**Työ- ja elinkeinojaosto perjantai 14.10.2016 klo 09:00 / HE 134/2016 vp**
**Aika: perjantai 14.10.2016 klo 9.00**

**Teema: Yritystukijärjestelmän keskeiset ongelmat sekä vireillä /suunnitteilla olevat kehittämistoimet (Pl 32), Erityisesti; VATT:n Policy Brief 2-2016 "Suomen energiaverotus suosii energiaintensiivisiä suuryrityksiä"**

**Työ- ja elinkeinoministeriö**
**Elinkeino- ja innovaatio-osasto**
**neuvotteleva virkamies Anne Rothovius**

**-Taustaksi**

**YRITYSTUKIEN LÄHTÖKOHDAT**

Hallitusohjelman Kilpailukyky-otsikkoon sisältyvän toimenpiteen yritystukijärjestelmän kehittäminen ensimmäinen vaihe on toteutettu, kun 1.7. tuli voimaan laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016). Tähän lakiin päivitettiin muun muassa yritystuen käsite siten, että myös verotuet (esimerkiksi alennetut verokannat) ovat yritystukia. TEM roolina on luoda lainsäädännöllinen pohja yritystuille, jolla tarkoitetaan lakia taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisiä edellytyksiä (429/2016). Uuteen lakiin päivitettiin mm. yritystuen käsite. Yritystukia ovat avustukset ja korkotuet sekä sellaiset lainat, takaukset, takuut, oman pääoman ehtoiset rahoitukset, verotuet ja muut järjestelyt, jotka sisältävät taloudellista tukea. Muutoksen myötä verotukia tarkastellaan samoilla arviointikriteereillä kuin muitakin yritystukia. Tarkasteluun tulee siis uusi näkökulma.

Soveltamisala yhtenäistetty EU:n valtiontukisääntöjen käsitteistön mukaiseksi eli lakia sovelletaan EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan mukaisiin tukiin. EU valtiontukikriteerit täyttäviä yritystukia on noin 2,5 mrd. euroa, mutta se sisältää vain tuet, joiden kohdalla tietyt EU-kriteerit täyttyvät. Lisäksi on paljon muita yritystukia, jotka jäävät usein tarkastelun ulkopuolelle, koska niitä ei ole määritelty EU artiklan 107 mukaisiksi valtiontuiksi. Käytännössä ne ovat myös tukia taloudelliseen toimintaan eli yritystukia. Hyvän tuen edellytykset soveltuvat laajasti hyvin kaikkiin muihinkin yritystukiin.

Yritystuen edellytykset antaa lähtökohdan arvioida tukijärjestelmää jatkossa määriteltyjen hyvän tuen edellytysten pohjalta, joita ovat

- Selkeä ja relevantti taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Hallitusohjelman tai politiikkatavoitteen mukainen.
    - Ensisijaisesti taloudellinen tavoite
        - Markkinapuutteen korjaaminen
        - Kansantalouden kasvuedellytykset, rakenteellinen uudistuminen, yritystoiminnan tehokkuus.
    - Jos yhteiskunnallinen tavoite
        - Eriarvoistumisen ehkäiseminen, korkealaatuinen elinympäristö, turvallisuus.
- Tarkoituksenmukaisuus
- Kustannustehokkuus
- Kilpailua vääristävät vaikutukset
- Määräaikaisuus
- Kannustava vaikutus
- Kannattava toiminta arvio
- Hankkeen kokonaisrahoitus, kilpailuvaikutukset ja julkisen rahoituksen määrä on selvitettävä
- Vaikuttavuuden arviointi

Laki antaa perustan kehittää yritystukia siten, että niitä kohdennettaisiin pitkällä aikavälillä pysyvään taloudellisen toiminnan vahvistumiseen ja kansainväliseen kilpailukykyyn. Näiden seurauksena kansantalous vahvistuu ja luo suotuisat taloudelliset edellytykset yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiselle. Tuen tulee ensisijaisesti kohdistua taloudellisen toiminnan edellytysten vahvistumiseen silloin, kun yksityistä rahaa ei kanavoidu (=markkinapuute) ja vain yhteiskunnallisista syistä (kuten yhteiskunnallinen eriarvoisuus, korkealaatuinen elinympäristö ja yhteiskunnan turvallisuus) varsinaiseen taloudelliseen toimintaan. Poliitikkojen tehtävänä on arvioida mitkä tuet tarvitaan kussakin taloudellisessa tilanteessa ja mitä niillä halutaan tavoitella (päätavoite ja muut tavoitteet).

Yritystukineuvottelukunnan tehtävänä on antaa lausuntoja tukien EU-valtiontukisääntöjen mukaisuudesta ja hyvän tuen edellytysten toteutumisesta. Lausuntojen lisäksi tehtävänä on yritystukijärjestelmän kehittäminen, hallinnonalojen välisen yhteistyön edistäminen sekä kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn, käytännön ja kehityksen seuranta. Vastuu yritystuista on kuitenkin kullakin tukiviranomaisella eli eri ministeriöillä. Kehittäminen toteutetaan mm. levittämällä hyviä käytäntöjä, tiedottamalla uusista yritystukeen liittyvistä kansallisista ja EU-tason ratkaisuista ja uudistuksista. Neuvottelukunta voisi toimia vaikuttavuustutkimusten ja horisontaalisten kehittämishankkeiden seuranta- tai ohjausryhmänä. Neuvottelukunta voi tehdä aloitteita ja esityksiä tukiviranomaisille. Tukijärjestelmän kehittäminen edellyttää tiivistä vuorovaikutusta hallinnonalojen välillä. Neuvottelukunnalla ei ole päätösvaltaa vaan sillä on kehittävä rooli.

Kuvaukset hyvän tuen edellytyksistä löytävät tästä: www.tem.fi/Julkaisut / Yritystuet - mitä ne ovat ja valmistelun askeleet, TEM oppaat ja muut julkaisut 11/2016, 9.9.2016.

Lisäksi Euroopan komission kilpailuosastolla on valtiontukisäännöt, joiden puitteissa tukia voidaan ottaa käyttöön kansallisesti. Tuki on EU-oikeuden mukainen valtiontuki, jos seuraavat neljä kriteeriä täyttyvät samanaikaisesti:

1. Julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin eli taloudelliseen toimintaan.
2. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa.
3. Etu on valikoiva, eli se kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin, esimerkiksi tiettyyn toimintaan (kuten t&k) tai toimialaan (kuten energia).
4. Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

## Yritystuet 2016 noin 4 mrd. euroa

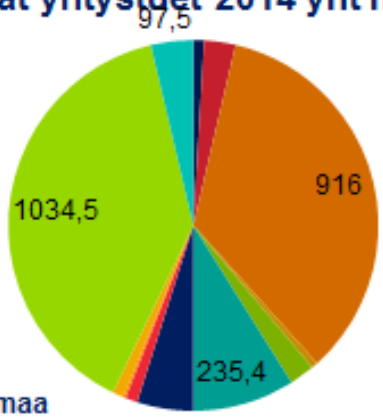



Kasvio ei sisällä
-MMM tuet maa- ja metsätalouteen ja kalatalouteen n. 1 mrd. €
-YM:n tuet asuntotuotantoon n. 200 M€ /SGEI
Nämä mukaan lukien tukiohjelmia on noin 70.

Yritysten toimintaan vaikuttavia verotukia on noin 6 mrd. euroa, kun mukaan luetaan tuet valmisteverotukseen noin 2 mrd. euroa, muut elinkeinoverotuksen tuet noin 1 mrd. euroa ja arvonlisäveron huojennukset noin 3 mrd. euroa. (VATT)

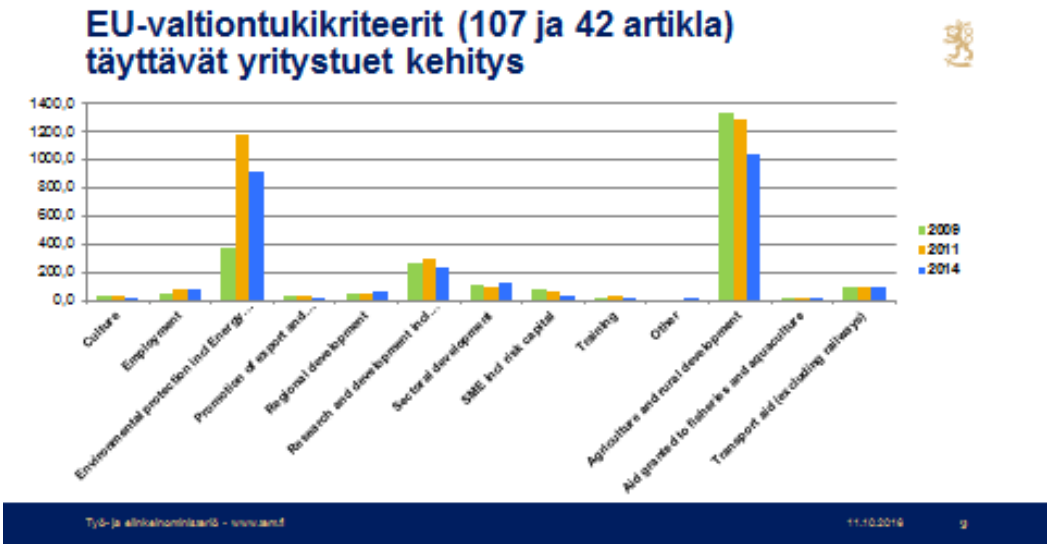


## EU-valtiontukikriteerit (107 ja 42 artikla) täyttävät yritystuet 2014 yht noin 2,5 mrd. euroa




40 tukiohjelmaa

- Kulttuuri
- Työllisyys
- Ympäristö ja energia
- Kansainvälistyminen
- Aluekehitys
- T&k&i
- Sektorikehitys
- Riskirahoitus
- Koulutus
- Muut
- Maatalous
- Liikenne




VATT:n (Einiö ja Buri) mukaan viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana eri hallitusten painopisteinä ovat olleet yritystuet ympäristönsuojeluun ja energiaintensiiviselle teollisuudelle. Energiaverojen korotus on johtanut alennettuihin verokantoihin energiaintensiiviselle teollisuudelle. Euroopan Keskuspankin 2016 tekemän kyselyn mukaan suomalaiset yritykset kokevat ongelmallisimpana kilpailun ja sääntelyn. Muita ongelmia olivat osaavan työvoiman saanti sekä tuotanto- ja työvoimakustannukset. Rahoitusongelmat ja asiakkaiden löytäminen (tämä oli suurin ongelma EU-28:ssa) olivat ongelmista vähäisimpiä.

Miksi yritystukia pitää säännellä?

Yleisesti tukia pidetään haitallisina ja markkinatalouteen kuulumattomina. Yritystuet vääristävät aina kilpailua jonkin verran. Tukiohjelmat tulee rakentaa siten, että ne haittaavat kilpailua mahdollisimman vähän. Tuet häiritsevät markkinoiden toimintaa ja aiheuttavat tehottomuutta ohjaamalla investointeja vääriin kohteisiin. Koska markkinat eivät aina toimi hyvin, esimerkiksi elinkeinopoliittiset tuet kasvun edistämiseksi ovat joskus perusteltuja. Tilanteen, jolloin markkinat eivät toimi: 1) Rahoitusmarkkinat eivät kykene valitsemaan hankkeita, jolloin rahaa ei ohjaudu. Riskipitoiset hankkeet. 2) Markkinat eivät kykene hinnoittelemaan yhteiskunnalle syntyviä ulkoisvaikutuksia. Siksi EU kieltää yritystuet, mutta niistä on lukuisia poikkeuksia (EU valtiontukisäännöt). Yritystuet ovat tietyissä tilanteissa myös tarpeellisia ja ne kuuluvat politiikan teon instrumentteihin.

**KESKEISET ONGELMAT JA KEHITTÄMISTOIMENPITEET**

TIETEEN JA POLITIIKAN TEON LÄHENTYMINEN, LÄPINÄKYVYYDEN PARANTAMINEN
> SIIRTYMINEN TIEDOLLA JOHTAMISEEN

Verotukien läpinäkyvyys

Verotuista on melko vähän luokiteltua tietoa saatavilla, mikä hankaloittaa niiden arviointia ja julkista keskustelua. Koska verotukia ei ole aiemmin selkeästi määritelty yritystuiksi niiltä saattaa puuttua selkeät tavoitteet eikä niitä ole selkeästi budjetoitu valtion talousarvioon. Ne on saatettu suunnitella ja ottaa käyttöön nopealla aikataululla. Tämä on ollut omiaan hämärtämään käsitystä verotukien perimmäisestä luonteesta eli sitä että ne ovat itse asiassa yritystukia. Alennetut verokannat ovat usein myös toistaiseksi voimassa olevia, kun yritystukien tulisi olla aina määräaikaisia ja tiettyyn tarkoitukseen kohdennettuja. Juuri määräaikaisuuden vaatimus tarkoittaa käytännössä sitä, että tuen tarkoituksenmukaisuus tulee määräajoin tarkasteltavaksi (onko tuella enää tarvetta vai voidaanko siitä luopua). Verotukien tavoitteiden moninaisuus hankaloittavat arviointia. Tuille on usein päätavoitteen lisäksi kehittynyt sivutavoitteita, joita ne tukevat.

Täsmällisten vaikuttavuustutkimusten tarve ja tutkimustulosten hyödyntäminen politiikan teossa

London School of Economics and Political Sciensen professori Henry G. Overmanin mukaan tehdyt vaikuttavuustutkimukset ovat lähes poikkeuksetta olleet vain selvityksiä mm. tuen kehittämiseksi eikä niissä ole tutkittu itse vaikuttavuutta kuten vaikutuksia työllisyyteen tai tuottavuuteen lainkaan. Tarkastelussa mukana olleista tuhansista raporteista vain pieni osa osoitti positiivisia tuloksia vaikuttavuudesta. On tarpeen saada lisää tietoa siitä mikä toimii ja mikä ei, jotta saadaan aikaan talouskasvua. Päätöksentekijöillä on oikeus valita oikeita politiikkatoimia kulloiseenkin tavoitteeseen.

EU edellyttää riittävän täsmällisten vaikuttavuustutkimusten laatimista jatkossa EU:n edellyttämällä kontrafaktuaalimenetelmällä. Vaatimus koskee Suomessa nyt vain Tekesin tukia mutta komissio kaavailee arviointivelvoitteen laajentamista. Menetelmässä olennaista on mitata sitä arvonlisää mikä syntyy tuen saajayrityksissä verrattuna siihen arvonlisään, mikä syntyy yrityksissä, jotka eivät saaneet tukea.

Komissio kerää laajaa tietopohjaa siitä mikä yritystuki toimii ja mikä ei. Suunta on mahdollisesti kohti yhtenäisiä tukiohjelmia. Tämä kehityssuunta voisi olla pienen maan etu, koska tuet ovat myös resurssikysymys. Komissio auttaa samalla jäsenmaita kehittämään uusia tukiohjelmia. Avoin data on konkreettinen askel parempaan arviointiin, mikä tarkoittaa sitä, että tulevaisuudessa päätöksenteko helpottuu. Politiikan teko on muuttumassa siten, että tutkijat pitää yhdistää politiikan valmisteluun

nykyistä paremmin. Tieteen ja politiikan teon on lähennyttävä toisiaan yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi, kaikkien tavoitteena on Suomen kasvu ja työllisyys pitkällä aikavälillä. Resurssit ovat vähäiset ja Euroopan talouskasvu on hidasta. Katse kääntyy kohti tukijärjestelmien vaikuttavuutta ja muutospaineet kasvavat. Open datan hyödyntäminen ja ekonometriset tutkimusmenetelmät suuntaavat vaikuttavuustutkimuksia tulevina vuosina ja tieto alkaa ohjata yhä enemmän päätöksentekoa. Läpinäkyvyys tulee lisääntymään. Yritystukien politiikkojen arviointia voisi tehdä komission mukaan sekä kansallisella tasolla että EU tasolla.

Jos tutkimustuloksia uskalletaan hyödyntää, säästyneet verovarat voidaan kohdentaa uudelleen vaikuttavampiin kohteisiin. Jos heikkoja tutkimustuloksia ilmestyisi yritystuista, niin olisiko meillä todellista päätöksentekokykyä hyödyntää tutkimustuloksia Suomen kansantalouden kasvun edistämiseksi? Edessä olevat ratkaisut eivät saisi kohdentua kulloinkin hallituksessa olevien poliitikkojen harmiksi tai ne eivät saisi valua edunvalvonnan piikkiin. Tutkimustuloksia olisikin hyödynnettävä kansantalouden kasvun vauhdittamiseksi, mutta samalla tulisi arvioida kokonaistilanne (mm. taloudellinen tilanne, kilpailuympäristö).

Riittävän täsmällisiä tutkimustuloksia yritystuista on pian saatavilla eri EU jäsenmaista ja on avoinna miten komissio hyödyntää niitä hyväksyessään kansallisia yritystukia. Kansallisten varojen käytön näkökulmasta tutkimustulosten hyödyntäminen on ykkösasia, koska tällöin voidaan nykyistä paremmin valita oikeita politiikkatoimia asetettuihin tavoitteisiin. Olisi kansallisesti epäjohdonmukaista olla ottamatta tutkimustuloksia huomioon, sillä haluammehan vaikuttavia politiikkatoimia kuhunkin tavoitteeseen. Avointa dataa on saatavilla ja metodologiat ovat kehittyneet, minkä ansiosta tulevaisuuden päätöksenteko helpottuu. Läpinäkyvyys siis kasvaa ja siihen tulee varautua. TEM:n tehtävänä on välittää tietoa EU jäsenmaissa tehdyistä tutkimustuloksista ja riittävän täsmällisistä vaikuttavuusmetodeista.

Esimerkiksi Saksan energiasektorilla markkinoiden rooli heikkenee koko ajan tukien ja markkinoiden sääntelyn myötä. Erään saksalaisen tutkijan näkökulmasta sähkömarkkinoita ei enää ole olemassa. Hinnat eivät anna oikeita signaaleita investoijille ja sijoittajille, jolloin yksityistä rahaa ei ohjaudu hankkeisiin. Valtio tukee vähän kaikkea. Tulisiko kilpailupolitiikan reagoida? Komission kilpailuosaston yritystukien arvioinnin asiantuntijoiden kanssa käydyssä keskustelussa 30.5.2016 ehdotettiin, että EU:n alueella tulisi tukea vähähiilisiä teknologioita pitääksemme EU:n ulkopuoliset maat pois Euroopan markkinoilta. Hintataso pitää saada teknologian kehityksellä alas, ei niinkään kompensoimalla kustannuksia verovaroin. Energian tukien on katsottu olevan nyt tarjontapuolella, kun niitä tulisi kehittää enemmän tk-tuen suuntaan. Kaikki nykyiset elinkeinopoliittiset energia- ja ympäristötuet eivät ratkaise sitä, että mikä teknologia toimii kustannustehokkaimmin. Tuuli, aurinko etc. eivät pelasta ilmastonmuutokselta vaan tarvitaan muutakin. Eri EU jäsenmaissa on havaittu, että erityisesti tällä sektorilla on päällekkäisiä tukia ja tilannetta tulisi kyetä arvioimaan uudelleen.

Yritystuet on haastava kokonaisuus, mikä on rakentunut pala palalta vuosikymmenten saatossa, mistä syystä mm. tarve tarkastella tukien yhteisvaikutuksia korostuu. Muutoshaasteena ovat mm. vahvat edunvalvojat. On myös kivempi antaa kuin ottaa. Rohkeutta hyödyntää tutkimustuloksia tarvitaan enemmän jatkossa, koska läpinäkyvyys lisääntyy esimerkiksi EU-tasolla ja kansallisella tasolla arviointivelvoitteiden takia.

Tutkimustuloksia tulisi hyödyntää rohkeasti ja siirtyä yli hallituskausien menevään ajatteluun Suomen kansantalouden kasvu edellä. Suomi ja koko Eurooppa tarvitsee lisää kasvua tukevia toimia. On saatavissa kansantaloudellisia hyötyjä, jos tutkimuksia tehdään ja jos tuloksia otetaan huomioon politiikan teossa. Jos tuen vaikuttavuutta ei ole kyetty osoittamaan, voidaan perustellusti kysyä miksi resursseja kohdennetaan sinne edelleen. Käytössä olevat säilyttävät tuet jarruttavat yritysten rakenneuudistusta, mikä johtaa työpaikkojen menettämiseen pitkällä aikavälillä, kun toimipaikka- ja toimialarakenne eivät uudistu ja uusia kasvun eväitä ei synny. Hintatasot tulisi saada alas teknologian

kehityksen kautta, ei niinkään kompensoimalla kustannuksia. Osaajia ei myöskään vapaudu kasvavien ja uusien yritysten käyttöön tilanteessa, jossa työikäisen väestön määrä vähenee. Työvoiman liikkuvuutta voitaisiin edistää esim. kohdentamalla yritystukia infrastruktuurin rakentamiseen eli toimintaedellytysten luomiseen kaikille yrityksille.

Kuvaukset hyvän tuen edellytyksistä tukiohjelmittain julkaistaan

Lain 429/2016 mukaan tukiviranomainen voi pyytää lausunnon tuen hyvän tuen edellytysten mukaisuudesta. Jos lausuntoa ei pyydetä, kuvaus hyvän tuen edellytysten toteutumisesta on annettava tiedoksi. Yritystukineuvottelukunta julkaisee kuvaukset pöytäkirjan liitteinä läpinäkyvyyden edistämiseksi. Läpinäkyvyys parantaa osaltaan tuen valmistelun laatua ja tukien vaikuttavuutta.

Yhteinen tilannekuva

TEM muodostaa yhteistä tilannekuvaa yritystukikokonaisuudesta, jolla luodaan pohjaa yhteiselle näkemykselle. Tämä on edellytys muutosten hyväksyttävyydelle. Yhteinen keskustelu on aloitettu syksyllä 2016 tutkimuslaitosten, sidosryhmien ja eri ministeriöiden kanssa.

TEM syventää viime hallituskaudella valmisteltua ”yritystukien liikennevalo -tietokantaa” yritystukien tavoitteilla, luokittelemalla tukia taloudellisen tai yhteiskunnallisen tavoitteen alle, tukimekanismeilla ja vaikuttavuustiedoilla sekä jatkaa yritystukien kokonaiskuvan ylläpitämistä. Tämän tarkoituksena on mahdollistaa tiedolla johtaminen yritystukipolitiikan teossa. Tuet voidaan luokitella sen mukaan, mitkä tuet tukevat kasvua (taloudellinen tavoite) ja mitkä ovat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tukia. Perustiedon keruun jälkeen tutkijoille tarjoutuu mahdollisuus mm. tarkastella toimivatko tukimekanismit tavoitteen mukaisesti ja siten kuin on alun perin ajateltu. Tietokanta tarjoaa jatkossa läpinäkyvästi ja nopeasti tietoa päätöksentekijöille. Tiedot ovat open data –hengessä yhteiskunnan käytettävissä. Muutokset lisäävät läpinäkyvyyttä ja sitä kautta ne vaikuttavat osaltaan yritystukien kehittymiseen vaikuttavampaan suuntaan.

Yritysten verotuet hallituksen tarkasteluun (HS 8.10.2016 haastattelu /ministeri Rehn)

”Osa raskaan teollisuuden päästökauppakulujen korvaamiseen varatuista rahoista saatetaan käyttää toisin. Varoja voitaisiin käyttää myös energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian kehittämiseen tarkoitettuun innovaatiotukeen. Jos päästöoikeuksien hinta pysyy alhaalla, niin päästökaupan vaikutus näiden yritysten toimintaan ei ole kovin merkittävä, silloin voisi ajatella, että näitä varoja voitaisiin käyttää selkeämmin teollisuuden uudistamiseen. Päästökaupan kustannusten korvaamisella torjutaan hiilivuotoriskiä. Hiilivuoto tarkoittaa sitä, että yritys siirtää tuotantoa halvempien päästökustannusten maihin EU:n päästökaupan takia. Hiilivuoto johtaa työpaikkavuotoon.
Hallitus pohtii yritysverotuksen uudistamista. Samalla perataan kaikki yritysten verotuet perusteellisesti. Arvioidaan millä yritystuilla on positiivista merkitystä talouden kehitykseen ja yritysten uudistumisen kannalta.”

SUOMEN HEIKKO TALOUDELLINEN TILANNE – TUKEEKO YRITYSTUKIJÄRJESTELMÄ VANHOJA RAKENTEITA?

Suomen talouden saaminen kasvuun edellyttää investointeja, sekä tuotannolliseen toimintaan että kehittämistoimintaan. Yritystukijärjestelmän keskeinen tavoite tulisi olla kannustaa yritykset investoimaan uudistumiseen, kilpailukykyyn ja kasvuun lain 429/2016 hengen mukaisesti.

Veroluonteiset tuet mukaan lukien, nykyinen yritystukien kokonaisuus kohdistuu suurelta osin olemassa olevan elinkeinotoiminnan ylläpitämiseen. Taloudellisesti vaikeina aikoina säilyttävät ja ylläpitävät yritystuet voivat esim. työllisyys- tai muista rakennemuutoksen negatiivisiin ilmiöihin

liittyvistä syistä olla määräaikaisesti perusteltuja. Tukien kohdentaminen nykyistä elinkeinotoimintaa ylläpitäviin ja säilyttäviin toimiin ei kuitenkaan edistä talouden uudistumista ja kasvua ja ne saattavat jopa toimia päinvastaiseen suuntaan. Tukien täsmällinen kohdentuminen esim. verotukien kohdalla ja ylivalumisen estäminen parantaisivat tukien vaikuttavuutta. Myös verotuet voidaan ottaa käyttöön määräaikaisina, jolloin niiden tarve voidaan arvioida uudelleen sen hetkiseen taloustilanteeseen ja esimerkiksi Euroopan ulkopuolisten maiden kanssa käytävään kilpailutilanteeseen nähden. Tämä antaisi tilaa tarvittaessa kohdentaa tukia uudelleen tai luoda tuki-instrumenttien sisälle lisää kannustavia elementtejä ja elementtejä joilla tuen vipuvaikutusta voidaan nostaa.

On ilmeistä, että nykyinen valtiotalouden tila ja olemassa olevat säästöpaineet huomioon ottaen myös yritystukijärjestelmää ja siihen kohdennettuja varoja jouduttaneen jossakin vaiheessa tarkastelemaan kriittisesti. Tämän tarkastelun pohjaksi olisi hyvä muodostaa riittävä kokonaiskuva yritystuista ja missä määrin tukia on tarkoituksenmukaista jatkossa kohdentaa uudistumiseen ja kasvuun ja missä määrin niitä on välttämätöntä edelleen kohdentaa olemassa olevan elinkeinotoiminnan ylläpitämiseen lähinnä työllisyys- tai muista vastaavista syistä.

Tukien vaikuttavuutta voidaan usein parantaa uudistamalla tapaa, jolla ne toteutetaan. Esim. osaa avustuksista voidaan joissakin tapauksissa harkita korvattavaksi palautuvilla tukimuodoilla (lainat, pääomasijoitukset). Veroluonteisia tukiautomaatteja voidaan joissakin tapauksissa harkita korvattavaksi suorilla tuilla, minkä seurauksena niiden kohdentumista ja vaikuttavuutta voidaan olennaisesti parantaa. Itsestään selviä oikeita tukimuotoja ei kuitenkaan ole, vaan ne täytyy aina suunnitella tavoiteltavien vaikutusten, riittävän kannustavuuden, suhteutetun hallinnollisen kuorman, ja muiden toteutuksen ja toteutusympäristön vaatimusten mukaisiksi.

Muutokset yritystukijärjestelmään tulee tehdä pitkäjänteisesti, määrätietoisesti ja asteittain, jotta yrityksillä on mahdollisuus ennakoida ja riittävästi aikaa sopeutua muutoksiin.

Haitallisesti vaikuttavia tukia tulisi tarkastella kriittisesti kuitenkin siten, että tämä ei välittömästi johda työpaikkojen siirtymiseen pois Suomesta (säilyttävät tuet sekä tuet jotka vaikuttavat eri suuntaan taloudellisten tavoitteiden kanssa). Yrityksille voisi luoda kannusteita kehittää uutta osaamista pysyvän kustannustehokkuuden aikaansaamiseksi. Näitä tulee viedä eteenpäin rinnakkain. Asteittainen ja hyvissä ajoin tiedossa oleva haitallisten tukien väheneminen tekee muutoksesta ennakoitavan yrityksille. Samanaikaisesti resursseja voitaisiin kohdentaa uudelleen sellaisiin tukiin, joilla on taloudellinen tavoite eli kansantalouden kasvuedellytysten ja rakenteellisen uudistumisen edistämiseen sekä yritystoiminnan tehokkuuden lisäämiseen. Yritystuet on taloudellisen tavoitteen mukaisesti suunnattava ensisijassa osaamiseen eli tutkimukseen, tuotekehitykseen, koulutukseen, kansainvälistymiseen tai muuhun yrityksen aineettomaan kehittämistoimintaan taikka pienten ja keskisuurten yritysten pitkän aikavälin kilpailukyvyn parantamiseen tai muuhun hallitusohjelmassa selkeästi määriteltyyn tavoitteeseen. Mahdollisuus luovaan tuhoon tulee sallia. Yhteiskunnallisiin tavoitteisiin myönnettyjä tukia voidaan tarkastella siitä näkökulmasta ovatko ne edelleen relevantteja hallituksen politiikan näkökulmasta ja vaikuttavia, tarvitaanko niitä Suomi 2020 aikaikkunassa.

Tarkastelunäkökulmia:
•Mitkä tuet ovat tehottomia kasvupolitiikan näkökulmasta? Mitkä estävät luovaa tuhoa ja uudistumista?
•Toimivatko nykyisten tukien tukimekanismit toivotulla tavalla? Ovatko ne edelleen kasvua ja kilpailukykyä tukevia elementtejä yrityksen rahoituksessa? Vai haittaavatko ne uudistumista? Ovatko tavoitteet ristiriitaisia ja mitkä ovat tukien yhteisvaikutukset?
•Tarkastelua on järkevää tehdä kokonaisuutena, ei yksi tuki kerrallaan.
•Sisältyykö tukijärjestelmään rakenteellisia ongelmia, millä osa-alueella näitä ilmenee, miten ne ilmenevät ja mitkä ovat vaikutukset kansantalouteen?
- Mikä on kilpailijamaiden tilanne, millaisia tukia myönnetään?

LAIN 429/2016 SOVELTAMISALA

Yritystuen edellytyksistä annetun lain (429/2016, 1 §) soveltamisalaa tulisi harkita tarkistettavaksi koskemaan myös kuntia ja tulevia itsehallintoalueita, jotka mahdollisesti tulevat myöntämään yritystukia. Lain valmistelun yhteydessä useat tahot lausuivat siitä, että lakia tulisi soveltaa myös kuntiin yhtenäisyyden ja hyväksyttävyyden vuoksi. Lain perusteluiden mukaan asiaan luvattiin palata, kun uusi EU:n valtiontukisääntelyn ennakkoarviointimenettely on vakiintunut ja tulevien itsehallintoalueiden asema selkiytynyt. Asiaa tulisi arvioida ja selvittää yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa. Tavoitteena on yhtenäinen tukijärjestelmä, jossa kaikilla toimijoilla on samat pelisäännöt siitä millaisia yritystukia myönnetään ja millä edellytyksillä niitä myönnetään kansantalouden kasvun näkökulmasta.

Hallinnonalat, joilla on yritystukia ovat VM, TEM, MMM, LVM, OKM, YM, UM, STM. Jotkut alat saattavat olla kehittymässä siihen suuntaan, että niihin myönnettyjä tukia tulisi arvioida yritystukina. Esimerkkeinä tuet yleishyödylliseen toimintaan. Tältä osin tilannetta seurataan ja määrittelytyötä tehdään yritystukineuvottelukunnan kautta.

YRITYSTUEN KÄSITE

Tilastokeskuksen yritystukitilastot sisältävät vain osan suorista yritystuista. Ongelmaksi muodostuu se, että kun yleisesti puhutaan esim. yritystukien leikkaamisesta niin keskitytään vain suoriin yritystukiin, jotka ilmenevät Tilastokeskuksen tietokannasta. Tällöin muiden hallinnonalojen myöntämät yritystuet ml verotuet jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Toimenpiteenä TEM käynnistää keskustelut Tilastokeskuksen kanssa yritystukitilastojen kehittämisestä. Kyse on yritystuen määritelmän yhdenmukaisuudesta ja Tilastokeskuksen yritystukitilaston kehittämisestä nykyistä kattavammaksi. Yritystuen käsite verotuen kohdalla edellyttää myös lisämääritystarpeita yhteistyössä VATT:n kanssa.

VAIKUTTAVUUSINDIKAATTORIT

Ongelmaksi on myös Suomessa koettu vertailukelpoisten mittarien puute vaikuttavuuden mittaamiseen. EU metodologia vaikuttavuuden arvioinnin menetelmistä (2014) sisältää kuitenkin yhtenäisen mittariston jäsenmaiden käyttöön. Lisäksi TEM yritystukineuvottelukunnan puitteissa voidaan tehdä yhteistä kehitystyötä ja luonnostella indikaattoreita eri hallinnonalojen käyttöön esimerkiksi kansantalouden kasvun näkökulmasta. Yhteisiä indikaattoreita voisivat olla esimerkiksi kokonaisvaikutus työllisyyteen, tuottavuuden kasvu, liikevaihdon kasvu, hallinnollinen kustannus/tukieuro. Tutkijoiden mukaan yritystukien luonteesta johtuen samat indikaattorit eivät sovi kaikkiin yritystukiin.

VATT POLICY BRIEF 2-2016 ”SUOMEN ENERGIAVEROTUS SUOSII ENERGIAINTENSIIVISIÄ SUURYRITYKSIÄ”

EU:n valtiontukisääntöjen valossa:

1. EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta VATTin kritisoimat tuet ovat sallittuja ja vapautettuja valtiontukien ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Komissio ei pidä tukia niin kilpailua vääristävinä, että ennakkovalvonta olisi tarpeen. EU:ssa siis kaikki tuet, joilla pysytään energiaverodirektiivin minimien (=maksetaan direktiivin mukainen vähimmäisvero) sisäpuolella, ovat tällaisen kohtelun piirissä.

2. Tuen oikeutus EU-tasolla perustuu kilpailukykynäkökohtiin (=EU:n kilpailukyky suhteessa kolmansiin maihin) sekä epäsuoriin ympäristövaikutuksiin. Epäsuorilla ympäristövaikutuksilla viitataan hiilivuotoon, mikä on ollut esillä päästökauppakompensaation yhteydessä. Toisaalta veroetujen salliminen on nähty perusteltuna myös siksi, että ne mahdollistavat korkeiden ympäristöverojen asettamisen ylipäätään (jolla puolestaan on epäsuora vaikutus ympäristönsuojeluun) niissä jäsenvaltioissa, jotka näin haluavat tehdä.

3. Suomen EU-vaikuttamisessa näiden tukien hyväksyttävyyden varmistaminen on perinteisesti ollut tärkeää ja tätä on edistetty myös TEMin taholta. Jos kansallisessa pohdinnassa tulisi tutkimustiedon ym. pohjalta suunnanmuutos, EU-vaikuttaminen tulisi miettiä uudelleen, kun uuden sääntökauden valmistelut alkavat vuonna 2018.

Yleisesti olisi tärkeää pohtia EU-tason viitekehystä eli millaista keskustelua muissa jäsenmaissa käydään ja mitä konkreettisia toimia muilla mailla on. Jos jossain maassa ei ole käytössä korkeita ympäristö/energiaveroja, on ko. maan raskas teollisuus lähtökohtaisesti suomalaista paremmassa asemassa (jos Suomessa ei verotukijärjestelmää ole). Tästä näkökulmasta Suomen veroetu kaiketi vain saattaa suomalaisen yrityksen samalle viivalle kilpailijamaiden yritysten kanssa – vaikka toimenpide EU-oikeuden valtiontuen kriteerit sekä myös VATTin verotuen määritelmän täyttääkin.

Useissa EU-maissa on käynnissä myös keskustelua siitä, miten raskasta teollisuutta voidaan entistä enemmän avittaa valtiontukien turvin. Britanniassa raskaan teollisuuden tuet ja koko EU:n valtiontukisääntöjen romuttaminen nousivat Brexitin yhteydessä yhdeksi pääteemaksi. Energiaintensiivisen teollisuuden tilanteesta ja tuista keskustellaan myös EU-työryhmässä, jossa käsittääkseni EIOlta on edustus (Kari V?). Tukikilpailua pystytään suitsimaan vain tiukoilla EU-tason säännöillä – ja tämä on ollutkin yksi Suomen perinteinen EU-vaikuttamisen lähtökohta.

4. VATTin mukaan energiaintensiivisten yritysten verotuille ei olisi tarvetta mm. sen takia koska sähkön hinta ja muut kustannukset ovat Suomessa kilpailijamaiden tasolla. Pitäisikö tarkastella myös sitä, kuinka suuri painoarvo energiakustannuksilla on yritysten bruttoarvonlisäyksessä Suomessa vs. muualla. Tässä voi olla variaatiota eri maissa ja merkitystä, kun pohditaan Suomen kilpailukykyä.

Muuta:

1. Aina ei kyetä sisällyttämään tutkimukseen kaikkea vaan on pakko tehdä valintaa tutkittavan asian suhteen. Kokonaisuusharkinta kuitenkin aina paikallaan suhteessa mm. maan taloudelliseen tilanteeseen ja kilpailijamaihin.