

## Talousvaliokunta

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (HE 22/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Anne Rothovius, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Eeva Vahtera, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Timo Rauhanen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- kehitysjohtaja Hannu Kempainen, Innovaatiorahoituskeskus Tekes
- johtava asiantuntija Tommi Toivola, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Verohallinto
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Suomen Yrittäjät ry

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä. Samalla voimassa oleva valtioneuvoston asetus sääntelevä yritystuen yleisistä ehdoista annettu laki kumottaisiin. Esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa ja tehostaa tukien käyttöä sekä varmistaa tukien Euroopan unionin valtioneuvoston asetuksen mukaisuuden kansallinen ennakkoarviointi. Niin sanotut hyvän tuen edellytykset lisättäisiin lainsäädäntöön. Edellytysten täyttyminen olisi arvioitava ennen tukiohjelman tai yksittäisen tuen käyttöön ottoa.

Ehdotetun lain soveltamisala olisi laajempi kuin voimassa olevan lain ja sitä sovellettaisiin tukeen, joka täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaiset valtiontuen edellytykset. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kuitenkin maa- ja metsätalouden alkutuotanto ja kalatalous sekä kuntien myöntämät tuet.

## Valiokunnan mietintö TaVM 6/2016 vp

Ennakoarviointia varten olisi valtioneuvoston asettama yritystukineuvottelukunta, joka antaisi valtion tukiviranomaiselle lausunnon siitä, onko tuki Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettu valtion tuki ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen olisi noudatettava. Tukiviranomainen voisi pyytää yritystukineuvottelukunnalta myös lausunnon siitä, täyttääkö tuki hyvän tuen edellytykset. Yritystukineuvottelukunnan lausunnot eivät olisi sitovia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Lain tavoitteet.* Hallituksen esityksen tarkoituksena on sisällyttää hyvän yritystuen kriteerit lainsäädäntöön sekä tehostaa EU:n valtiontukisääntelyn ennakoarviointia. Tavoitteena on täten varmistaa suomalaisten yritystukijärjestelmien EU-valtiontukinormiston mukaisuus sekä kehittää yritystukijärjestelmää yleisesti sen vaikuttavuuden lisäämiseksi. Talousvaliokunta pitää näitä tavoitteita kannatettavina ja puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin tullut esiin seikkoja, joihin talousvaliokunta haluaa kiinnitettävän huomiota yritystukijärjestelmän lainsäädännön jatkokehittämistyössä.

*Lain soveltamisala.* Talousvaliokunta toteaa, että lain soveltamisalan ulkopuolelle jää merkittäviä tukimuotoja, esimerkiksi kuntien myöntämät tuet sekä verotuet. Rajauksen perustelut ovat hallinnon näkökulmasta ymmärrettävät; käsillä olevalla lakiehdotuksella on tarkoitus saada kokemuksia kriteeristön ja menettelyjen toimivuudesta ja näiden kokemusten pohjalta edelleen kehittää lain soveltamisalaa ja sisältöä. Elinkeinoelämän näkökulmasta raja on kuitenkin jossain määrin ongelmallinen: yritysten toimintaympäristö rakentuu kannustin- ja sanktiomekanismien yhteisvaikutuksena, eikä soveltamisalan rajaus tuen myöntäjätahosta riippuvaksi ole tässä katsannossa välttämättä paras mahdollinen ratkaisu.

*Keskeiset hyvän tuen edellytykset.* Hallituksen esityksen mukaan tuen myöntämisen yleiseksi edellytykseksi asetetaan yrityksen tai hankkeen kannattavuus. Talousvaliokunta katsoo, että edellytys on sinällään perusteltu, mutta suhtautuu varauksella sen toteutettavuuteen käytännössä. Useat tukijärjestelmät ovat jo määritelmällisesti hankkeiden alkuvaiheeseen tarkoitettuja. Juuri alkuvaiheessa on erityisen haastavaa arvioida toiminnan liiketaloudellista menestystä, etenkin kun julkisten tukijärjestelmien piiriin hakeutuu erityisen paljon sellaista täysin uudenlaista liiketoimintaa, jolle voi olla vaikea löytää verrokkeja. Tukipäätöksiä tekevien virkamiesten tehtävä — ennustaa hankkeen liiketaloudellinen tulevaisuus — on huomattavan vaikea.

Ottaen lisäksi huomioon, että hyvän tuen kriteereihin on otettu erääksi osatekijäksi myös tuen vaikuttavuus, päätöksenteko edellyttää monikerroksista kyseisen toimialan tuntemusta ja tulevaisuuden ennakkointia. Päätöksenteon keskittyminen yksittäisille hallintovirkamiehille voi johtaa vaikeisiin tilanteisiin sekä hakijan että päätöksentekijän kannalta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin seikkoja, joiden valossa yritystukineuvottelukunnan roolia voisi olla perusteltua arvioida uudelleen ja kiinnittää huomiota siihen, että sen kokoonpano olisi nykyistä laajapohjaisempi ja asiantuntijatahot olisivat monipuolisemmin edustettuina.

## Valiokunnan mietintö TaVM 6/2016 vp

Talousvaliokunta yhtyy näkemykseen, jonka mukaan yritystukien vaikuttavuuden arvioinnissa tällä hetkellä käytössä olevat parametrit eivät näytä erityisen hyvin mittaavan niitä seikkoja, joista rahoittajat olisivat ennen muuta kiinnostuneita.

Talousvaliokunta toteaa, että Suomessa, kuten useissa muissakin EU:n jäsenvaltioissa, on käytössä sellaisia tukijärjestelmiä, joiden ensisijainen ja alkuperäinen liikkeelle paneva tekijä on ollut muissa maissa käytössä olevat tukijärjestelmät, joiden johdosta on nähty tarpeellisuutta taata omille yrityksille mahdollisimman tasapuoliset kilpailun edellytykset. Tällaisten tukien voidaan arvioida olevan vaikea täyttää hyvän tuen edellytyksiä. Vaikka kilpailuneutraliteettia on pidettävä tärkeänä pitkän tähtäimen tavoitteena, talousvaliokunta tähdentää, että kansalliset sääntelyratkaisut eivät saa johtaa epätasapuoliseen kilpailuasetelmaan suomalaisten, kansainvälisillä markkinoilla kilpailevien yritysten kannalta.

*Harmaa talous.* Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin kysymys ehdotetun sääntelyn roolista harmaan talouden torjunnassa. Talousvaliokunta yhtyy valiokuntakuulemisessa esitettyyn havaintoon, että hallituksen esityksen mukainen lakiehdotus ei sisällä sellaisia säännöksiä, jotka muun muassa harmaan talouden torjuntaviranomaisten mukaan olisivat keskeisiä elementtejä harmaan talouden kitkemiseksi. Harmaan talouden torjunta edellyttää etenemistä monella sektorilla, mutta yhteistä näille toimille tulisi olla viranomaisten välisen tiedon sujuva siirrettävyys. Hakijaa tai hakemusta koskevien tietojen tulisi olla kaikkien niiden viranomaisten käytettävissä, joiden päätöksentekoon tuella tai sen epäamisellä voi olla merkitystä. Valiokunta toteaa, että hyväksyessään lakiehdotuksen se edellyttää, että harmaan talouden torjunta otetaan osaksi valtionapulain uudistusta.

Ehdotetun lain 4 §:ssä on säädetty yksittäisen tuen myöntämisen edellytyksistä. Lainkohdassa lueteltujen seikkojen punnitsemisella pyritään saamaan kuva tuettavan hankkeen liiketaloudellisista kannattavuusmahdollisuuksista sekä julkisen rahoituksen kilpailuvaikutuksista. Tukea voidaan myöntää vain toimintaan, jolla arvioidaan olevan edellytyksiä kannattavuuteen. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan viranomaisen tulee myöntämistä harkitessaan tarkistaa, ettei tuen myöntäminen olisi kiellettyä EU:n valtioneuvoston sääntelyn perusteella, jos yritys täyttää vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmän. Yrityksen taloudellista tilannetta tulee arvioida, eräin poikkeuksin, yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) 2 artiklan ja komission suuntaviivojen (2014/C249/01) valtioneuvoston rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamisesta ja rakenneuudistuksesta valossa.

Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä on noussut esiin kysymys siitä, mikä merkitys tukiharkinnassa tulee antaa hakijan julkisoikeudellisissa maksuissa — esimerkiksi kausi-ilmoituksiin perustuvat verotilitykset — ilmeneville viivästyksille tai laiminlyönneille. Talousvaliokunta toteaa, että verohallinnolla on jo nykyiselläänkin käytössä mekanismi, jolla luodaan ja evätään oikeuksia riippuen siitä, kuinka talouden toimija on noudattanut maksu- ja ilmoitusvelvoitteitaan. Talouden toimijan merkitseminen ennakkoperintärekisteriin ja uhka merkinnän poistamiseen, asianosaisen kuulemismenettelyineen ja laiminlyöntien korjausmahdollisuuksineen, voisi antaa johtoa siihen, kuinka mahdolliset julkisoikeudelliset laiminlyönnit vaikuttavat tukikelpoisuuteen. Ennakkoperintärekisterimerkintä on jo nykyisellään edellytyksenä esimerkiksi eräiden veroetujen hyödyntämiselle.

## Valiokunnan mietintö TaVM 6/2016 vp

*Oikeusvarmuus.* Hallituksen esityksen mukaisen lakiehdotuksen eräs keskeinen tavoite on oikeusvarmuuden parantaminen. Tuen saajan kannalta on ongelmallista, jos jo maksettuun tukeen kohdistuu takaisinperintätoimia. Talousvaliokunta toteaa, että ehdotetun lain tavoite on nimenomaan ennakoarvioinnin parantaminen, jonka odotetaan vähentävän riskiä siitä, että myönnetty tuki todetaan myöhemmässä vaiheessa säännösten vastaiseksi.

*Lopuksi.* Talousvaliokunta katsoo, että samalla kun tunnistetaan yritystukijärjestelmien kiistaton yhdensuuntaistamisen ja vaikuttavuuden arvioinnin kriittisen tarkastelun tarve, on huomattava, että tuilla on saavutettu myös merkittäviä hyötyjä. Julkisten toimijoiden on todettu, muun muassa rahoituksen keinoin, vaikuttavan erityisen hyödyllisinä katalysaattoreina ja klustereiden kokoajina yhteishankkeissa, joissa niihin osalliset yritykset eivät olisi pystyneet vastaamaan kysyntään itsenäisinä toimijoina.

Vaikuttavuusarvioinnissa on otettava huomioon lyhyen aikavälin taloudellisten indikaattoreiden ohella yhteiskunnalliset ja pitkän aikavälin tavoitteet. Yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisen mittareita tulee kuitenkin pyrkiä yhdenmukaistamaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan palautumattomien ja palautuvien tukimuotojen yhdistelmät ovat kaikkein tehokkain liiketoiminnan alkuvaiheen tuki. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että tukien lähtökohtana on jatkossakin määräaikaisuus ja kohdistuminen toiminnan edellytysten vahvistamiseen varsinaisen toiminnan tukemisen sijasta.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (4.4. Yhteiskunnalliset vaikutukset, s. 30) on todettu, että taloudelliset tuet kohdennetaan useimmiten yritystoiminnan tehokkuuden ja uusiutumisen edistämiseen ja että sen voidaan arvioida tuovan uutta kasvua ja työllisyyttä. Lakiehdotuksesta ei ole kuitenkaan tehty yritysvaikutusten arviointia. Tätä on perusteltu sillä, että ehdotetulla sääntelyllä ei olisi suoraa vaikutusta yrityksiin tai työllisyyteen. Talousvaliokunta pitää näitä kirjauksia jos-sain määrin keskenään ristiriitaisina.

Elinkeinoelämän toimintaympäristö muodostuu markkinatoimijoiden päätösten ja sääntelyn yhteisvaikutuksena. Lainsäädännöllinen viitekehys on kokonaisuus, jossa yhden osan muuttaminen voi vaikuttaa ennakoimattomallakin tavalla. Säädöksiä tulee tarkastella kokonaisuutena, jotta vältyttäisiin tilanteilta, joissa tukijärjestelmät kumoavat toistensa vaikutuksia. Hakemusmenettelyt tulee rakentaa yhdensuuntaisiksi sekä hakijoiden että viranomaisten hallinnollisen taakan minimoimiseksi. Menettelyjen tulee täyttää avoimuuden ja läpinäkyvyyden edellytykset siten, että liikesalaisuuksien suojaa ei vaaranneta, eivätkä menettelyt saa muodostua hakemusprosessuaalisita erityisosaamista vaativiksi.

Toivottavana kehityssuuntana tulee joka tapauksessa pitää sitä, että yritysrahoitusmarkkinat toimisivat siten, ettei julkisille tukimekanismeille olisi tarvetta tai että tarve olisi nykyistä huomattavasti vähäisempi. Talousvaliokunta korostaa ehdotetun sääntelyn vaikutusten järjestelmällisen seurannan tärkeyttä ja edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaessa toimiin lainsäädännön puutteiden korjaamiseksi sikäli, kun seuranta-analyysit antavat siihen aiheutta.

## Valiokunnan mietintö TaVM 6/2016 vp

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 22/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

Helsingissä 7.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps  
jäsen Harry Harkimo kok  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Lauri Ihalainen sd  
jäsen Eero Lehti kok  
jäsen Rami Lehto ps  
jäsen Mika Lintilä kesk  
jäsen Martti Mölsä ps  
jäsen Arto Pirttilahti kesk  
jäsen Kristiina Salonen sd  
jäsen Hanna Sarkkinen vas  
jäsen Ville Skinnari sd (osittain)  
jäsen Joakim Strand r  
varajäsen Sari Essayah kd (osittain)  
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller