15.11.2021

Vuoden 2022 talousarvioesitys

Työ- ja elinkeinojaosto 10.11.2021 klo 8.30 TAE 2021/ pääluokka 32

Etukäteiskysymykset elinkeinoministeri Mika Lintilä

Sisällys

1 OIKEUDENMUKAISEN SIIRTYMÄN RAHASTO 2

2 TURVEALAN YRITTÄJIEN TILANNE 4

3 RRF-RAHOITUKSEN VALVONTAMEKANISMIT 6
3.1 RRF:stä rahoitettavien kokonaisuuksien rahoituksen jatkuvuus 6

4 KIERTOTALOUS 8

5 KORONA-AJAN YRITYSTUKIEN TARKASTUKSET JA ARVIOINTI 11

1 Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto

Oikeudenmukaisen siirtymän rahojen käytöstä on maakunnissa epäselvyyksiä. Rahoilla on tarkoitus tukea siirtymää turvetuotannosta kohti uusiutuvia polttoaineita. Millaisiin kohteisiin rahoja voi käyttää ja millaisiin ei (esimerkkejä)? Kuka ja miten valvotaan, etteivät rahat valu yleishyödyllisiin kehittämiskohteisiin ja –tarpeisiin?

JTF:llä (Just Transition Fund) vastataan vähähiilisen siirtymän aiheuttamiin sosioekonomisiin ja ympäristöllisiin haittavaikutuksiin työllisyyden ja kestävien aluetalouksien turvaamiseksi. Suomessa JTF-valmistelun perusta on hallitusohjelman kirjaus turpeen energiakäytön puolittamisesta 2030 loppuun mennessä. JTF:n tehtävänä on vastata alue- ja rakennepolitiikan toimenpitein elinkeinojen monipuolistamiseksi ja työvoiman sopeuttamiseksi.

JTF-toimien kohdealuetta ei rajata turvealueisiin. Oleellista on, että toimenpiteiden hyöty suuntautuu ahdinkoon joutuneen turvetoimialan välittömien ja välillisten haittojen vaikutusalueeseen, joka voi olla haittavaikutusten laajuudesta ja luonteesta riippuen maantieteellisesti suhteellisen laajakin. Elinkeinojen monipuolistamisen toimenpiteet kohdistuvat pääosin turvetoimialan ulkopuolisille sektoreille maakunnan älykkään erikoistumisen strategian mukaisesti.

JTF-varojen käyttö määritellään alueellisissa siirtymäsuunnitelmissa, jotka laaditaan maakunnissa maakunnan liittojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) johdolla kumppanuusperiaatetta noudattaen 14 maakunnassa: Etelä-Karjala, Etelä-Pohjanmaa, Etelä-Savo, Kainuu, Keski-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Kymenlaakso, Lappi, Pohjanmaa, Pohjois-Karjala, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Savo ja Satakunta. Pirkanmaan JTF-alueeseen kuuluvat kuitenkin vain Parkano, Kihniö, Virrat ja Punkalaidun.

Komissio hyväksyy siirtymäsuunnitelmat erityisesti sen pohjalta, miten suunnitelmissa on esitetty ja perusteltu toimien yhteys turvetoimialan ahdinkoon ja miten haittavaikutuksiin vastataan elinkeinojen monipuolistamiseksi ja työvoiman sopeuttamiseksi. JTF-asetus säätää JTF-rahaston valmistelusta ja määrittelee tarkoin, mitä alueellisen siirtymäsuunnitelman tule sisältää. Tämän johdosta kunkin alueen tulee toimittaa siirtymäsuunnitelma komission hyväksyttäväksi. JTF-rahastosta ei voida tukea siirtymäsuunnitelman ulkopuolisia hankkeita tai investointeja. Yleishyödyllisiä kehittämiskohteita ei voida rahoittaa JTF-varoin.

Tukea myöntävät viranomaiset valvovat myönnetyn avustuksen käyttöä ja varmistavat, että rahat hankkeissa käytetään siihen tarkoitukseen kuin ne on ao. alueellisen siirtymäsuunnitelman mukaisesti myönnetty. JTF-avustuksia myöntävät maakunnan liitot sekä ELY-keskukset, jotka myös tarvittaessa keskeyttävät maksut ja perivät jo maksetut tuet takaisin. Hankkeita tarkastavat em. valtionapuviranomaisten lisäksi riippumattomat tarkastusviranomaiset: valtionvarain controller –toiminto ja EU:n tarkastuselimet. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus tehdä tukea myöntäviin viranomaisiin sekä tuensaajiin kohdistuvia tarkastuksia.

Esimerkkejä rahoitettavista toimintatyypeistä:

1) Pk-yritysten kasvu, kansainvälistyminen ja innovointivalmiudet (ml. liiketoiminta- ja markkinointiosaaminen), toimintaa uudistavat ja tuottavuutta lisäävät investoinnit sekä tuotteiden, palveluiden ja tuotantomenetelmien kehittäminen;
2) Elinkeinoelämälähtöinen innovaatiotoiminta ja TKI-yhteistyö; yritysten ja tutkimuksen yhteishankkeet;
3) Uusi tai uudistuva liiketoiminta, (ml. yritysverkostojen kehittäminen, yrityskiihdyttämö- ja hautomomallit) sekä yritysten jatkuvuus omistajavaihdoksin;
4) Uudelleenkoulutus ja uusien taitojen hankkiminen; turvesektorilta työttömäksi jääneet tai työttömyysuhanalaiset erityiskohderyhmänä nuoret;

5) Turveyrittäjien osaamisen ja valmiuksien kehittäminen mm. puunkorjuun ja turvesoiden ennallistamisen aloilla uuden liiketoiminnan mahdollistamiseksi;
6) Uudet innovaatiot turpeen korvaamiseksi;
7) Uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden uudet ratkaisut ja TKI;
8) Pk-yritysten bio- ja kiertotalouskonseptit;
9) Selvitykset turvetuotannosta poistuvien soiden ennallistamisen ja jälkikäytön edellytyksistä ja mahdollisuuksista.

Taulukko. JTF:n indikatiivinen jako maakunnittain 2021–2027 (€)

Maakunta	Euroa (EU+valtio)
Uusimaa	0
Pohjanmaa	19 046 276
Varsinais-Suomi	0
Pirkanmaa	4 312 362
Pohjois-Pohjanmaa	119 384 298
Lappi	62 586 829
Keski-Pohjanmaa	19 688 086
Pohjois-Savo	82 604 824
Etelä-Karjala	25 759 235
Kanta-Häme	0
Satakunta	26 913 025
Keski-Suomi	47 523 909
Etelä-Pohjanmaa	41 108 138
Päijät-Häme	0
Pohjois-Karjala	55 935 449
Kainuu	14 888 450
Kymenlaakso	32 883 014
Etelä-Savo	43 356 358
YHTEENSÄ	**595 990 253**

2 Turvealan yrittäjien tilanne

Miten turvealan tuen kohdistumista turveyrittäjille parannetaan ja mahdollistetaan turveyrittäjien edelleen toimiminen mm. kuivike- ja kasvuturpeen parissa? Kuinka onnistuneena energia- ja elinkeinopoliittisesti elinkeinoministeriö pitää turpeen viimeisintä veronkiristystä?

Tukien kohdistuminen sekä kasvu- ja kuiviketurve

Hallitus linjasi kevään 2021 puoliväliriihessä yhteensä 70 milj. euron tukipaketista turveyrittäjille. Noin 5 milj. euroa on varattu neuvonta- ja kehittämispalveluihin sekä avustuksiin mm. uutta liiketoimintaa ja uudelleentyöllistymistä varten, 1 milj. euroa erilaisiin turveyrittäjiä tukeviin jatkoselvityksiin (esim. soiden jälkikäyttövaihtoehdoista), 4 milj. euroa lisävaltuutta nykyiselle metsitystuelle ja suorina tukitoimenpiteinä yhteensä noin 60 milj. euroa, josta 30 milj. euroa nk. luopumistukeen ja 30 milj. euroa turvetuotantokoneiden romutus- tai käytöstäpoistamistukeen.

Turvealan yritysten uuden yritystoiminnan kehittämiseen on jo nyt käytettävissä ELY-keskuksista haettavia subventoituja palveluja yritysten tilanteen analysoimiseksi ja kehittämistarpeiden kartoittamiseksi ulkopuolisen asiantuntijan toimesta sekä uuden liiketoiminnan kehittämishankkeisiin myönnettävät yritysten kehittämisavustukset. Näihin palveluihin ja avustuksiin on osoitettu ja jaettu ELY-keskuksille lisämäärärahaa hieman yli 2 milj. euroa ja määrärahaa voidaan lisätä tarpeen mukaan muilta momenteilta. Lisäksi turvealan uudelleentyöllistymisen ja -koulutuksen tukemiseen on osoitettu lisämäärärahaa 2,5 milj. euroa, josta on toistaiseksi jaettu TE-toimistoille tarvearvion pohjalta 1,3 milj. euroa.

Näistä palveluista ja avustuksista ELY-keskukset ovat usealla alueella informoineet seudullisia yrityspalveluita ja muita kuntien elinkeinoneuvonnasta vastaavia. Lisäksi TE-toimistot ovat suoraan kontaktoineet turvealan yrittäjiä erityisesti työvoiman koulutustarpeista. Toistaiseksi palveluiden ja avustusten kysyntä on ollut vähäistä, joten viestintä- ja aktivointitoimia tarvitaan siten vielä lisää näiden palvelujen ja avustusten käytön edistämiseksi. Tässä aiotaan hyödyntää aktiivisesti turvetoimialan järjestöjä sekä verkostoja niin alue- kuin paikallistasolla (ELY-keskukset, TE-toimistot, Seudulliset yrityspalvelutverkosto ml. kauppakamarit ja Suomen yrittäjät).

Niin ikään turvealan yrityksille suunnattavien turvekoneiden käytöstäpoistamistuen ja luopumistuen valmistelu on vielä kesken, mutta se pyritään saamaan valmiiksi vuoden 2021 loppuun mennessä. Molemmat tuet ovat EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta haastavia. Näin ollen ne on päätetty toteuttaa EU:n nk. de minimis -valtiontukimallilla, joka ei vaadi hidasta notifiointia komissiolle, mutta joka rajoittaa kaikkien de minimis -tukien määrän 200 000 euroon yritystä kohti kolmen vuoden aikana. De minimis -vaihtoehtoa puoltaa myös se, että turveyrittäjien määrä on Taloustutkimuksen tekemän selvityksen mukaan noin 440, eli molemmille tuille myönnettyä rahaa on käytettävissä keskimäärin selvästi alle 200 000 euroa per yrittäjä.

Vaikka kasvu-, kuivike- ja energiaturvetta nostetaan pääosin samoilla koneilla, olemassa olevat suot määrittävät sen, minkä turpeen nostamiseen kalustoa on viime aikoina käytetty, sillä kasvu- ja kuiviketurpeena käytetään turvesuon vähiten maatunutta pintakerrosta. Vasta sen loputtua siirrytään syvemmällä olevan pitemmälle maatuneen energiaturpeen nostamiseen. Täten tällä hetkellä pelkästään energiaturvetta nostava yrittäjä voisi siirtyä kasvu- ja kuiviketurpeen nostamiseen ainoastaan uusilla tuotantoalueilla, kun taas juuri avatulla turvesuolla tilanne on toinen. Lyhyellä aikavälillä ei ole näkyvissä, että kasvu- ja kuiviketurpeen kysyntä romahtaisi, vaikkakin sen hinta todennäköisesti nousee energiaturpeen kysynnän laskiessa. Lisäksi turveyrittäjien tukitoimien mahdollistamaa tukitasoa ei voi pitää niin suurena, että koneet mieluummin romutettaisiin kuin jatkettaisiin kasvu- ja kuiviketurpeen nostamista.

Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että luopumistuen maksamisen ehdoksi täytyy asettaa vaatimus turveliiketoiminnan lopettamisesta. Sen sijaan romutustuen maksaminen ei tällaista ehtoa edellytä. Kummalle-

kaan tuelle ei myöskään olla asettamassa tukikohtaista maksimimäärää, vaan rajoittava tekijä on edellä mainittu yhteinen de minimis -kiintiö. Täten mikäli turveyrittäjä haluaa jatkaa kasvu- ja kuiviketurpeen nostamista mutta toteaa suurimman osan kalustostaan tarpeettomaksi energiaturpeen kysynnän hiipuessa, hän voi hakea pelkkää romutustukea aiemmin energiaturpeen nostossa käyttämälleen kalustolle ja saada siihen tukea niin paljon kuin de minimis -kiintiö sekä tukiehdot (esim. koneiden määrä ja ikä) mahdollistavat.

Vuoden 2020 turveveron korotus

Suomi kuuluu Euroopan unionin jäsenyyden myötä myös EU:n yhteiseen päästökauppajärjestelmään. Tämän järjestelmän päästöoikeuden hinta lähti vuonna 2020 rajuun nousuun ja lopulta moninkertaistui lyhyen ajan sisällä, mikä teki välittömästi energiaturpeesta huomattavasti aiempaa kalliimman polttoaineen päästökauppasektorilla.

Voidaan toki kysyä, kuinka tarpeellinen vuoden 2021 alusta voimaan tullut energiaturpeen veronkorotus oli päästötavoitteiden saavuttamisen kannalta, mutta asian kääntöpuolena oli se, että turpeen verotusta haluttiin korottaa saman verran kuin muidenkin fossiilisten polttoaineiden eikä antaa sille enempää laskennallista veroetua. Pienehkö korotus oli siis kompromissi.

On myös huomattava, että veronkorotuksella ei ole alan hankalasta tilanteesta huolimatta kokonaiskuvaan merkittävää vaikutusta nykyisillä päästöoikeuden hintatasoilla, sillä suurin osa Suomessa energiaturvetta käyttävistä energialaitoksista kuuluu päästökaupan piiriin. Kuten esimerkiksi AFRY:n turvetyöryhmälle tekemästä selvityksestä ilmenee, nykyisen verotason vaikutus turpeen kannattavuuteen verrattuna päästökaupan vaikutukseen on vain murto-osa.

Päästökaupan ulkopuolella jyrsinturve on puolestaan pysynyt veronkorotuksen jälkeenkin muita vaihtoehtoja edullisempana polttoaineena ja palaturpeenkin hinta suunnilleen samalla tasolla metsähakkeen kanssa. Lisäksi hallitus päätti helpottaa päästökaupan ulkopuolisten ja pienimpien energiaturpeen käyttäjien tilannetta puoliväliriihessään nostamalla määräaikaisesti verottoman käytön alarajaa, mistä on tehty hallituksen esitys eduskuntakäsittelyä varten.

3 RRF-rahoituksen valvontamekanismit

Noin puolet Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman rahoituksesta kohdistuu TEM:n hallinnonalan toimenpiteisiin. Business Finland on tässä merkittävä toimija. Millaisia valvonta- ja tarkastusmekanismeja sisältyy rahoituksen myöntämiseen ja käyttöön?

Valmistelussa on hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta (hankenumero VM146:00/2021). Kyseessä on elpymis- ja palautumistukivälineen kansallisen toimeenpanon edellyttämä lainsäädäntö koskien viranomaisten tehtäviä sekä tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia.

Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon seurantaan tarkoitetun tietojärjestelmäratkaisun on määrä olla toiminnassa ennen ensimmäisen komissiolle tehtävän maksupyynnön esittämistä. Tietojärjestelmäratkaisu perustuu olemassa oleviin järjestelmiin ja sen on määrä sisältää toiminnot muun muassa a) suunnitelman välitavoitteita ja tavoitteita koskevien tietojen keruuseen ja niiden saavuttamisen seurantaan sekä b) tiettyjen (elpymis- ja palautumistukivälineestä annetun asetuksen (EU 2021/241) 22 artiklan edellyttämien) tarkastusta ja valvontaa varten vaadittavien tietojen keräämiseen, säilyttämiseen ja niihin pääsyn varmistamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön taloudenhoidossa noudatetaan sekä yleisesti että elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnin osalta valtion talousarviosta annettua lakia (talousarviolaki 423/1988 muutoksineen), valtion talousarviosta annettua asetusta (talousarvioasetus 1243/1992 muutoksineen) ja muita valtion taloudenhoitoa koskevia lakeja sekä valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin määräyksiä ja ohjeita. Ministeriön taloussääntö ja työjärjestys muodostavat keskeiset perusteet sisäisen valvonnan menettelyille. Ministeriössä on suoraan kansliapäällikön alaisuudessa itsenäinen sisäinen tarkastus. Elpymis- ja palautumissuunnitelman tukia hallinnoivina viranomaisina toimivat suunnitelman toimenpiteistä riippuen työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi hallinnonalan virastot.

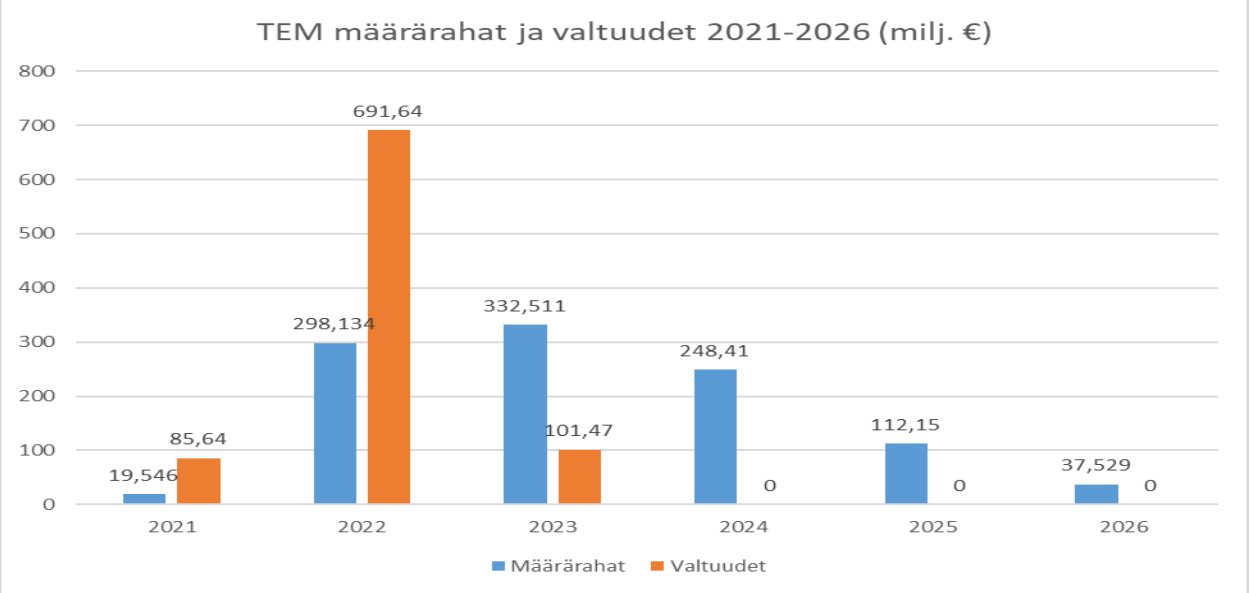
Business Finlandin toimintaa ohjaavat sitä koskeva erityislainsäädäntö, valtiontukea koskevat kansalliset ja eurooppalaiset säädökset sekä yhtiömuotoisen toiminnan osalta osakeyhtiölaki. Julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan Business Finland noudattaa hallinnon yleislakeja. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisessa rahoituksessa käytetään Business Finlandin käytössä olevia tukiohjelmia, rahoituspalveluita ja useimmissa hauissa myös käytössä olevia rahoituskriteereitä. Elpymis- ja palautumistukivälineestä annettu asetus edellyttää uusien kriteerien (esim. ei merkittävää haittaa -periaate, *do no significant harm* DNSH) käyttämistä sekä totutusta poikkeavien tietojen keräämistä. Business Finlandin rahoitusprosessi, ml. valvonta- ja tarkastusmekanismit, on käytettävissä myös elpymis- ja palautumistukivälineen mukaiseen rahoitukseen. Business Finlandin sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty kolmella toisiaan täydentävällä tasolla (ns. kolmen puolustuslinjan malli): 1) Sisäinen valvonta on erottamaton osa kaikkea ydintoimintaa ja sen johtamista, 2) Sisäisen valvonnan tuki (compliance-toiminto ja riskienhallinta) varmistaa, että organisaation toimintaa harjoitetaan säännösten ja vahvistettujen toimintaperiaatteiden mukaisesti ja 3) Sisäinen tarkastus todentaa sisäisen valvonnan tuloksellisuuden ja tuottaa sisäisen valvonnan ja muun toiminnan kehittämisessä tarvittavaa palautetietoa.

3.1 RRF:stä rahoitettavien kokonaisuuksien rahoituksen jatkuvuus

RRF:n kautta työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan kohdentuu alustavan arvion mukaan rahoitusta 1082 milj. euroa vuosien 2021-2026 aikana. Rahoituksesta valtaosa kohdentuu vuosille 2021-2023. TEM:n pääluokassa rahoitus on pääsääntöisesti kertaluonteista lisäpanostusta: ainoastaan Pohjoismai-

sen työvoimapalvelumallin lisärahoitus (70 M€) on sellaista, joka jatkuu samalla tasolla kansallisella lisärahoituksella RRF-lisäpanostuksen jälkeen.

Kuvio. RRF-rahoituksen kohdentuminen TEM:n pääluokkaan vuosina 2021-2026 (€)



4 Kiertotalous

Kiertotalouden päästövähennyspotentiaali on laaja ja kiertotalouden keinot ovat vahvasti mukana vähähiilisyyttä tavoiteltaessa. Valiokunta on tuonut aiemmin esiin, että kiertotalouden hankkeiden resursoinnin tulisi kuitenkin olla merkittävästi suurempaa, jotta käänteentekevää edistystä saavutettaisiin. Sisältyykö talousarvioesitykseen rahoitusta kiertotalouden edistämiseksi? Miten muutoin kiertotaloutta tullaan edistämään julkisista varoista?

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toimenpiteillä vuoden 2022 budjettiesityksen mukaisesti tuetaan talouskasvua, jonka tulee olla sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää. Kestävä kasvu kytkee yhteen hallinnonalalla harjoitettavat yksittäiset politiikka-alueet, joita ovat erityisesti innovaatio- ja elinkeinopolitiikka, työllisyys-, yrittäjyys-, kuluttaja-, kilpailu-, alue-, luonnonvara-, energia- ja ilmastopolitiikka sekä työperusteista maahanmuuttoa, työelämän kehittämistä ja maahanmuuttajien kotouttamista koskevat politiikka-alueet. Ilmastonmuutoksen torjunta, työpanoksen täysimääräinen hyödyntäminen ja tuottavuuskasvun edistäminen ovat hallinnonalan keskeisiä tavoitteita. Kunnianhimoisten ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteiden saavuttaminen on keskeisin haaste.

Työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteena on, että luonnonvaroja käytetään kestävän taloudellisen toiminnan pohjana sekä ensi- että uusiokäytössä. **Luonnonvarojen käytön ja kiertotalouden tavoitteena on edistää yritysten ympäristöllisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävää liiketoimintaa, parempaa kilpailukykyä ja tuottavuutta sekä uudistavia työllisyysmahdollisuuksia.**

Ilmastonmuutoksen torjuntaan ja kiertotalouden murrokseen vastaamiseen tarvitaan uutta, eri toimialoja yhdistävää osaamista. Uuden osaamisen luominen, työvoiman osaamisen joustavuus ja osaavan työvoiman riittävyys tulevat olemaan kilpailukyvyn ytimessä.

Vuoden 2022 budjetissa on 87,8 miljoonan euron valtuus materiaalien ja teollisuuden sivuvirtojen uudelleenkäytön ja kierrätyksen edistämiseen osana Suomen kestävän kasvun ohjelmaa. Vuoden 2021 lisäbudjetissa on jo aiemmin varattu 20 miljoonaa euroa ohjelman samaan kokonaisuuteen. Kaikkiaan ohjelmasta on varattu uudelleenkäytön ja kierrätyksen hankkeille 110 miljoonaa euroa, josta 30 miljoonaa on varattu akkujen kiertotalouteen ja toiset 30 miljoonaa biotalouden uudelleenkäyttö- ja kierrätyshankkeille ensimmäisiin kaupallisiin laitosinvestointeihin, pilotti- ja demonstraatiolaitoksiin, uuden teknologian käyttöönottoon olemassa olevissa prosesseissa sekä uudelleenkäyttöä ja kierrätystä edistäviin digitaalisiin ratkaisuihin.

Kestävän kasvun ohjelmassa kiertotalouden kohdennettava rahoitus on Suomen oloissa poikkeuksellisen mittavaa. Rahoitusta on mahdollista kohdentaa hankkeisiin, joilla voidaan vauhdittaa Suomessa keskeisten materiaalivirtojen kierrätyksen ja uudelleenkäytön ratkaisuja.

Rahoituksen tavoitteena on edistää uudelleenkäyttöön ja kierrätykseen liittyviä investointeja, jotka tukevat EU:n kiertotalouden toimintaohjelmaa, hallitusohjelmaa (ml. Kiertotalouden strateginen edistämisohjelma, Muovitiekartta) sekä jätelainsäädännön uudistusta. Näin pyritään edesauttamaan kiristyvien kierrätystavoitteiden saavuttamista mm. muovipakkausten, yhdyskuntajätteen sekä rakennus- ja purkumateriaalien osalta. Tavoitteena on myös tukea kansallista biotalousstrategiaa vauhdittamalla biotalouden sivuvirtojen hyödyntämiseen liittyviä investointeja. Laajamittainen tekstiilien erilliskeräys on tavoitteena aloittaa Suomessa vuonna 2023, mikä edellyttää myös lisää kierrätys- ja käsittelykapasiteettia. Investoinneilla tavoitellaan myös uutta vientiliiketoimintaa ja innovaatioiden skaalaamista.

Lisäksi vuoden 2022 budjetissa suoraan kiertotalouden edistämiseen on varattu 1M€ TEM:n toimintamenoihin kansallisen kiertotalousohjelman ja muihin ministeriön omien kiertotaloustoimien edistämiseen. Toimintamenoilla on vahvistettu resursseja, teetetty selvityksiä vauhditustoimien kohdentamisek-

si. Kaivosten sivukivien hyödyntämistyötä jatketaan selvityksen pohjalta koordinaatiotyöllä yhdessä Lapin ELY-keskuksen kanssa. Kiertotalouden digitalisaatiota ja hautomotoimintaa selvitetään kevään 2022 aikana kohdennetulla selvityksellä, joka kytkeytyy myös Tekoäly-ohjelmaan ja kansainvälisiin vastaaviin hankkeisiin. Selvityksen pohjalta suunnitellaan jatkotoimia.

Kiertotalouden investointitukiin ja ekosysteemiavustuksiin (32.20.42) varattu rahoitus (1 milj. euroa v. 2020 ja v. 2021, tulevaisuusinvestoinnit) päättyy vuonna 2021, mutta siirtomäärärahan käyttöaika jatkuu vuoteen 2023 asti: osa rahoitetuista hankkeista jatkuvat 2023 puolelle. Investointituki aloitettiin jo edellisellä hallituskaudella kiertotalouden investointien vauhdittamiseen kotimaassa ja tulosten kokoamista valmistellaan. Esimerkkeinä pienenkin avustuksen vaikutuksista on esimerkiksi Paimioon marraskuussa 2021 avattu kierrätystekstiilin käsittelylaitos. De minimis -ehtoinen avustus ei ole toimivin ratkaisu, joten tukia on myönnetty myös Business Finlandin vakiintuneempien ja vaikuttavampien instrumenttien kautta. Kehyksen ulkopuolisista rahoitusta osoitettiin myös Bioruukin kiertotaloustoimintojen testialustojen kehittämiseen ja kaupallistamiseen. VTT on koonnut tutkimusyhteisöt kiertotaloutta edistäväksi kokonaiskuvaa ja alustaa tarjoavaksi verkostoksi.

Tärkeintä ei aina ole raha, vaan kiertotaloudessa on kyse myös uusien toimintatapojen ja erityisesti yhteistyön muutoksesta. Tämän on oltava osa yrityksen omaa uudistamisstrategiaa, johon esim. Sitran julkaisema Playbook ja kiertotalousohjelma. TEM-rahoituksella tehty Laatukeskuksen toteuttamana kansainväliseen laatu- ja johtamisstandardiin EFQM on kehitetty kiertotalous-osio, jonka perusteella marraskuussa 2021 jaetaan ensimmäinen tähän mittariin perustuva laatupalkinto.

Jatkossa vastaavat avustukset ohjautuvat Business Finlandin ja vastaavien julkisten rahoitusinstrumenttien kautta, erityisesti kestävän elvytyksen tukipaketissa (RRF), jossa bio- ja erityisesti kiertotaloudella on kohtuullinen panostus käytettävissä.

Kestävien innovatiivisten julkisten hankintojen osaamiskeskukselle on varattu lisäresurssi 2M€ kiertotalouden ja hiilineutraalisuusosaamisen edistämiseen. Tämä on erittäin tärkeä väline osaamisen ja kiertotalouden systeemisen muutoksen edistämiseen hankintojen kysyntää luovan vaikutuksen kautta, kun siihen yhdistyy myös toimijoiden strategialinjausten kehittyminen.

Uudistuva ja osaava Suomi EU-ohjelman Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) noin 1,5 mrd rahoituksesta kaudelle 2021-2027 yhteensä 35 % tulee kohdentaa ilmastotoimenpiteisiin. Toimenpiteet käsittävät energia- ja materiaalitehokkuuden parantamiseen, kiertotalouden edistämiseen sekä ilmastonmuutoksen sopeutumiseen liittyviä toimia. ELY-keskukset myöntävät EAKR:n rahoitusta yritysten kehittämis- ja investointihankkeisiin.

Kansallinen strateginen kiertotalousohjelma

Työ- ja elinkeinoministeriö on ollut mukana valmistelemassa kansallista kiertotalouden edistämisohjelmaa ja siihen perustuen Valtioneuvoston periaatepäätöstä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotetut toimet ovat pääosin kannatettavia, ohjelmatyössä jätetyt eriävät mielipiteet huomioiden.

Hallitusohjelman mukainen kiertotalouden edistämisohjelma valmistui 13.1.2021[1]. Ohjelmasta muotoiltu Valtioneuvoston periaatepäätös hyväksyttiin 8.4.2021[2]. Ohjelmalle on asetettu laajapohjainen yhteistyöryhmä, joka aloitti toimintansa syyskuussa 2021.

Periaatepäätöksen toimenpiteiden johdannossa todetaan, että ohjelma painottaa kiertotalouden nostamista yhdeksi kestävää talouskasvua tavoittelevan elinkeinopolitiikkamme strategisista painopisteistä.

[1] Linkki ohjelmaan
[2] Linkki VnP:hen

Periaatepäätöksessä esitetyt 18 toimenpidettä on ryhmitelty viiteen kokonaisuuteen, joista kahdessa vastuuministeriönä on TEM. Vastuuministeriö ei ole vastuussa kaikista osakokonaisuuden toimenpiteistä, vaan huolehtii toimien käynnistämisestä yhdessä muiden toimijoiden kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriötä koskettavat toimenpide-ehdotukset kohdentuvat vähähiilistä kiertotaloutta edistävään rahoitukseen ja sen vaikuttavuuteen, demonstraatio- ja laitosinvestointeihin sekä TKI- ja ekosysteemitoimintaan. Näitä toimenpiteitä on jo käynnissä ja kestävyys on vahvana teemana innovaatiopolitiikassamme. Kiertotalous on yksi teemoista, joka tulee huomioida ja hyötyy kansallisen TKI-tiekartan kehittämisestä, koska kiertotalous on merkittävä ajuri yritysten ja toimijoiden uudistumisessa ja uusien liiketoimintamallien käyttöönotossa.

Ohjelman tavoitteissa on vahva viesti elinkeinopolitiikan muuttamisesta ja luonnonvarojen käyttöön liittyviä systeemisesti vaikuttavia toteamuksia. Näihin ei ohjelman valmistelun aikana tehty skenaarioita tai muuta laajempaa vaikutusarviota vaan viitattiin kirjallisuusreferensseihin ja hallitusohjelmassa esitettyyn poliittiseen tahtotilaan. Ohjelman alussa tarvitaan siksi vielä selvityksiä ja valmistelevaa työtä muun muassa kiertotalouden roolista elinkeinopolitiikan strategisena keskipisteenä ja tarvittavien markkinoita muuttavien interventioiden vaikuttavuudesta ja soveltuvista mittareista laajapohjaisen skeenariotyön kautta. Tätä työtä tehdään nyt YM-vetoisesti yhteistyössä.

Monissa muissa TEM:n vastuulla olevissa toimenpiteissä päästään kiinnittymään jo menossa olevaan työhön, kuten Business Finlandin ohjelmiin ja useamman toimijan (Tesi Oy, Ilmastorahasto Oy, Finnvera Oyj jne.) rahoituspalveluihin tai Kestävien julkisten hankintojen osaamisverkostoon KEINOon.

5 Korona-ajan yritystukien tarkastukset ja arviointi

Viime vuonna saadun tiedon mukaan TEM käynnisti yritystukien osalta vaikutusarvioinnin ja yhteistyössä yritystukien tutkimusjaoston kanssa valmisteli koronatukien tarkastus- ja arviointisuunnitelman vuosille 2020-2023. Mitkä ovat arvioinnin päähavainnot tähän mennessä? Millaisia johtopäätöksiä on tehtävissä?

Työ- ja elinkeinoministeriö hyväksyi 8/2020 koronatukien tarkastus- ja arviointisuunnitelman vuosille 2020–2023. Sitä toteutetaan yhteistyössä yritystukien tutkimusjaoston kanssa siten, että tutkimusjaosto vastaa osa-alueiden 1 ja 3 hankinnasta ja sisällyttää ne soveltuvin osin omiin vuosiraportteihinsa. Suunnitelman sisältö on seuraava:

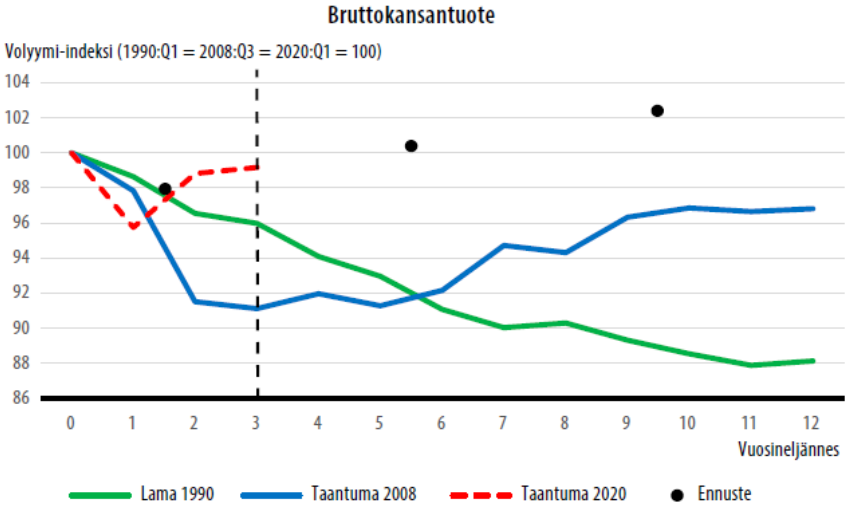
Osa-alueet	Aikataulu ja vastuu	Sisältö: 2020 tuet	Tilanne
1) Välittömät vaikutukset ja kohdentuminen	9/2020 – 4/2021 Yritystukien tutkimusjaosto	ELY-keskukset, BF, kustannustuki, ravintolatuki (merkittävimmät tuet tutkijoiden valinta)	Valmis. https://tem.fi/-/tutkimukset-suomen-koronatukipaketti-on-pieni-kansainvalisessa-vertailussa-kustannustukea-olisi-tarvittu-heti-kriisin-alussa 20.4.2021 / Aalto-yliopisto, Helsinki GSE Yritystukien tutkimusjaoston vuosiraportti: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163024
2) Tarkastus	2020-2021 TEM, tarkastus ja auditointi - vastuualue	ELY-keskukset, BF, ravintola-tuki, yksinyrittäjäntuki	Valmis. BDO Audiator ja Peroco.
3) Tukipolitiikka	2021-2022 Yritystukien tutkimusjaosto	Eri politiikkakeinojen rooli: tuet, markkinaehtoinen yritysrahoitus ja muut toimet kuten lomautussääntöjen joustot. Kokonaistaloudellinen arviointi. Kansainvälinen vertailu.	Käynnissä, valmistuu 4/2022. - Etla - Yritystukien tutkimusjaoston vuosiraportti
4) Vaikuttavuus	2022 – 2023 TEM	Valikoidut tuet.	Valmis 2023 (2024)

Koronatukien välittömät vaikutukset ja kohdentuminen (osa 1)

Välittömät vaikutukset. Tutkimuksen (Kutilainen et al., 2021[3]) mukaan kustannustuella, ravintolatuella, ELY-keskusten ja Business Finlandin häiriötuilla on varsin todennäköisesti liikevaihtoa ja palkkasummaa kasvattava vaikutus. Liikevaihdon osalta vaikutus on 1 % kasvu 10 000 euron tuesta ja palkkasumman kohdalla kasvattava vaikutus on 0,5 % 10 000 euron tuesta. Työntekijöiden lukumäärän suhteen tulokset ovat samansuuntaiset, mutta tilastollisesti ja taloudellisesti heikommat. Kohtuullisen vahvaa näyttöä on myös siitä, että tuet ovat laskeneet todennäköisyyttä lomauttaa. Vaikutus on noin 0,5 %-yksikön lasku lomautustodennäköisyydessä 10 000 euron tuesta. Tutkimuksessa saatiin vain heikkoa näyttöä irtisanomisten osalta. Tuilla ei ollut vaikutusta vientitoimintaan. Majoitus- ja ravintola-alalla vaikutukset kohdistuivat työntekijöiden lukumäärään, lomautuksiin ja irtisanomisiin, mutta näyttö ei ole kuitenkaan tilastollisesti vankkaa. Vaikutus tulee todennäköisesti pienehköistä tuista. Tukien jakamiseen liittyy riskejä ja tukien kohdentaminen on ollut vaikeaa. Yritysten hakuaktiivisuus (eniten kärsineet ja/tai tukia aiemmin hakeneet) on ollut suuressa roolissa tuen kohdentumisessa.

Yritystukien tutkimusjaosto esitti vuosiraportissaan 2021 ideaalimallin tuista talouden sulkemistilanteessa. Sen mukaan tilanteessa, jossa talous suljetaan osittain, olisi tullut jakaa akuutissa vaiheessa nopeasti suoria kaavamaisesti määräytyviä tukia (kustannustuet).

Suomen talous selviytyi koronakriisistä verrattain pienellä notkahduksella verrattuna 90-luvun lamaan tai finanssikriisiin. Kriisien vertailu (Yritystukien tutkimusjaoston vuosiraportti 2021):



Tarkastus- ja arviointisuunnitelman ulkopuolisia tutkimuksia ja selvityksiä
Kansainvälisen vertailun mukaan koronatukia jaettiin melko tehokkaasti. Valtion tuet jaettiin elinkelpoisille keskisuurille yrityksille ja vain vähän ansaitsemattomille "zombeille" (alle 4,5 %). Tutkimuksessa oli mukana 4 EU-maata (Kroatia, Suomi, Slovenia, Slovakia). Pandemian negatiivinen vaikutus tuottavuuden kasvuun oli kuitenkin suuri ja resurssien uudelleenkohdentaminen hidasta, mikä edellyttää tukipeiton poistamista heti, kun tilanne sen sallii. Tutkijat eivät löydä valtion tuen virheellistä kohdentamista ja/tai resurssien haitallista uudelleenkohdentamista tuottavammista vähemmän tuottaviin yrityksiin pandemian aikana. (Bighelli, Lalinsky, di Mauro 19 elokuuta 2021)[4] Haitallista uudelleen kohdentamista ei tapahtunut, koska normaaliajan tukia myönnettiin koronatukien rinnalla. Zombi-yrityksiä on noin 8 % yri-

[3] Kutilainen, A., Nokso-Koivisto, O. & Toivanen, O. 2021. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163026
[4] https://voxeu.org/article/covid-19-government-support-may-have-not-been-unproductively-distributed-feared'

tyksistä ja 2/3 niistä pääsee jaloilleen kehittämistoimenpiteiden jälkeen [5]. Noin puolet zombi-yrityksistä olisi saanut koronatukia. Lukumääräisesti tuen saajia on paljon.

Kasvuyritykset. Koronaepidemialla ei ollut yleisellä tasolla merkittäviä negatiivisia vaikutuksia kasvuyrityksiin, joskin esimerkiksi raaka-aine- tai komponenttitoimituksissa saattoi olla viivettä tai katkoja myös kasvuyrityksissä. Tulevaisuuden vaikutukset voivat olla merkittäviä. Kasvuhakuiset yritykset ovat Pk-barometrin ja Teollisuussijoituksen selvityksen perusteella tehneet toimenpiteitä digitalisaation ja myynninedistämisen suhteen. Koronavirusepidemian aiheuttama talouskriisi vaikutti erityisesti palvelualoilla, joissa toimintaa rajoitettiin ja joiden palveluiden käyttöön kokoontumisrahoitukset vaikuttivat kielteisesti. Yritykset ovat onnistuneet alentamaan kustannuksiaan ja liiketoimintaa on uudistettu laajamittaisesti. (Suomen Teollisuussijoitus Oy kysely 5/2021, uusinta 11/2021). Toisaalta yritykset menivät säästöliekille ja sopeuttivat toimintaansa. Eri tutkimusten mukaan kasvuyritykset kokevat vielä pullonkauloja yritysrahoituksessa, mihin julkinen yritysrahoitus pyrkii osaltaan vastaamaan kehittämällä Business Finland VC:n, Tesin ja Finnveran rahoitusta ja jakamalla riskiä markkinatoimijoiden kanssa. Myös InvestEU- ja Euroopan Investointipankkiryhmän rahoitus pyrkii täydentämään markkinarahoitusta jakamalla riskiä.

Pk-barometrin mukaan yritykset ovat kehittäneet toimintaansa covid-19 pandemian haasteisiin vastaamiseksi.[6]

Etlan 6.9.2021 julkaiseman arvion[7] mukaan korona iski rajusti tapahtuma-alaan, jonka yhteenlaskettu liikevaihto Suomessa putosi yli viidenneksen ja kannattavuus romahti 65 prosenttia koronapandemian ja sitä torjuvien rajoitustoimien johdosta. Etlan mukaan vaikuttaisi siltä, että alan yritykset eivät ole koronakriisissä pystyneet alentamaan kustannuksiaan samassa suhteessa kuin liikevaihto on pienentynyt. Valtion tarjoamat mahdolliset rahalliset avustukset ja muut kustannustuet eivät ole kokonaan kompensoineet kysynnän laskua koronakriisissä. Koronakriisi on heijastunut ennen kaikkea messujen ja kongressien järjestämiseen sekä ohjelmatoimistoihin ja manageripalveluihin. Vähimmin vaurioin tapahtuma-alan yrityksistä vaikuttaisivat selvinneen varauspalvelut ja urheilutoiminta. Nuorten yritysten joukossa suuret muutokset sekä negatiiviseen että positiiviseen suuntaan ovat olleet todennäköisempiä kuin jo pidempään markkinoilla toimineissa yrityksissä. Yritysten kokoluokan suhteen ei havaittu merkittäviä eroja. Aiemmin Etla on arvioinut koronan iskeneen rajuimmin majoitus- ja ravitsemisalaan. Tutkimusta tarvitaan lisää vuonna 2020 lopettaneista yrityksistä.

Kansainvälinen vertailu. Komission vertailun (Issue 1/2021 – March 2021, Competition State aid brief) mukaan Suomi käytti suoria koronatukia vähemmän kuin muut EU-maat. BKT-osuuksilla mitattuna tukien määrä oli kolmanneksi alhaisin ollen reilusti alle 1 % BKT:sta, myös muiden pienten maiden tukimäärät olivat pieniä verrattuna suuriin maihin. Vastaavalla tasolla olivat myös Hollanti, Kroatia ja Irlanti. Eniten tukia käyttivät Espanja ja Ranska, noin 5-7 % BKT:sta. Ruotsin tuet olivat noin 1% BKT:sta. Toinen tarkastelunäkökulma komission vertailussa on suorien koronatukien suhde BKT:n laskuun. Maavertailussa Suomi sijoittui samaan joukkoon mm. Hollannin ja Belgian kanssa siinä, että niiden kustannukset olivat alle 25 % BKT:n laskusta. Tässä vertailussa Liettua ja Puola jakoivat eniten tukia, enemmän kuin mitä BKT:n lasku oli. Espanja, Italia ja Ranska jakoivat runsaasti tukia, yli 50 % BKT:n laskusta.[8]

Muut maat käyttivät enemmän korvaustyyppisiä tukia. Kriisi kohteli maita eri tavoin, maiden toimintaympäristö oli erilainen ja Suomi hoiti kriisiä muilla keinoilla, esimerkiksi työlainsäädännön väliaikaisilla muutoksilla. (Yritystukien tutkimusjaosto 2021). Suomella oli kapeampi tukiarsenaali kuin muilla EU-

---

[5] https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2020/kaksi-kolmesta-toipuu-yksi-lopettaa-zombi-yritykset-suomessa-pelattya-pienempi-ongelma/ (Nurmi, Vanhala, Viren. 2020)
[6] https://www.yrittajat.fi/pk-yritysbarometri-22021-648547
[7] https://www.etla.fi/ajankohtaista/etla-selvitti-miten-korona-runnoi-tapahtuma-alaa-liikevaihto-tippui-ja-kannattavuus-romahti-yli-70-prosentilla-alan-yrityksista/ (Etla Raportti 116)
[8] (https://ec.europa.eu/competition/publications/csb/kdam21001enn.pdf)

mailla. Suomi sovelsi normaalia De minimis –tukiasetusta (max 200 000 euroa 3 vuoden aikana), osa maista odotti tilapäisiä valtiontukisääntöjä, joissa oli enemmän joustoja. (Hyvärinen TEM.) Suomessa on myönnetty paljon vastikkeetonta kustannustukea (720 milj. euroa), mikä on omiaan jarruttamaan koronasta riippumattomia rakennemuutoksia sekä toimintatukena erityisen haitallista kilpailulle. Kuitenkin Business Finland ja ELY-keskukset ovat myöntäneet koronahäiriön takia yli 1,3 miljardia euroa kehittämisavustuksia, mikä voi lisätä yritysten tuottavuutta tulevaisuudessa. Kilpailun näkökulmasta lainat ja takaisinmaksettavat ennakot voisivat olla vähemmän haitallisia tapoja ylläpitää yrityksiä, joiden vaikeudet johtuvat koronasta (esim. Tilapäiset valtiontukisäännöt kohta 3.1).

Tarkastus (osa 2)
Tarkastuksissa nousi esille mm. eri tuki-instrumenttien yhteensovittamisen haasteet, varautumis- ja toipumissuunnitelman tarve sekä poikkeavien rahoitusmenettelyjen huomioon ottaminen lainsäädännössä ennalta. Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt toimenpiteet tarkastusten johdosta. TEM:n tarkastus- ja auditointi vastuualueen mukaan toimet ovat riittäviä.

Johtopäätökset

Koronatuet ovat osaltaan auttaneet yrityksiä pääsemään yli akuutista maksuvalmiuskriisistä. Tuilla on myös kehitetty yritysten toimintaa, jotta ne ovat voineet vastata kysynnän ja toimintaympäristön muutokseen. Yritystukien tutkimusjaoston ideaalimallin mukaan koronapandemian akuutissa kriisivaiheessa olisi tullut jakaa kaavamaisesti määräytyviä tukia, jotka kohdentuisivat taloudellisesti eniten kärsineille yrityksille, kuten kustannustuki. Kriisin edetessä ja muuttaessa talouden rakenteita kehittämistukien rooli voisi kasvaa. Kun yritykset ja niiden rahoittajat pystyvät jälleen ennakoimaan tulevaisuutta ja liiketoiminnan riskejä, takausten ja lainojen merkitys tukimuotoina kasvaa oleellisesti ja suorien tukien merkitys vähenee. Talouden tilanne on kehittynyt parempaan suuntaan koko vuoden 2021 ajan talouden eri indikaattoreilla arvioituna ja vuoden 2020 notkahduksesta palauduttiin nopeasti.

Koronatuilla (BF, ELY, ravintola & kustannustuki 1) on selvimmin ollut liikevaihtoa ja palkkasummaa kasvattava vaikutus. Valtion tukitoimia tehtiin eri sektoreilla ja niiden yhteisvaikutuksesta saadaan lisätietoa keväällä 2022. Suomi käytti suoria tukia vähemmän kuin muut maat suhteessa BKT:hen. Komission tilapäisten valtiontukisääntöjen ennakoidaan jatkuvan 6/2022 asti. Koronatuista luopuminen on tärkeää heti kun tilanne sen sallii. Toimintatuet ja tuet vaikeuksissa oleville yrityksille muista kuin koronasta johtuvista syistä ovat omiaan jarruttamaan koronasta riippumattomia rakennemuutoksia sekä toimintatukena erityisen haitallista kilpailulle.

Jatkotoimenpiteenä työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee muistion kriisin opeista ml. poikkeavien rahoitusmenettelyiden ottaminen huomioon lainsäädännössä. Työ- ja elinkeinoministeriön koronatukien tarkastus- ja arviointisuunnitelman osa-alueet 3 ja 4 valmistuvat vuosina 2022 ja 2023.