukien osuus koko tukikannasta on vaatimaton ja merkittävä osa tukipotista kanavoituu kustannus- ja tulotukiin sekä ympäristön kannalta ongelmallisiin energiakompensaatioihin.

Lisäksi tukien keskittyminen suhteellisen harvalle suuryritysjoukolle ja energiaintensiivisen teollisuuden mittavat kompensaatiot viittaavat siihen, että osa yritystuista voi käytännössä pidentää heikosti uudistuvien rakenteiden elinkaarta ja hidastaa luovaa tuhoa. Yhteenvetona luvun 5 empiirinen aineisto antaa kaksijakoisen kuvan: Suomen yritystukijärjestelmä sisältää yhtä aikaa sekä kasvua ja uudistumista tukevia TKI- ja kehittämistukia, että tehottomuutta ylläpitäviä, säilyttäviä ja ympäristövaikutuksiltaan ongelmallisia tukimuotoja. Näiden havaintojen pohjalta luku 6 tarkentaa, missä määrin järjestelmä kokonaisuutena voidaan tulkita kasvua ja uudistumista tukevaksi vai pikemminkin tehottomuutta ylläpitäväksi.

6 Johtopäätökset

6.1 Keskeiset havainnot ja vastaus tutkimuskysymykseen

Tutkielman analyysi antaa kuvan yritystukijärjestelmästä, joka on sekä laajentunut että sisäisesti kaksijakoinen. Tukien taso on 2020-luvulla selvästi korkeampi kuin 2010-luvulla, eikä kriisivuosien jälkeen ole palattu aiemmalle tasolle. Tämä viittaa siihen, että kriiseihin liittyvät tilapäiset tukiohjelmat ovat kytkeytyneet pysyvämmin osaksi yritystukijärjestelmää, mikä on taloustieteellisesti ongelmallista silloin, kun alkuperäinen perustelu liittyi lyhytaikaiseen suhdannepoliittiseen tarpeeseen eikä pysyvään markkinapuutteeseen.

Rakenteen tasolla tulokset ovat osittain myönteisiä. Suorien tukien painopiste on liikkunut kohti TKI-, kansainvälistymis- ja yritystoiminnan kehittämistukia, joita teoria pitää parhaiten perusteltuina tilanteissa, joissa positiiviset ulkoisvaikutukset ja rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyydet ovat suuria. Tämä viittaa siihen, että tukijärjestelmässä on tietoisesti pyritty vahvistamaan sellaista tukea, joka voi lisätä pitkän aikavälin kasvua ja uudistumista, erityisesti kun markkinaehtoinen rahoitus ei yksin riitä. Samalla on kuitenkin muistettava, että aggregoitu tilasto ei kerro tukien lisäisyydestä, kohdentumisesta tai kannustinvaikutuksista, joten TKI-tukien kasvua voidaan tulkita vain suuntaa antavana, ei varmana osoituksena uudistumisen vahvistumisesta.

Samaan aikaan tarkastelu vahvistaa kuvaa järjestelmästä, jossa merkittävä osa tukipotista kytkeytyy säilyttäviin ja ympäristön kannalta ongelmallisiin tukimuotoihin. Energiaveronpalautukset, sähköistämistuki ja muut kustannus- ja kompensaatiotuet kohdistuvat pääosin vakiintuneisiin, energiaintensiivisiin rakenteisiin, joilla ei ole selkeää yhteyttä tuottavuuden kasvuun tai vihreään siirtymään. Tukien keskittyminen harvalukuiselle suuryritysjoukolle lisää riskiä, että järjestelmä pidentää heikosti uudistuvien rakenteiden elinkaarta ja hidastaa luovaa tuhoa.

Näiden havaintojen perusteella Suomen yritystukijärjestelmää ei voida luonnehtia yksiselitteisesti kasvua ja uudistumista tukevaksi eikä myöskään pelkästään tehottomuutta ylläpitäväksi. Tutkimuskysymykseen voidaan vastata siten, että järjestelmä on selvästi kaksijakoinen: se sisältää taloustieteellisesti perusteltuja, uudistumista tukevia elementtejä, mutta rinnalla myös laajan kerroksen säilyttäviä ja ympäristön kannalta ongelmallisia tukia. Kokonaiskuva kallistuu järjestelmään, jossa kasvua ja uudistumista tukeva politiikka ja tehottomuutta ylläpitävät piirteet elävät rinnakkain, eikä tasapaino ole vielä yksiselitteisesti uudistumisen puolella.

6.2 Politiikkatulkinnat, rajoitteet ja jatkotutkimus

Teoriaosan ja aiemman kirjallisuuden valossa tämän tutkielman tulokset tukevat kuvaa yritystukijärjestelmästä, jossa samanaikaisesti korjataan aitoja markkinapuutteita ja ylläpidetään rakenteita, joiden taloudellinen ja ympäristöperusteinen oikeutus on heikko. TKI- ja kehittämistukien vahvistuminen on linjassa ulkoisvaikutuksiin ja rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksiin nojaavan perustelun kanssa, kun taas kustannus- ja kompensaatiotukien rooli herättää kysymyksiä tukien kohdentumisesta ja pitkäaikaisista vaikutuksista tuottavuuteen, kilpailuun ja vihreään siirtymään.

Tämän perusteella yritystukipolitiikan jatkokehittämisessä olisi perusteltua painottaa kolmea suuntaa. Ensinnäkin TKI- ja kehittämistukia voidaan pitää rakenteellisesti oikeansuuntaisina, mutta niiden määrän kasvattamisen sijaan painopiste tulisi olla lisäisyysvaikutuksen ja kohdentumisen arvioinnissa: tukea olisi syytä suunnata hankkeisiin, jotka eivät toteutuisi ilman julkista rahoitusta ja joilla on uskottava yhteys tuottavuuden kasvuun. Toiseksi säilyttäviä ja ympäristön kannalta haitallisia tukia tulisi arvioida säännöllisesti sekä tuottavuuden että päästövaikutusten näkökulmasta ja harkita niiden sitomista selkeisiin uudistamis- tai investointivelvoitteisiin, asteittaista supistamista tai uudelleenkohdentamista vihreää siirtymää tukeviin investointeihin. Kolmanneksi tukien keskittymistä harvalukuiselle suuryritysjoukolle olisi syytä purkaa

siten, että järjestelmä tukee nykyistä paremmin nuoria, kasvavia ja uutta teknologiaa hyödyntäviä yrityksiä ilman pysyviä riippuvuussuhteita julkiseen rahoitukseen.

Johtopäätösten tulkinnassa on huomioitava tutkielman rajoitteet. Käytetty aineisto on aggregoitua, eikä se mahdollista yritystasoisia analyyseja tukien lisäisyydestä, tuottavuus- tai päästövaikutuksista tai kohdentumisesta yrityskoon ja -iän mukaan. TKI-tukien tarkastelu rajoittuu lyhyeen jaksoon vuosilta 2022–2024, ja tilastouudistus vuodesta 2022 alkaen heikentää jossain määrin aikasarjan vertailtavuutta. Verotuet ja EU:n suorat ohjelmat jäävät lisäksi tarkastelun ulkopuolelle. Nämä rajoitteet luovat luontevia jatkotutkimusaiheita: erityisesti yritystason aineistoihin perustuva analyysi tukien lisäisyydestä ja kohdentumisesta, vihreiden ja niin sanottujen ruskeiden tukien pitkän aikavälin vaikutuksista sekä tukien roolista eri kokoisten ja eri elinkaaren vaiheissa olevien yritysten uudistumiskyvyssä syventäisi ymmärrystä yritystukijärjestelmän todellisista vaikutuksista.

Lähteet

Acemoglu, D., Aghion, P., Bursztyn, L., & Hemous, D. (2012). The Environment and Directed Technical Change. *American Economic Review*, *102*(1), 131–166. https://doi.org/10.1257/aer.102.1.131

Aghion, P., Cai, J., Dewatripont, M., Du, L., Harrison, A., & Legros, P. (2015). Industrial Policy and Competition. *American Economic Journal: Macroeconomics*, *7*(4), 1–32. https://doi.org/10.1257/mac.20120103

Almeida, H., & Campello, M. (2007). Financial Constraints, Asset Tangibility, and Corporate Investment. *Review of Financial Studies*, *20*(5), 1429–1460. https://doi.org/10.1093/rfs/hhm019

Bloom, N., Van Reenen, J., & Williams, H. (2019). A Toolkit of Policies to Promote Innovation. *Journal of Economic Perspectives*, *33*(3), 163–184. https://doi.org/10.1257/jep.33.3.163

Brown, J. R., Fazzari, S. M., & Petersen, B. C. (2009). Financing Innovation and Growth: Cash Flow, External Equity, and the 1990s R&D Boom. *The Journal of Finance*, *64*(1), 151–185. https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.2008.01431.x

Caballero, R. J., Hoshi, T., & Kashyap, A. K. (2008). Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan. *American Economic Review*, *98*(5), 1943–1977. https://doi.org/10.1257/aer.98.5.1943

Energiavirasto. (2024, 24. tammikuuta). *Energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistukea maksettiin 117,7 miljoonaa euroa vuonna 2023. Energiavirasto*. https://energiavirasto.fi/-/energiaintensiivisen-teollisuuden-sahkoistamistukea-maksettiin-117-7-miljoonaa-euroa-vuonna-2023

Energiavirasto. (2025, 13. tammikuuta). *Energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistukea maksettiin 143,2 miljoonaa euroa vuonna 2024. Energiavirasto*. https://energiavirasto.fi/-/energiaintensiivisen- teollisuuden-sahkoistamistukea-maksettiin-143-2-miljoonaa-euroa-vuonna- 2024

European Commission. (2014). *A study on R&D tax incentives:* Good practice cases. Publications Office of the European Union. https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/good_practice_cases.pdf

European Commission. (2016). *Commission notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 262/01). Official Journal of the European Union, C 262, 1–50.* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719(05)

Griliches, Z. (1992). The Search for R&D Spillovers. *The Scandinavian journal of economics*, 94, S29-S47. https://doi.org/10.2307/3440244

Finlex. (2016). *Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016)*. Finlex https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2016/429

Finnvera. (2024, 15. helmikuuta). *Finnvera-konsernin toimintakertomus ja tilinpäätös 2023*. Finnvera. https://www.finnvera.fi/sites/finnvera.fi/files/2024-02/Finnvera-konsernin-toimintakertomus-ja-tilinpaatos-2023.pdf

Holmstrom, B., & Tirole, J. (1997). Financial Intermediation, Loanable Funds, and The Real Sector. *The Quarterly Journal of Economics*, *112*(3), 663–691. https://doi.org/10.1162/003355397555316

Identifying Technology Spillovers and Product Market Rivalry. (2013). *Econometrica*, *81*(4), 1347–1393. https://doi.org/10.3982/ECTA9466

Ilmakunnas, S., Stenbacka, R., Martikainen, M., Puhakka, M., Salonen, H., &Reinikainen,R.(2020). *Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2020 (*Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:20). Työ- ja elinkeinoministeriö

Jaffe, A. B., Trajtenberg, M., & Henderson, R. (1993). Geographic Localization of Knowledge Spillovers as Evidenced by Patent Citations. *The Quarterly Journal of Economics*, *108*(3), 577–598. https://doi.org/10.2307/2118401

Jones, C. I., & Williams, J. C. (1998). Measuring the Social Return to R&D. *The Quarterly Journal of Economics*, *113*(4), 1119–1135. https://doi.org/10.1162/003355398555856

Kuosmanen, T. (2025). Y*ritystuet ja yritystukijärjestelmän uudistaminen* (Akava Works - raportti 4/2025). Akava Works https://akavaworks.fi/wp-

content/uploads/sites/2/2025/10/Akava-Works-Yritystuet-ja-yritystukijarjestelman-uudistaminen-NET.pdf

Kässi, Otto (22.4.2024). ”Vihreän siirtymän ja digi- talisaation tuet Suomessa”. ETLA Raportti No 147. https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-147.pdf

Marino, M., Lhuillery, S., Parrotta, P., & Sala, D. (2016). Additionality or crowding-out? An overall evaluation of public R&D subsidy on private R&D expenditure. *Research Policy*, *45*(9), 1715–1730. https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.04.009

Nilsen, Ø. A., Raknerud, A., & Iancu, D.-C. (2020). Public R&D support and firm performance: A multivariate dose-response analysis. *Research Policy*, *49*(7), 104067. https://doi.org/10.1016/j.respol.2020.104067

OECD. (2006). *Government R&D funding and company behaviour: Measuring behavioural additionality.* OECD Publishing.https://doi.org/10.1787/9789264025851-en

OECD. (2020, May 27). Supporting businesses in financial distress to avoid insolvency during the COVID-19 crisis (Tackling Coronavirus series) https://www.oecd.org/en/publications/supporting-businesses-in-financial-distress-to-avoid-insolvency-during-the-covid-19-crisis_b4154a8b-en.html

Schumpeter, J. A. (with Stiglitz, J. E.). (2010). *Capitalism, socialism and democracy*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203857090

Stiglitz, J. E., & Weiss, A. (1981). Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. The American Economic Review, 71(3), 393–410. https://www.jstor.org/stable/1802787

Tilastokeskus. (2025a, 10. huhtikuuta). *Yritystukea myönnettiin 1 102 miljoonaa ja maksettiin 908 miljoonaa euroa vuonna 2024* [Tiedote; Yritystukitilasto 2024]. Tilastokeskus. https://stat.fi/julkaisu/cm1j52ic41wdg07uqdlk893i3

Tilastokeskus. (2025b, 10. huhtikuuta). *Alle 70 yritystä sai yli puolet maksetusta yritystuesta vuonna 2024* [Katsaus; Yritystukitilasto 2024]. Tilastokeskus. https://stat.fi/julkaisu/cm1j5j53w23xf07w2p93ctom0

Tilastokeskus. (2025c). 1*3zn – Maksetut ja myönnetyt suorat tuet, lainat ja takaukset toimialoittain sekä kokoluokittain, miljoonaa euroa, 2022–2024* [StatFin-tietokantataulukko; Yritystukitilasto]. Tilastokeskus. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__yrtt/statfin_yrtt_pxt_13zn.px

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2024a, 25. huhtikuuta). *Yritystukien kehitys 2012–2023* [Muistio]. Työ- ja elinkeinoministeriö. https://tem.fi/documents/1410877/2768022/Yritystukien_kehitys_2012-2023_Muistio.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2024b, 29. toukokuuta). *Yritystukien määrä kasvaa ja vain pieni osa niistä edistää tuottavuutta* [Uutinen]. Työ- ja elinkeinoministeriö. https://tem.fi/-/yritystukien-maara-kasvaa-ja-vain-pieni-osa-niista-edistaa-tuottavuutta

Valtiovarainministeriö. (2024). *Talousarvioesitys 2024: 35.20.60 Valtion asuntorahasto.* Valtiovarainministeriö. https://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2024&lang=fi&maindoc=/2024/ltae1/hallituksenEsitys/YksityiskohtaisetPerustelut/35/20/60/60.html

VATT. (2016). *Suomen energiaverotus suosii energiaintensiivisiä suuryrityksiä* (VATT Policy Brief 2/2016). Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/148957/vatt_policybrief_22016pdf

Ympäristöministeriö. (2024, 29. helmikuuta). *Vuoden 2024 käyttösuunnitelma kannustaa Araa priorisoimaan nopeasti käynnistyviä asuntorakentamishankkeita* [Tiedote]. Ympäristöministeriö. https://ym.fi/-/vuoden-2024-kayttosuunnitelma-kannustaa-araa-priorisoimaan-nopeasti-kaynnistyvia-asuntorakentamishankkeit

Zúñiga-Vicente, J. Á., Alonso-Borrego, C., Forcadell, F. J., & Galán, J. I. (2014). ASSESSING THE EFFECT OF PUBLIC SUBSIDIES ON FIRM R&D INVESTMENT: A SURVEY. *Journal of Economic Surveys*, *28*(1), 36–67. https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2012.00738.x

Liitteet

Liite 1 Ilmoitus tekoälyn käytöstä

Tässä tutkielmassa on hyödynnetty tekoälypohjaista kielimallia (OpenAI Chat GPT-5.1 Thinking) kirjoitusprosessin tukena. Tekoälyä on käytetty erityisesti tekstin rakenteen selkeyttämiseen, muotoilun ja kieliasun parantamiseen sekä luonnostelun ja tiivistämisen apuna.

Tutkielman tutkimusasetelma, rajaukset, aineiston valinta, numeeriset laskelmat, tulkinnat ja johtopäätökset ovat tekijän itse laatimia. Tekijä vastaa kaikilta osin työn sisällöstä sekä lähdeviittausten ja tietojen oikeellisuudesta.