Ministry of Economic Affairs
and Employment of Finland

EIO/RAJU 20.2.2017

Lausunto

Tarkastusvaliokunta
tiistai 21.2.2017 klo 12.30

Asia: Tarkastusvaliokunta tiistai 21.2.2017 klo 12:30 / K 17/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

Lausunnossamme esitämme seuraavaa:

Lausuntopyynnössä ministeriöltä pyydetään ensisijaisesti näkemystä tarkastusviraston vuosikertomuksen osuudesta ”elinkeinoelämän edistäminen”. Tässä pääpaino on vienninrahoituksen ja pääomasijoitustoiminnan arvioinneissa. Lisäksi kiinnitetään huomiota mm. innovaatiorahoitukseen ja julkisten hankintojen vähäiseen innovatiivisuuteen. Valiokunta haluaa myös kuulla asiantuntijaa yritystukien vaikuttavuudesta, ongelmakohdista sekä vireillä olevista kehittämishankkeista.

Säädösvalmistelun osalta ml. yritysvaikutusten arviointi on osana valmisteluprosessia. Valtion erityisrahoituksen osalta vaikutusten arviointia on tehty ensisijaisesti hallinnon sisällä osana virkamiestyötä. Aika ajoin kuitenkin teetetään ulkopuolisilla arvioitsijoilla selvityksiä muun muassa toiminnan vaikuttavuuteen liittyen. Myös mahdollisia haitta- tai sivuvaikutuksia on pyritty arvioimaan osana rahoitusmarkkinoiden toimivuuden edistämistä ja säädösvalmisteluprosessia, vaikka niitä ei olisikaan eksplisiittisesti tuotu esille hallituksen esityksessä. Esimerkkinä valtion vienninrahoitus kohdentuu markkinapuutealueille, eikä se siten häiritse markkinoiden toimintaa (mahdollinen haitallinen vaikutus). Luotto- ja rahoituslaitokset ovat vetäytyneet suurista pitkän maksuajan vientiluotoista rahoitusmarkkinakriisin ja kiristyneen pankkisääntelyn myötä. Ministeriö toteaa, että se on myös pyrkinyt vientiluottotarjonnan sijasta edistämään rahoitusmarkkinoiden osallistumista vienninrahoitukseen ns. jälleenrahoitustakauksella, mutta valitettavasti tämä instrumentti ei ole toiminut Suomessa. Jotta suomalaisilla viejillä oli käytössään kansainvälisesti kilpailukykyinen vienninrahoitusjärjestelmä, vienninrahoitusvaltuuksia on jouduttu nostamaan.

Kansainvälinen arviointi vienninrahoitusjärjestelmän toiminnasta, vaikutuksesta ja riskeistä (Assessment of the Operation, Impact and Risks of the Officially Supported Export Financing System and State Guarantee Granted for the Fund Acquisition of Export Credits) on juuri valmistunut. Tämän lisäksi valtion vienninrahoituksen vaikuttavuudesta on tehty muita tutkimuksia, joista voidaan mainita Turun kauppakorkeakoulussa tehty tutkimus. Valtion vienninrahoitusjärjestelmä toimii hyvin ja riskienhallinta on ammattitaitoista. Arvioinnissa ei ole havaittu mitään erityisen kriittistä. Suomen elinkeinorakenne ja vienninrakenne on johtanut siihen, että Finnvera Oyj:lla on vastuu- ja riskikeskittymiä erityisesti laivanrakennus-, telekommunikaatio- sekä metsäteollisuusalalla. Ministeriö antaa mainitusta arvioinnista selvityksen eduskunnan talousvaliokunnalle kevään aikana.

Kertomuksessa viitataan myös valtion pääomasijoitustoimintaan. Vaikka Suomi on varhaisen vaiheen pääomasijoituksissa (venture capital) BKT:hen nähden Euroopan huippua, rahastojen koot ja keskimääräiset sijoitukset, rahoituskierrokset ovat Suomessa alhaisella tasolla. Markkinapuute on havaittu mm. 1-10 miljoonan sijoituksissa.

Valtio on tehnyt viime vuosina varsin merkittäviä panostuksia pääomasijoitustoimintaan turvatakseen kasvurahoituksen ja vivuttaakseen yksityistä riskipääomaa markkinoille. Rahoitus on kanavoitu vastuullisesti Tesin, Finnveran ja Tekes Pääomasijoituksen kautta useiden vuosien aikana eri välinein ja eri markkinasegmenteille. Markkinapuutelähtökohdan ohella valtion erityisrahoituksella voi olla myös elinkeinopoliittinen rooli. Yhtenä esimerkkinä Tesin suora sijoitusohjelma, jonka avulla pyritään katalysoimaan kasvua erityisesti biotalous, cleantech, digi ja terveysteknologialalla. Valtio toimii pääasiallisesti rahastosijoittajana, jolloin yksityiset hallinnointiyhtiöt tekevät sijoitukset. Valtio on aina vähemmistösijoittaja. Ministeriön mukaan lähivuosina suoran rahoitustarjonnan lisäämisen sijasta tulisi keskittyä kehittämään toimintaympäristöä sellaiseksi, että yksityinen riskiraha tulisi markkinoille ja kapeaa sijoittajajoukkoa saataisiin laajennettua. Tästä esimerkkinä yleishyödyllisten yhteisöjen mahdollisuus sijoittaa kommandiittiyhtiö -muotoisiin pääomasijoitusrahastoihin veroneutraalisti. Lisäksi osalla ulkomaisia sijoittajia on esteitä sijoittaa Suomalaisiin pääomarahastoihin.

Pääomasijoitustoiminnan vaikuttavuutta on arvioitu muun muassa kohdeyhtiöiden liikevaihdon, viennin ja työpaikkojen kasvulla ja verrattu sitä koko yrityskannan keskiarvioihin. ETLA julkaisi viime vuoden lopulla Kasvun nälkä -raportin, jossa tarkasteltiin pääomasijoitustoimintaa. Vaikuttavuusarviointia pyritään kehittämään edelleen myös pääomasijoitustoiminnassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on kehittänyt ja pyrkii jatkossakin kehittämään rahoitusmarkkinoiden seurantaa ja elinkeino- ja innovaatiopolitiikkatoimien vaikuttavuusarviointia. Yhtenä esimerkkinä yhteistyötä ollaan kehittämässä myös valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston kanssa. Elinkeino- ja innovaatio-osastolle on myös muodostettu vastikään ns. business intelligence -toiminto, jonka tehtävänä on muun muassa edistää tiedolla johtamista sekä osaltaan kehittää toiminnan vaikuttavuuden arviointia. Lisäksi ulkopuolisia arviointeja toimijoista ja/tai toiminnasta teetetään jatkossakin säännöllisesti.

Hallitusohjelman mukaisesti kilpailukykyä lisäävän yritystukijärjestelmän kehittämisen ensimmäinen vaihe toteutui 1.7.2016, kun laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016) tuli voimaan. Laki antaa perustan kehittää yritystukia siten, että niitä kohdennettaisiin pitkällä aikavälillä kestävään taloudellisen toiminnan vahvistumiseen eli pitkän aikavälin tuottavuuskehitykseen.

Kotimaisia vaikuttavuustutkimuksia yritystuista on melko vähän. Eniten on tutkittu t&k -tukia ja työllisyystukia. Yleisesti tutkimus suosittaa suuntamaan yritystuet toimintaan, johon arvioidaan liittyvän positiivisia ulkoisvaikutuksia muuhun yhteiskuntaan leviävien innovaatioiden ja muiden yhteiskunnallisten hyötyjen muodossa. Erityisesti VATT ja Etla ovat tutkineet yritystukien vaikuttavuutta. Yritystuet saattavat heikentää markkinamekanismin toimintaa ja sitä kautta rakennemuutosta. Yritystukijärjestelmän tavoitteena on verovarojen mahdollisimman tehokas ja vaikuttava käyttö kansantalouden kasvun edistämiseksi. Yritystuet vääristävät aina kilpailua jonkin verran – joko kansainvälisesti tai paikallisesti, ja siksi niitä pidetään yleisesti markkinatalouteen kuulumattomina. Ennen yritystukien käyttöönottoa tulisi aina käydä läpi vaihtoehtoiset keinot edistää haluttua tavoitetta. On kuitenkin tilanteita, joissa yritystukien käyttö voi olla perusteltua.

Yritystukia ja verotukia on käytetty välineinä erilaisten sektoritavoitteiden saavuttamiseksi ja järjestelmä on rakentunut erillisten päätösten pohjalta ratkaisuna yksittäisiin ongelmiin. Yritystukia ei tulisi ajatella saavutettuina etuina, vaan niitä tulisi tarkastella yli hallituskausien ja löytää kehittämiselle suunta. Edellä mainittu laki (429/2016) ja sen sisältämät hyvän tuen edellytykset antavat hyvän perustan kehittää tukijärjestelmää yhtenäisemmäksi ja kansantalouden kasvua edistävään suuntaan. On huomattava, että tuilla voi olla myös yhteiskunnallisia tavoitteita kuten huoltovarmuus, eriarvoistumisen ehkäiseminen tai korkealaatuinen elinympäristö.

Tuet kohdentuvat paremmin, jos ne myönnetään harkinnanvaraisesti suorina tukina. Suuri osa tuista on kuitenkin verotukia. Tuet voivat osaltaan hidastaa toimialojen monipuolistumista ja toimialan sisäistä

uudistumista. Investointituilla ei ole merkittäviä vaikutuksia kokonaistuottavuuteen. Niillä aikaansaatavia tuottavuusvaikutuksia ja kasvua saadaan mikäli yritys käyttää tukea esim. uuden ja tehokkaamman tuotantoteknologian hankintaan tai mikäli yritys investoi siten, että työtavat muuttuvat tai uuden teknologian käyttöönotto edellyttää koulutusta. Investointitukia tulisi kehittää kasvua tukeviksi siten, että ne kohdistuvat eturintamateknologiaan, demonstraatiohankkeisiin ja pilotteihin.

Tuet, jotka eivät sisällä uudistavaa elementtiä, lisäävät yritysten tehottomuutta. Se voi johtaa työpaikkojen menettämiseen pitkällä aikavälillä, kun yritykset eivät uudistu ja uusia kasvun eväitä ei synny. Tuotantokustannuksiin perustuvat tuet eivät ole pitkällä aikavälillä hyvä ratkaisu, koska ne eivät kannusta ja ohjaa uudistumiseen. Niiden ongelmana on myös se, että tuen määrä nousee tuotannon kasvaessa mikä johtaa valtion menojen kasvamiseen. Taloudellisesti vaikeana aikana tuotantoa ylläpitävät tuet voivat olla väliaikaisesti perusteltuja. Samalla voisi olla tarkoituksenmukaista edistää yritysten uudistumista.

Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta sopi 25. lokakuuta 2016 teettävänsä selvityksen yritystuista ja niiden vaikutuksista. Selvityksen tekevät yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia, maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö. Hallituksen käynnistämässä selvityksessä arvioidaan yritystukien uudelleen kohdentamisen tarpeita tästä näkökulmasta. Myös yritystukiin suunnattuja määrärahoja ja niiden vaikuttavuutta on perusteltua tarkastella kriittisesti riittävän usein.

Vuosikertomuksessa on nostettu esille, että Innovaatiorahoituskeskus Tekesin niukkenevaa rahoitusta on kohdennettu kansainvälistymällä kasvua hakeville yritykselle, ja näillä kriteereillä t&k -rahoitusta ei ohjaudu heikon tuottavuuskehityksen kiinteistö- ja rakennusalalle eikä kaupan alalle. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan painopistealueena on ollut kansainvälistymällä kasvua hakevat yritykset. Tekes on kuitenkin myös rahoittanut kiinteistö- ja rakennusalaakin viime vuosina. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita RYM-shok, joka on pyrkinyt uudistamaan toimialaa. Alalla on havaittavissa jäykkyyksiä, joita ei pelkällä t&k -rahoituksella voida korjata ja ne ovat osa syy alan heikkoon tuottavuuskehitykseen.

Innovatiivisia julkisia hankintoja on edistetty vuosina 2013–2016 Tekesin Huippuostajat -ohjelman avulla. Ohjelma on tarjonnut rahoitusta innovatiivisten hankintojen suunnitteluun sekä verkottanut toimijoita ja kehittänyt osaamista. Hallituksen 5 % innovatiivisten julkisten hankintojen tavoitteen edistämiseksi Tekes on yhteistyössä kärkihankkeiden kanssa määritellyt alueita, joissa innovatiivisia julkisia hankintoja voidaan hyödyntää kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja räätälöinyt toimenpiteitä kärkihankkeiden tueksi. Myös Innovatiiviset kaupungit -ohjelmassa ja suurimpien kaupunkien kanssa tehdyissä kasvusopimuksissa on innovatiivisia julkisia hankintoja koskevia tavoitteita.