

YRITYSTUKIEN UUDISTAMISTA KOSKEVA PARLAMENTAARINEN TYÖRYHMÄ

LOPPURAPORTTI

5.4.2018

1. TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN JA TOIMEKSIANTO

Valtioneuvosto asetti 28.9.2017 yritystukien uudistamista koskevan parlamentaarisen työryhmän toimikaudeksi 1.10.2017–28.2.2018. Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin elinkeinoministeri Mika Lintilä työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmän päätösvaltaisiksi jäseniksi nimettiin kansanedustaja Hanna Sarkkinen (varajäsen kansanedustaja Kari Uotila), Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä; kansanedustaja Peter Östman (kansanedustaja Antero Laukkanen), Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä; kansanedustaja Harri Jaskari (kansanedustaja Eero Suutari), Kokoomuksen eduskuntaryhmä; kansanedustaja Mauri Pekkarinen (kansanedustaja Katri Kulmuni), Keskustan eduskuntaryhmä; kansanedustaja Kaj Turunen (kansanedustaja Matti Torvinen), Sinisten eduskuntaryhmä; kansanedustaja Teuvo Hakkarainen (kansanedustaja Ville Vähämäki), Perussuomalaisten eduskuntaryhmä; kansanedustaja Lauri Ihalainen (kansanedustaja Pia Viitanen), Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä; kansanedustaja Emma Kari (kansanedustaja Antero Vartia), Vihreä eduskuntaryhmä; kansanedustaja Mats Nylund (kansanedustaja Joakim Strand), Ruotsalainen eduskuntaryhmä.

Lisäksi työryhmän jäseniä olivat osastopäällikkö Terhi Järvikare, valtiovarainministeriö; osastopäällikkö Ilona Lundström, työ- ja elinkeinoministeriö; yksikön päällikkö Sanna Ruuskanen (erityisasiantuntija Pasi Ovaska), liikenne- ja viestintäministeriö, sekä metsäneuvos Marja Hilska-Aaltonen (ylitarkastaja Juuso Kalliokoski), maa- ja metsätalousministeriö.

Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin pääekonomisti Mika Kuismanen, Suomen Yrittäjät ry; johtaja Jouni Hakala, Elinkeinoelämän keskusliitto ry; elinkeinojohtaja Marko Mäki-Hakola, MTK ry; johtava energia-asiantuntija Jouni Punnonen, Metsäteollisuus ry; kansainvälisten asioiden asiantuntija Pia Björkbacka, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK (Palkansaajakeskusjärjestöjen SAK, STTK ja Akava yhteinen edustaja), sekä ylijohtaja Anni Huhatala, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.

Yritystukityöryhmän pääsihteereiksi nimettiin osastopäällikkö Terhi Järvikare valtiovarainministeriöstä ja osastopäällikkö Ilona Lundström työ- ja elinkeinoministeriöstä. Lisäksi työryhmän sihteeristöön nimettiin johtaja Olli Koski, neuvotteleva virkamies Anne Rothovius ja neuvotteleva virkamies Liisa Lundelin-Nuortio työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä finanssisihteeri Reetta Varjonen-Ollus ja veroasiantuntija Jussi Kiviluoto valtiovarainministeriöstä.

Valtioneuvosto myönsi 2.11.2017 elinkeinoministeri Mika Lintilälle eron työryhmän puheenjohtajan tehtävästä ja nimitti hänen tilalleen puheenjohtajaksi työryhmän jäsenen Mauri Pekkarisen Keskustan eduskuntaryhmästä työryhmän jäljellä olevalle toimikaudelle.

Parlamentaarisen yritystukityöryhmän toimeksiantona on ollut laatia tiekartta yritystukien uudistamiseksi. Työryhmän tarkasteluun ovat kuuluneet laajasti kaikki yritys- ja elinkeinotuet, sekä niin sanotut suorat yritystuet että verotuet. Yritystukien uudistamisen tiekartan tarkoituksena on ollut olla yhteisesti hyväksytty pitkän aikavälin suunnitelma, jossa yritystukijärjestelmää kehitetään selkeämmäksi, paremmin yritysten uudistumista ja tuottavuutta edistäväksi sekä valtiontalouden kannalta kustannustehokkaammaksi huomioon ottaen energia- ja ilmastostrategian tavoitteet. Pitkän aikavälin tuottavuutta edistäviä yritystukia ovat tuet,

jotka kannustavat yrityksiä kehittämään uutta osaamista ja ottamaan käyttöön edistyksellisiä tuotantotapoja ja -välineitä. Työryhmän esittämien uudistusten on ollut tarkoitus astua voimaan vaiheittain vuosina 2019–2023.

Työryhmän on tullut työssään ottaa huomioon Suomessa toimivien yritysten kansainvälinen kilpailutilanne ja kansainvälisessä kilpailutilanteessa olevien toimialojen asema. Työryhmä on työssään ottanut huomioon myös sen, että yritystuilla voi tuottavuus- ja kilpailukykytavoitteiden lisäksi olla myös erilaisia muita yhteiskunnallisia tavoitteita. Yritystukien uudistamisen tavoitteena on ollut myös kilpailun vääristymien vähentäminen.

Yritystukien uudistamisen tiekartan valmistelussa on työryhmän toimeksiannon mukaisesti otettu huomioon työ- ja elinkeinoministeriön aiemmat selvitykset yritystuista sekä muu käytävissä oleva tutkimustieto. Yritystukien uudistamisen tiekartan laatimisen yhteydessä on tarkasteltu myös julkisille tuille vaihtoehtoisia politiikkakeinoja tavoitteiden saavuttamiseksi tuen jatkamisen sijaan. Lisäksi yritystukityöryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tarkastellut yritystukien vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistarpeita.

2. TYÖRYHMÄN TYÖSKENTELY

Parlamentaarinen yritystukityöryhmä aloitti työskentelynsä kuulemistilaisuudella 13.10.2017. Kuulemistilaisuuteen kutsuttiin laajasti eri sidosryhmiä ja asiantuntijatahoja. Lisäksi kutsu kuulemistilaisuuteen julkaistiin työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla. Kuulemistilaisuuden osallistujat ja kuulemiseen kirjallisen kannanoton toimittaneet tahot on lueteltu tämän raportin liitteessä.

Yritystukityöryhmä on kokoontunut yhteensä 16 kertaa ja lisäksi ns. iltakouluun neljä kertaa.

Työryhmän kokousaineistot on julkaistu työryhmän hankesivustolla <http://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM082:00/2017>.

Työryhmän kokouksissaan käsittelemät aiheet ovat olleet

- Työryhmän järjestäytyminen ja työsuunnitelman hyväksyminen
- Suorat yritystuet
- Verotuet
- Jatkokyössä tarkasteltavia yritystukia koskevat rajaukset
- Yritystukien arvioinnin yhteiset kriteerit
- Yritystukineuvottelukunnan toiminnan kehittäminen
- Yritystukien tiekartta vuosille 2019-2023 - nykyisten yritystukien supistaminen ja tukien uudelleen suuntaaminen.

Lisäksi työryhmä on iltakoulukokouksissaan käsitellyt seuraavia aiheita (suluissa kuullut asiantuntijatahot):

- Yritystukien vaikuttavuus (VATT, Etlä)
- Kansainvälinen vertailutieto yritystuista (Euroopan komissio)
- Keskeiset suorat yritystuet ja kansainvälinen vertailu: meriliikenteen miehistötuki (liikenne- ja viestintäministeriö), maatalouden ja maaseudun yritystoiminnan tuet (maa- ja metsätalousministeriö), energiapolitiittiset tuet Suomessa ja kilpailijamaissa (työ- ja elinkeinoministeriö), työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan yritystuet ja koheesiopolitiikan vertailu EU-maiden välillä (työ- ja elinkeinoministeriö), työllisyyteen liittyvät tuet (työ- ja elinkeinoministeriö), tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan tuet (Tekes)
- Yritystuet ja kansainvälinen kilpailutilanne: Teollisuuden sähkön hinta eri maissa (työ- ja elinkeinoministeriö); yritysten kuuleminen: UPM-konserni, Outokumpu Oyj, Planmeca Oy, Kuhmo Oy ja Investors House Oyj; Aalto-yliopisto (prof. Otto Toivanen)
- ELY-keskusten näkökulma yritystukiin.

Yritystukityöryhmän toimeksiannon mukaan työryhmän työ suunniteltiin toteutettavan kaksivaiheisena: Ensimmäisessä vaiheessa ryhmä tekisi esityksen supistettavista nykyisistä yritystuista 15.12.2017 mennessä. Tähän esitykseen pohjautuen työryhmä esittäisi työskentelynsä toisessa vaiheessa yleiset periaatteet sille, miten näin luotua liikkumatilaa kohdennetaan uudelleen yritystukijärjestelmän kehittämiseksi. Työryhmä päätti kuitenkin kokouksessaan 14.12.2017, että leikattavien yritystukien lista esitettäisiin yhdessä tukien uudelleen kohdentamisesitysten kanssa työryhmän loppuraportissa, eikä työryhmä julkaise erillistä väliraporttia. Lisäksi työryhmä päätti laatia ne yhteiset kriteerit, joiden pohjalta yritystukia arvioidaan ja joihin perustuen yritystukien tiekartta vuosille 2019–2023 laaditaan.

Työryhmä päätti kokouksessaan 4.4.2018, että se ei laadi yritystukien tiekarttaa vuosille 2019-2023 koskien nykyisten yritystukien supistamista ja tukien uudelleen suuntaamista. Työryhmän ehdotukset koskevat yritystukien arvioinnin yhteisiä kriteereitä sekä työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivan yritystukineuvottelukunnan vahvistamista. Työryhmän ehdotukset on kuvattu loppuraportin luvussa 3.

3. TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

3.1. Yleiset periaatteet yritystukijärjestelmän uudistamiseksi – yhteiset yritystukien arvioinnin kriteerit

Työryhmä ehdottaa, että otetaan käyttöön yhteiset yritystukien arvioinnin kriteerit.

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan työryhmän tavoitteena on ollut laatia yritystukien uudistamisen tiekartta, jossa yritystukijärjestelmää kehitetään selkeämmäksi, paremmin yritysten uudistumista ja tuottavuutta edistäväksi sekä valtiontalouden kannalta kustannustehokkaammaksi huomioiden energia- ja ilmastostrategian tavoitteet. Tiekartassa yritystukijärjestelmän painopistettä siirretään yritysten ja elinkeinojen pitkän aikavälin tuottavuutta edistävään suuntaan.

Yritystukijärjestelmän kehittämiseksi on arvioitava yksittäisiä tukia ja asetettava ne tuki- ja toimintaympäristökokonaisuuden viitekehykseen. Nykyisten ja suunniteltavien uusien tukien arviointi voidaan suorittaa kahdessa vaiheessa: Viitekehyksen ensimmäisessä vaiheessa (A) on tarkoitus arvottaa erilaisia yhteiskunnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Toisessa vaiheessa (B) tavoitteena on arvioida, kuinka hyvin tuet toimivat näiden tavoitteiden saavuttamisessa.

Yritystukien arvioinnin viitekehys:

A) Tukien yhteiskunnallisten ja taloudellisten tavoitteiden hyväksyttävyyden arviointi

Onko tuella selkeä hyväksyttävä taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite?	0	1	2	3	4	5
Tuottavuus pitkällä aikavälillä						
Työllisyys pitkällä aikavälillä						
Talouden rakenteiden uudistaminen						
Kansainvälisen kustannuskilpailukyvyn turvaaminen						
Huoltovarmuuden turvaaminen						
Ympäristö- ja ilmastotavoitteet						
Kestävän kehityksen edistäminen						
Alueellisen kehityksen edistäminen						
Sosiaalipoliittisten tavoitteiden edistäminen						
Muu yhteiskunnallinen tavoite:						

0 = ei voida arvioida

1 = tuki toimii merkittävästi tavoitetta vastaan

2 = tuki toimii jossain määrin tavoitetta vastaan

- 3 = tuki on neutraali tavoitteen suhteen
 4 = tuki edistää tavoitetta jossain määrin
 5 = tuki edistää tavoitetta merkittävästi

B) Tukien ns. tekninen arvio

	0	1	2	3	4	5
1. Korjaako tuki todetun tai todennäköisen markkinapuutteen?						
2. Onko tuella positiivisia ulkoisvaikutuksia?						
3. Onko tuki tarkoituksenmukainen keino tavoitteen saavuttamiseksi? (Esim. voitaisiinko sama tavoite saavuttaa sääntelyä muuttamalla tai onko tuki päällekkäinen)						
4. Onko tukimuoto kustannustehokas?						
5. Aiheuttaako tuki mahdollisimman vähän hallinnollista rasitusta tuen saajalle ja myöntäjälle?						
6. Vääristääkö tuki mahdollisimman vähän yritysten välistä kilpailua Suomessa? (esim. teknologianeutraalisuus)						
7. Onko tukiohjelma tai ohjelmien ulkopuolinen yksittäinen tuki ensisijaisesti määräaikainen?						
8. Onko tuki vaikuttava eli muuttaako se yritysten käyttäytymistä tavoiteltuun suuntaan?						

- 5 = Hyvän tuen kriteeri täyttyy
 4 = Hyvän tuen kriteeri täyttyy suurimmaksi osaksi
 3 = Hyvän tuen kriteeri täyttyy puoliksi
 2 = Hyvän tuen kriteeri täyttyy vain vähän
 1 = Hyvän tuen kriteeri ei täyty
 0 = Ei voida arvioida

3.2. Yritystukineuvottelukunnan toiminnan kehittäminen

Työryhmä ehdottaa, että yritystukineuvottelukunnan toimintaa vahvistetaan tutkimusjaostolla ja elinkeinopoliittisella jaostolla.

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii yritystukineuvottelukunta (laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä, 429/2016), jossa on oltava riittävä edustus eri ministeriöistä. Yritystukineuvottelukunta on perustanut EU:n valtioneuvoston mukaisuuden ennakoarviointiin jaoston, mikä korostaa ennakoarvioinnin riippumattomuutta. Yritystukineuvottelukunnan tehtävät ovat:

- Antaa lausunto siitä, täyttääkö tukiohjelma tai tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki Euroopan unionin lainsäädännön valtioneuvoston edellytykset ja mitä valtioneuvoston tukiviranomaisen on noudatettava.
- Antaa lausunto siitä, täyttääkö tukiohjelma tai tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki hyvän tuen edellytykset. Lausuntopyyntö on vapaaehtoinen ja kuvaus edellytysten täyttymisestä voidaan antaa tiedoksi.

- Kehittää kansallista tukijärjestelmää kokonaisuutena ja edistää hallinnonalojen yhteistyötä.
- Tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksiä ja aloitteita lainsäädännön ja hallintokäytännön kehittämiseksi.
- Seurata toimialaansa koskevaa kansallista ja kansainvälistä sääntelyä, käytäntöä ja kehitystä.

Ehdotettavan *tutkimusjaoston* kokoonpano olisi esimerkiksi seuraava: puheenjohtaja ja kuusi jäsentä taloustutkimuslaitoksista tai yliopistoista (esimerkiksi VATT, Etna, PT, PTT, akateemiset). Tutkimusjaoston statuksena olisi toimia riippumattomana arviointielimenä. Tavoitteena on lisätä informaatiota yritystukijärjestelmän kehittymisestä, vahvistaa vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistä, vahvistaa hyvän tuen edellytysten arviointia, lisätä tutkimuksen hyödyntämistä politiikkatoimien valmistelussa ja vahvistaa yritystukijärjestelmän kehittämistä kokonaisuutena.

Tutkimusjaoston tehtävänä olisi

- Laatia vuosittain arvio yritystukijärjestelmän kehittymisestä
- Vaikuttavuuden tutkimusmetodologian kehittäminen
- Ehdotukset vaikuttavuustutkimusten teettämisestä erillisellä määrärahalla
- Riippumattomat lausunnot yritystuista (yritystukineuvottelukunnan sihteeristö voisi tarvittaessa pyytää jaoston riippumattoman lausunnon käsiteltävänä olevaan tukeen).

Elinkeinopoliittisen jaoston kokoonpano muodostuisi sidosryhmien nimeämistä edustajista. Jaoston statuksena olisi toimia sidosryhmien yhteisenä keskustelufoorumina yritystukien toimivuudesta ja vaikuttavuudesta. Elinkeinopoliittisen jaoston tavoitteena on mahdollistaa vuoropuhelu eri tahojen välillä ajankohtaisista asioista sekä lisätä hyvän tuen edellytysten tuntemusta ja lisätä yhteistä ymmärrystä tukikokonaisuudesta.

Liite**Työryhmän kuulemistilaisuuteen 13.10.2017 osallistuneet tahot ja saapuneet kirjalliset kannanotot***Osallistujat:*

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa
Tampereen kaupunki
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
Teollisuusliitto
Ammattiliitto Pro
Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES
Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus VATT
Suomen Kuntaliitto
Suomen Taksiliitto
Satakunnan ELY-keskus
Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA
Tekes
Ympäristöministeriö
Palvelualojen ammattiliitto PAM
BusinessOulu
Bioenergia
Kemianteollisuus
Kaupan liitto
MTK
Suomen yrittäjät
Teknologiateollisuus
Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
Metsäteollisuus
Stora Enso Oyj
Keskuskauppakamari
Maa- ja metsätalousministeriö
Suomen Varustamot
Akava

Kirjalliset kannanotot:

Mara
Tampereen kaupunki
SAK
Teollisuusliitto
EK
SEKES

Kuntaliitto
Suomen Taksiliitto
Tekes
Ympäristöministeriö
Business Oulu
Bioenergia
Palkansaajien tutkimuslaitos
Teknologiateollisuus
Kemiateollisuus
Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL
STTK
ELY-keskus
Suomen Varustamot
Palvelualojen ammattiliitto
Ammattiliitto Pro
Kauppakamari
SITRA
Akava
Pohjois-Pohjanmaan liitto
Maa- ja metsätalousministeriö

Kirjalliset kannanotot on julkaistu yritystukityöryhmän hankesivustolla
<http://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM082:00/2017>.