



Yritystukijärjestelmän uudistaminen

Yhteenveto

Lähtötilanne

Yritystukia ja verotukia on käytetty välineinä erilaisten sektoritavoitteiden saavuttamiseksi ja järjestelmä on rakentunut erillisten päätösten pohjalta ratkaisuna yksittäisiin ongelmiin. Vuosikymmenien aikana rakentunutta yritystukijärjestelmään voidaan pitää sekavana, monitahoisena ja osin hallinnollisesti turhan raskaana. Tukiin ja niiden hallinointiin käytettyjen julkisten resurssien määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosiin asti, vaikka tukien kustannuksista, hyödyistä ja vaikuttavuudesta ei ole kattavaa tietoa. Tukien asiakkaille (yrityksille) järjestelmä näyttyy pirstaleisena kokonaisuutena, jossa oikeiden palveluiden löytäminen ja käyttö sitoo merkittävästi henkilöresursseja. Kansantalouden näkökulmasta keskeiseksi kysymykseksi nousee, olisiko vähemmällä mahdollista saada aikaan enemmän – eli kuinka kestävyysvajeen paikkaamiseksi tehtävät säästöt voidaan yhdistää tukijärjestelmän rakenteellisiin uudistuksiin vaikuttavuuden lisäämiseksi?

Hallituksen alkukaudella tehdyt päätökset

Hallitus on tehnyt alkukautensa aikana päätöksiä, joilla yritystukien ja verotukien kokonaistasoa on laskettu. Säästöt ovat kohdentuneet mm. tutkimus-, kehittämis-, innovaatio- ja kansainvälistymisavustuksiin (vähennetty 69 MEUR kehysriihissä 2011 ja 2012) sekä verotukiin (vähennetty 213 MEUR kehysriihessä 2013). Lisäksi hallitus otti käyttöön TKI-toiminnan määräaikaisen verokannustimen (vuosina 2013-2014, volyymi 160 MEUR 2014 TA), josta luovuttiin etuajassa yhteisöveron alentamisen yhteydessä.

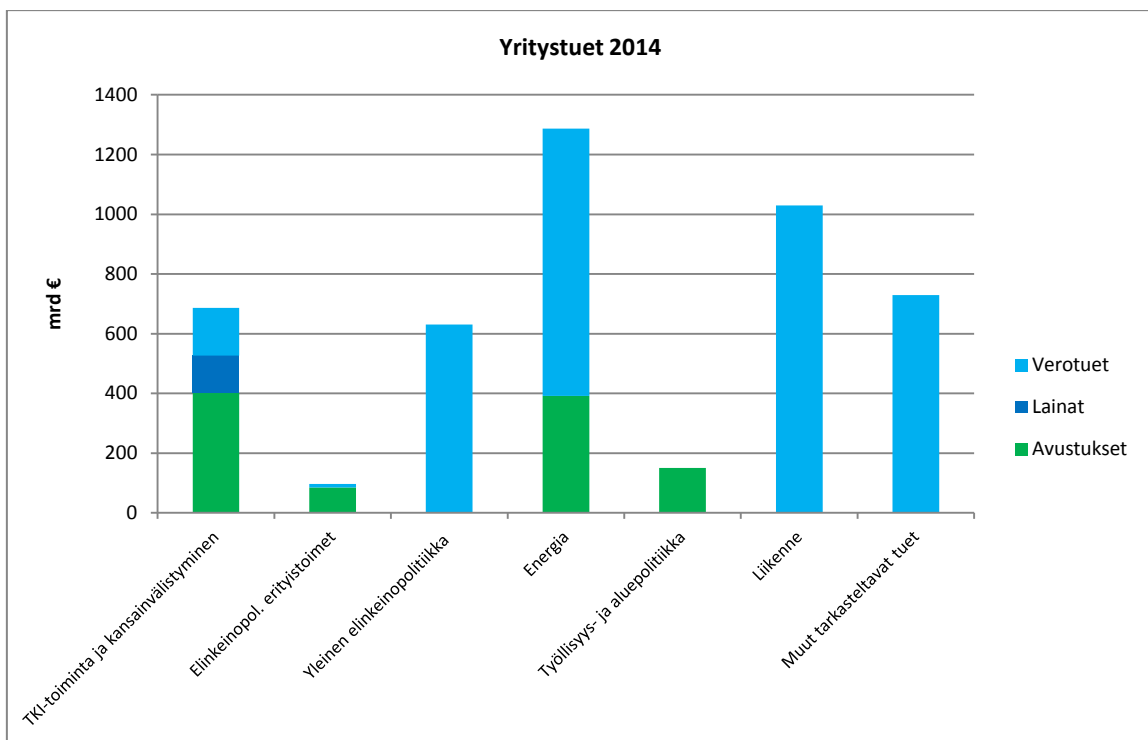
Hallituksen rakenneuudistuksella kokonaisvaltainen uudistus käyntiin

Hallitus tarttui yritystukijärjestelmän puutteisiin rakennepoliittisessa ohjelmassaan syksyllä 2013. Tavoitteeksi asetettiin yritystukien kehittäminen taloutta ja elinkeinorakennetta uudistavaan sekä kasvua ja kansainvälistymistä edistävään suuntaan. Samalla yritystukia tuli uudistaa niin, että ne edistävät kestävästä talouskasvusta ja vähentävät ympäristöhaittoja. Lisäksi hallitus päätti asettaa erillisen ministerityöryhmän valmistelemaan esityksen

elinkeinotukien ja ympäristölle haitallisten tukien uudistamisesta sekä uudelleenkohdentamisesta maaliskuun 2014 kehysriiheen mennessä.

Ministeriryhmä tarkasteli yritystukia edellisten hallitusten uudistushankkeita kokonaisvaltaisemmin. Aikaisemmin yritystukikeskustelu on keskittynyt vahvasti TKI-toiminnan ja kansainvälistymiseen tukiin, mutta nyt näkökulmaa laajennettiin muille politiikkalohkoille. Lisäksi huomiota kiinnitettiin aikaisempaa enemmän verotukiin, jotka kattavat noin 75% tukien kokonaismäärästä.

Kuva 1: Yritystukien ja verotukien jakaantuminen politiikkalohkon mukaan



Ministeriryhmä kokoontui tammi-maaliskuussa 2014 useita kertoja ohjaten valmisteluprosessia kokonaisvaltaisesta kartoituksesta kohti konkreettisia linjauksia yritystukijärjestelmän uudistamiseksi.

Ministeriryhmän työn pohjaksi valmisteltiin ministeriöiden välisenä yhteistyönä seuraavat tausta-aineistot:

1. Hyvän tuen periaatteet

Hyvän tuen periaatteisiin koottiin keskeiset tekijät, joilla tukijärjestelmää voidaan uudistaa niin, että yhdellä tukieurolla syntyy nykyistä suurempi vaikutus yhteiskuntaan:

- **Relevantti tavoite:** Selkeästi määritelty ja yhteisen edun mukainen tavoite, kuten elinkeinotoiminnan uudistaminen, yritysten kilpailukyvyyn parantaminen, ilmasto- ja

ympäristötavoitteet, rakennemuutosten haittavaikutusten lieventäminen, aluekehitys tai huoltovarmuus.

- **Kohdistuminen:** Tuki kohdistuu myönteisten ulkoisvaikutuksien leviämisen edistämiseen tai selkeästi tunnistetun markkinapuutteen korjaamiseen sekä sellaisille toimijoille ja sellaiseen toimintaan, joilla on erityisen olennainen merkitys ko. markkinapuutteen korjaamisessa.
- **Vaikuttavuus:** Tuki on arvioitu tutkimustiedon perusteella vaikuttavaksi eikä se syrjäytä yrityksen omaa rahoitusta. Vaikuttavuustutkimuksen lähtökohtana on selvittää, olisiko tuettava hanke/investointi toteutunut ilman tukea. Tällöin pyritään vertaamaan tilannetta tuen jälkeen vaihtoehtoiseen tilanteeseen ilman tukea. Pelkkä tilastollinen seuranta tai haastattelukyselyt eivät kerro, miten nimenomainen tuki on vaikuttanut esim. yrityksen kasvuun, tuottavuuteen ja työllisyyteen.
- **Suuri hyöty pienillä kustannuksilla:** Tuki voi olla vaikuttava, mutta hyvin kallis, jolloin se ei ole kustannustehokas. Kustannustehokkuuden tulee ohjata valintaa muiden politiikkakeinojen ja suorien/epäsuorien tukien välillä perustuen mahdollisimman tarkkaan arvioon kustannuksista ja hyödyistä.
- **Tarkoituksenmukainen:** Tuki on vahvan analyysin pohjalta todettu välttämättömäksi politiikkatoimeksi muiden politiikkatoimien sijaan tai niiden rinnalla. Ennen suorien tukien käyttöönottoa tulisi arvioida mahdollisuudet edistää markkinoiden toimivuutta kysyntään vaikuttavilla epäsuorilla tuilla tai muilla ohjauskeinoilla, esim. lainsäädännöllä. Jos suoriin tukiiin päädytään, tulisi arvioida käytetäänkö vastikkeettomia ja vai palautuvia tukimuotoja.
- **Hallinnollinen rasitus tuen saajalle pieni:** Tukivalikoiman sekä yksittäisiin tukiiin liittyvien haku- ja seurantaprosessien tulee olla yksinkertaiset, läpinäkyvät ja yhdenmukaiset hakijoiden hallinnollisen rasituksen minimoimiseksi. Samalla tämä vähentää tukien jakajien hallinnollista rasitusta.
- **Haittavaikutukset pienet:** Tuki ei aiheuta kohtuuttomia kielteisiä vaikutuksia kilpailuun (esim. markkinoille pääsyn esteet, määräävän markkina-aseman väärinkäyttö, ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan) tai muita yhteiskunnallisia kustannuksia.
- **Määräaikainen:** Tukiohjelmien ja yksittäisten tukipäätösten tulee olla määräaikaista ja niihin tulee sisältyä selkeä irtautumissuunnitelma. Määräajan päättyessä tukien tarpeellisuus ja toimivuus tulee arvioida ennen mahdollista jatkopäätöstä. Pitkäkestoisten tukiohjelmien ja yksittäisten tukipäätösten tarpeellisuus ja toimivuus tulee arvioida esim. 4-5 vuoden välein.

- **Tukiautomaatiikka pois:** Siinä missä suoria tukia tarkastellaan säännöllisesti valtion talousarvio- ja kehysprosesseissa, useimmat verotuet jatkuvat automaattisesti, ellei verolakia muuteta. Lisäksi verotuen määrä kasvaa yleensä, kun veroja korotetaan. Verotuen määrän automaattisen kasvun estämiseksi tulisi pidättäytyä verotukien kasvattamisesta veronkorotusten yhteydessä.

2. Kooste yritystuista ja verotuista sekä niiden arviointi

Hyvän tuen periaatteita sovellettiin käytäntöön arvioimalla olemassa olevia yritystukia ja verotukia. Arvioinnin pohjaksi koottiin tiedot noin 4,6 MRD EUR tuista. Tästä syntyi laajin katsaus yritystukien kokonaisuuteen, mitä ministeriöiden toimesta on tehty. Kyseessä on TEMin ja VM:n asiantuntija/virkamiesarvio, joka on lähinnä suuntaa-antava eikä pohjautu varsinaiseen vaikuttavuustutkimukseen (ks. s. 6. jatkoaskeleet). Lisäksi kokonaisuutta täydennettiin vielä jälkikäteen noin 850 MEUR arvoisilla tuilla (näitä ei arvioitu hyvän tuen periaatteiden valossa). Yksittäisistä verotuista vain suurimmat on raportoitu talousarvioesityksen 2014 verotulomomenttien yhteydessä¹.

Hyvän tuen periaatteiden pohjalta tehdyn arvion mukaan 4,6 MRD EUR tuet (v. 2014 TA) jakaantuvat seuraavasti (ks. taulukko sivulla 4):

- Vihreitä eli uudistavia, tehokkaita ja vaikuttavia yhteensä 810 MEUR. Näistä 684 MEUR oli avustuksia ja 126 MEUR lainoja. Yksikään verotuki ei noussut arvioinnissa vihreään luokkaan. Parhaimmiksi arvioitujen tukien osalta vieläkin suurempaa vaikuttavuutta voidaan jatkossa hakea siirtämällä painopistettä avustuksista kohti palautuvia tuki-instrumentteja (yksi tukieuro voidaan jakaa lainana ”monta kertaa” ja avustuksena vai kerran, lisäksi laina palautuu takaisin tuen myöntäjälle).
- Keltaisia eli merkittävän kehittämispotentiaalin sisältäviä lähes 3 MRD EUR. Näistä avustuksia oli 250 MEUR ja verotukia noin 2,7 MRD EUR. Keltaisiksi arvioituissa tuissa ei ollut yhtään lainamuotoisia tukia. Näiden tukien osalta vaikuttavuutta voidaan lisätä yhdistämällä tuki-instrumentteja laajemmiksi kokonaisuusiksi, kohdistamalla niitä voimakkaammin uudistaviin käyttötarkoituksiin ja lisäämällä palautuvien instrumenttien käyttöä.
- Punaisia eli rakennemuutosta hidastavia tai muuten haitallisia lähes 850 MEUR. Näistä avustuksia oli 94 MEUR ja verotukia 751 MEUR. Punaisiksi arvioituissa tuissa ei ollut palautuvia tukia. Näiden tukien osalta vaikuttavuutta voidaan lisätä pienentämällä tukisummia tai luopumalla niistä kokonaan sekä uudelleen

¹ Valtaosaa yksittäisistä verotuista ei ole raportoitu ollenkaan. Talousarvion yleisperusteluteksteissä puhutaan vain valtion verotuloihin kohdistuvista verotuista. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät tällöin kuntien ja seurakuntien tuloihin kohdistuvat verotuet, joiden yhteismäärä on myös merkittävä. Verotuet talousarvioesitys 2014:n tasolla on kattavasti raportoinut VATT. VATT:n 15.8.2013 julkaisema verotukilistaus sisältää verotukiarviot parhaan mahdollisen, talousarvioesityksen aikaan käytettävissä olleen tiedon tasolla. <http://www.vatt.fi/julkaisut/verotukiselvitys/>.

kohdistamalla säästyneet resurssit mahdollisuuksien mukaan taloutta ja yhteiskuntaa uudistaviin kohteisiin.

Kuva 2: Yritystukien ja verotukien jakaantuminen värikoodeittain

Yhteenveto yritystuista, mrd €													
	Yhteensä	Tuet			Tuet värikoodeittain								
	Kaikki	Avustukset	Lainat	Verotuet	Avustukset	Lainat	Verotuet	Avustukset	Lainat	Verotuet	Avustukset	Lainat	Verotuet
TKI-toiminta ja kansainvälistyminen	687	401	126	160	292,7	126	0	108,2	0	160	0	0	0
Elinkeinopol. erityistoimet	97	84,7	0	12	0		0	0		-25	84,7		37
Yleinen elinkeinopolitiikka	631	0	0	631			0			67			564
Energia	1277	391,5		885,5	391,5		0	0		817	0		68,5
Työllisyys- ja aluepolitiikka	151	150,5			0			141,5			9		
Liikenne	1029			1029			0			997			32
Muut tarkasteltavat tuet	739,5			739,5			0			690			49,5
Yhteensä	4 611	1 028	126	3 457	684	126	-	250	-	2 706	94	-	751

3. Ehdotukset säästöistä, uudelleenkohdennuksista ja rakenteellisista muutoksista

Edellisen pohjalta työstettiin ehdotus säästöistä ja uudelleenkohdennuksista.

Ministeriryhmän käsittelyn pohjalta ehdotusta on täsmennetty ja tällä hetkellä siihen sisältyy yritystukien ja verotukien leikkauksia noin 270 MEUR arvosta sekä uudelleenkohdennuksia kasvua ja uudistumista edistäviin kohteisiin 60 MEUR arvosta (näistä lainamuotoisia instrumentteja 40 MEUR, joiden tukivaikutus noin 20% tästä summasta).

Lisäksi ehdotetaan kolmen tuki-instrumentin yhdistämistä. Tarkoituksena uudistaa tukijärjestelmään asiakaslähtöisesti, keskittää tuet yhteen kanavaan, tehostaa tukijärjestelmän toimintaa ja kohdistaa rahoitus entistä vahvemmin yritysten uudistumiseen ja kasvuun kansainvälistymisen kautta ja siten lisätä tukien vaikuttavuutta (yritysten investointi- ja kehittämisavustus, kansainvälistymisavustus yritysten yhteishankkeisiin ja maaseudun yritystuki). Samalla suunnataan yritystukien kehittämistä kohti palautuvia instrumentteja.

Jatkoaskeleet yritystukien ja verotukien pitkäjänteiselle uudistamiselle

Yritystukien ja verotukien vaikuttavuuden lisäämiseksi uudistamista tulisi jatkaa määrätietoisesti. Pitkäjänteinen uudistaminen luo yritysten liiketoiminnalle ja investoinneille ennustettavan toimintaympäristön. Samalla se mahdollistaa tukijärjestelmän kokonaisvaltaisen kehittämisen yhteiskunnan kannalta suurimman hyödyn tuottavalla tavalla. Lisäksi se auttaa vähentämään tukijärjestelmän hallinnointikustannuksia ja lisäämään

tukien vaikuttavuutta. Tuki uudistusten onnistumisen varmistamiseksi yritystukien vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta tulisi arvioida sekä etu- että jälkikäteen ja arvioinnin tulisi perustua tutkimustietoon. Erityisesti jälkikäteisarvioinnin merkitys on tärkeä, kun käytettävissä on aineistoja ja kokemuksia tuen käytöstä.

Hallituksen luoma kokonaisvaltainen lähestymistapa yritystukiin edistää rakenteellisia uudistuksia, luo kasvualoille uudistuksia luoden kasvualoille uusia työpaikkoja ja pienentää kestävyysvajetta. Keskeisiä jatkotoimenpiteitä hyvien tulosten varmistamiseksi ovat:

- **Hyvän tuen periaatteet laajaan käyttöön**
Nyt muotoiltuja hyvän tuen periaatteita tulee soveltaa käytäntöön yhteistyössä ministeriöiden, tukia hallinnoivien viranomaisten ja tutkimuslaitosten kanssa. Periaatteet tulee siis ottaa käyttöön uusien tukinstrumenttien valmistelussa ja yksittäisissä tukipäätöksissä.
- **Yhtenäinen arviointikehikko ja tukien säännöllinen arviointi**
Hyvän tuen periaatteiden pohjalta luodaan arviointikehikko, jonka avulla tarkastellaan säännöllisesti (esim. joka toinen vuosi/ hallituskausittain) kaikki yritystuet ja yrityksiin kohdistuvat verotuet (ml. maa- ja metsätalous) yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Kehikkoon pohjautuva tukien arviointi voidaan tuottaa osana valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaa tutkimusta.
- **Ministeriöiden välinen task force tukiuudistuksen veturiksi**
Kootaan keskeisten ministeriöiden yhteinen task force, joka toimii joustavasti ja tuottaa ehdotuksia yritystukien ja verotukien uudistamisesta kokonaisvaltaisella ja pitkäjänteisellä otteella (mukana ainakin TEM, VM, LVM ja MMM).
- **Yritystukien hallinnointi- ja tietojärjestelmien yhtenäistäminen**
Merkittävien säästöjen saavuttamiseksi ja yritysten hallinnollisen taakan keventämiseksi käynnistetään TEM /JulkiCT / ICT2015 –pilottihanke, jolla yhtenäistetään TEMin yritystukien hallinnointi- ja tietojärjestelmiä.
- **Vaikuttavuustutkimuksen lisääminen**
Vaikuttavuustutkimuksen lähtökohtana on selvittää, olisiko tuettava hanke/investointi toteutunut ilman tukea. Tällöin pyritään vertaamaan tilannetta tuen jälkeen vaihtoehtoiseen tilanteeseen ilman tukea. Pelkkä tilastollinen seuranta tai haastattelukyselyt eivät kerro, miten nimenomainen tuki on vaikuttanut esim. yrityksen kasvuun, tuottavuuteen ja työllisyyteen. Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaa tutkimusta tulisi suunnata yritystukien vaikuttavuustutkimukseen, jotta tiedettäisiin onko tuki tutkimustiedon perusteella vaikuttava eikä syrjäytä yrityksen omaa rahoitusta.