Työllisyys- ja työehdot osasto/OK **13.10.2016**

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen 14.10. klo 9.00

HE 134/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017: Yritystukijärjestelmän keskeiset ongelmat sekä vireillä /suunnitteilla olevat kehittämistoimet (Pl 32); erityiskysymyksenä VATT:n Policy Brief 2-2016

Yritystuen määritelmä

Yritystukien mahdollisimman vähäinen määrä on nykyaikaisessa markkinataloudessa hyvä yleinen päämäärä. Riskialttiin ja ulkoisvaikutuksia luovan uuden teknologian (ml. palveluinnovaatiot) kehittämiseen tuen myöntäminen voi silti olla perusteltua.

Valtio, kunnat tai muut julkiset tahot voivat myöntää taloudellista tukea yrityksille. Tällaisia yritystukia ovat avustukset ja korkotuet sekä sellaiset lainat, takaukset, takuut, oman pääoman ehtoiset rahoitukset, verotuet ja muut järjestelyt, joiden kautta saaja saa taloudellista etua. Tuki voi olla tukiohjelma tai yksittäinen tukiohjelman ulkopuolinen tukipäätös, mikä perustuu suoraan esimerkiksi valtion talousarvioon.

Verotuki määritellään tyypillisesti niin, että se on jonkin toimijan tai toiminnan edistämiseksi myönnetty tavanomaista kevyempi verotus. Useissa tapauksissa voi ajatella, että veronsaaja luopuu osasta verotuloja myöntäessään verotuen jonkin asian edistämiseksi. Tällöin julkisen talouden tasapainon näkökulmasta verotuki olisi vaikutuksiltaan samanlainen kuin suoran tuen lisääminen: toinen vähentäisi tuloja, toinen lisäisi menoja. Englannin kielessä verotuista käytetään termiä *tax expenditure*, joka joskus suomennetaan veromenoiksi. *Tax expenditure* kuvaa hyvin tilannetta, jossa verotuen budjettivaikutus on verrannollinen menoihin.

Verotukien kasvu ei ole alentanut teollisuuden kustannuksia

Keskustelussa ovat viime aikoina korostuneet teollisuuden energiaverotukseen liittyvät tuet. Näihin keskittyy myös VATT:n Policy Brief 2-2016. Teollisuuden alempi sähköverokanta muodostaa 591 miljoonan euron verotuen ja lisäksi energiaintensiiviset yritykset saavat veronpalautusta 218 miljoonaa euroa. Pelkästään nämä kaksi tukea ovat yhteensä yli 800 miljoonaa euroa vuodessa. Tuet vaikuttavat valtavilta etenkin aikana, jolloin tavallisten ihmisten palveluita ja etuuksia leikataan usein vain muutaman miljoonan euron säästöjen aikaansaamiseksi.

Ennen lopullisia johtopäätöksiä kannattaa tehdä selväksi, mitä verotuet ovat oikeasti. Verotuki ei ole rahaa, jota veronmaksajat maksavat teollisuudelle, vaan poikkeuksia verotuksen normaalista perusrakenteesta. Esimerkiksi sähköveron osalta verotuki on teollisuuden sähköveron ja yleisen sähköveron välinen erotus. Verotuki johtuu siitä, ettei teollisuuden

haluta maksavan samoja energiaveroja, kuin mitä kotitaloudet maksavat sähkönhinnassa. Energiaverojen vaikutus työllisyyteen on nimittäin hyvin erilainen riippuen siitä, maksaako energiaveron teollisuus vai kotitalous.

Teollisuudelle kansalliset energiaverot ovat lisäkustannuksia, jotka osaltaan vaikuttavat sijoittumispäätöksiin, kilpailukykyyn, investointeihin ja työllisyyteen. Sen takia työllisyyden näkökulmasta on järkevää, että teollisuuden energiaverot ovat matalia.

Kotitalouksien energiaverot ovat sen sijaan hyvä vero työllisyyden näkökulmasta. Jos kotitalouksien verotuksen painopistettä siirtää työn verottamisesta energiaveroihin, parantaa se työnteon kannustimia.

Näin Suomessa onkin tehty. Kotitalouksien sähköveroa on nostettu viime vuosina selvästi enemmän kuin teollisuuden sähköveroa. Teollisuuden laskennallinen verotuki on siis kasvanut, vaikka teollisuudenkin maksama sähkövero on noussut. Kuvassa ei ole huomioitu energiaintensiivisen teollisuuden veronpalautusta, joka on pienentänyt sähköveron nousun vaikutusta palautusjärjestelmän piirissä oleville yrityksille.



Verotuen kasvu ei tarkoita, että teollisuus olisi erityisesti hyötynyt siitä, että kotitalouksien maksama sähkövero on noussut. Jos kotitalouksien sähköveron korotukset rahoittavat kotitalouksien palkkaveron kevennykset, teollisuuden kustannukset eivät muutu. Teollisuus ei siis hyödy verotuen laskennallisesta kasvusta.

Teollisuuden energiaverotuen vaikutus päästöihin

Sähkövero on fiskaalinen vero, eli sen tarkoituksena on kerätä valtiolle rahaa. Kyse ei ole haittaverosta, joka ohjaisi teollisuutta kohti vähäpäästöistä sähköntuotantoa. Sähköveron määrä ei siis riipu

tuotantotavan päästöistä – aurinko- ja hiilivoiman sähkövero on sama, vaikka niiden päästöt ovat erilaisia.

Sähkönkulutusta sähkövero voi toki alentaa ja sitä kautta sähköverolla voi olla vaikutusta sähköntuotannon päästöihin. Todellista ympäristövaikutusta sillä ei kuitenkaan ole, koska sähköntuotanto on osa päästökauppaa. Suomen sähköntuotannosta säästyneet päästöoikeudet voi myydä toiselle saastuttajalle. Päästökauppaan kuuluvien päästöjen määrä riippuu siis oikeuksien määrästä eikä niinkään päästöjen laadusta.

Hallituksen esitys päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimisesta

SAK tukee hallituksen esitystä päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimisesta. Euroopan unionin tasolla päätetyt toimenpiteet päästökaupan toimivuuden ja uskottavuuden parantamiseksi tulevat johtamaan päästöoikeuden ja sähkön hinnan nousuun lähivuosina. Monissa kilpailijamaissa kompensaatio on käytössä. Nyt on ajankohtaista päättää päästökaupasta epäsuorasti johtuvan sähkön hinnannousun kompensaatiosta.

Tuotannon siirtymisen eli hiilivuodon riski on otettava vakavasti ja siihen on varauduttava tehokkaalla ja joustavalla energia- ja ilmastopolitiikalla. Taaksepäin katsovissa tutkimuksissa ei ole löydetty vahvaa evidenssiä tapahtuneesta hiilivuodosta, mutta vakavasti otettavassa eteenpäin katsovassa mallinnuksessa (esim. Maailmanpankki) riskiä pidetään todellisena. On myös esitetty, että hiilivuototodisteita ei ole vielä näkyvissä, koska ilmastotoimet olisivat olleet tähän asti vaatimattomia. Tällöin hiilivuodon torjuntamekanismit voivat luoda edellytykset tehokkaalle ilmastopolitiikalle.

Päästökauppatulot tulevat ylittämään kompensaation kustannukset selvästi tarkasteluvälillä. Päästökauppatulojen tulee olla yleiskatteisia tuloja valtion budjettiin ilman korvamerkintää. Ilmastorahaston pääomituksesta Suomen tulee huolehtia kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti.

Kompensaatiomekanismin laskukaavassa voi olla toivomisen varaa, mutta se perustuu EU:n valtiontukisuuntaviivoihin. Tuki ei ole puhdas könttäsummatuki, koska tuotannon kasvu vähintään 10 prosentilla tai supistuminen vähintään 50 prosentilla huomioidaan tuessa. Tulevina vuosina kompensaation tarvetta on seurattava ja arvioitava. Kompensaation tarpeeseen vaikuttavat päästöoikeuden ja sähkön toteutuva hintakehitys, kilpailijamaiden päätökset sekä globaalin ilmastopolitiikan kehitys.

Yritystukijärjestelmän tulevaisuus

SAK kannattaa esityksiä vahvistaa yritystukijärjestelmän vaikuttavuuden jatkuvaa arviointia. Tärkeämpää kuin satunnaisesti tehdyt kokonaiskartoitukset olisi luoda pysyvä etu- ja jälkikäteistä arviointia koskeva mekaniikka yritystukien valmisteluun ja päätöksentekoon.

Työllisyys- ja työehdot osasto/OK 13.10.2016

Lainsäädäntö yritystuista on ajantasainen, kun 1.7.2016 tuli voimaan laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016). Lakiin sisältyvän yritystukineuvottelukunnan roolina on jatkossa toimia poikkihallinnollisena yhteistyöelimenä ja lausunnon antajana yritystukiasioissa. SAK huomauttaa, että neuvottelukunnan toiminnan voimavarojen tulee olla riittävät.

SAK huomauttaa että alkutuotannon tukemiseen Suomessa käytetään merkittävästi julkisen talouden voimavaroja. On korkea aika selvittää uskottavasti ja puolueettomasti näiden tukien vaikuttavuus ja kokonaistaloudellinen tehokkuus.

SAK:n viestit

- Yritystukien mahdollisimman vähäinen määrä on nykyaikaisessa markkinataloudessa hyvä yleinen päämäärä. Verotuet vaativat eräissä tapauksissa tarkempaa harkintaa, koska niiden määritelmä on teoreettisempi ja tulkinnanvaraisempi.

- Teollisuuden kotitalouksia matalampi energiaverotus on ollut perusteltu ratkaisu työllisyyden ja kilpailukyvyn edistämiseksi. Viime vuosina laskennallinen verotuki on kasvanut, koska kotitalouksien sähkövero on noussut enemmän kuin teollisuuden sähkövero. Vaikka laskennallinen verotuki on kasvanut, teollisuuden kustannukset eivät ole alentuneet.

- Teollisuuden ja kotitalouksien eriytetty sähkövero on pääsääntö länsimaissa, koska sähköveron vaikutus työllisyyteen ja kasvuun on hyvin erilainen riippuen siitä kohdennetaanko vero teollisuudelle vai kotitalouksille. Esimerkiksi Ruotsissa teollisuus ei maksa sähköveroa lainkaan.

- Sähköveron tarkoituksena on kerätä valtiolle rahaa, eikä edistää ympäristötavoitteita. Jos sähkövero pienentää sähköntuotantoa Suomessa, niin säästyneet päästöoikeudet voi myydä toiselle saastuttajalle. Päästökauppaan kuuluvien toimijoiden päästöjen määrä riippuu siis oikeuksien määrästä eikä niinkään päästöjen laadusta.

- SAK tukee hallituksen esitystä päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimisesta. Monissa kilpailijamaissa kompensaatio on käytössä, eikä hiilivuodon riskiä voi pitää olemattomana. Tulevina vuosina kompensaation tarvetta on seurattava ja arvioitava.

- SAK kannattaa yritystukijärjestelmän vaikuttavuuden jatkuvan arvioinnin vahvistamista sekä alkutuotannon tukien sisällyttämistä arviointiin.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry