

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 (HE 46/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Mikko Ojala, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitussihteeri Emmi Äijälä, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava tutkija Elias Einiö, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- tutkimusprofessori Mika Maliranta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- toimitusjohtaja Minna Nore, Satakunnan kauppakamari
- HT, johtaja (yrityskehitys ja toimintaympäristö) Niina Immonen, Tampereen kaupunkiseudun elinkeino- ja kehitysyhtiö Business Tampere Oy
- toimitusjohtaja Jouni Lounasmaa, Startup-säätiö sr
- johtava asiantuntija Sami Nikander, Kemianteollisuus ry
- toimitusjohtaja Ari Hiltunen, Keski-Suomen kauppakamari
- johtaja Johanna Sipola, Keskuskauppakamari
- toimitusjohtaja Kaija Savolainen, Kuopion alueen kauppakamari
- puheenjohtaja Juha Rahko, Messu- ja tapahtumajärjestäjät ry
- toiminnanjohtaja Jaakko Helenius, Suomen Elinkeino- ja kehitysyhtiöt SEKES ry
- pääekonomisti Mika Kuismanen, Suomen Yrittäjät ry
- johtaja Kati Kuusisto, Tapahtumateollisuus ry
- johtaja Matti Mannonen, Teknologiateollisuus ry
- professori Ari Hyytinen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Keski-Suomen liitto
- Pirkanmaan liitto
- Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
- Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö
- Kainuun liitto

Valiokunnan mietintö TaVM 16/2021 vp

- Etelä-Karjalan liitto
- Etelä-Pohjanmaan liitto
- Keski-Pohjanmaan liitto
- Lapin liitto
- Pohjanmaan liitto
- Pohjois-Pohjanmaan liitto
- Pohjois-Savon liitto
- Päijät-Hämeen liitto
- Satakuntaliitto
- Varsinais-Suomen liitto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Kaupan liitto ry
- Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- Palkansaajien tutkimuslaitos
- Pääomasijoittajat ry
- Suomen matkailualan liitto ry
- Uudenmaan liitto
- professori Otto Toivanen

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Valtiokonttori
- Tietohallinnon ohjaus ja kehittämisryhmän päällikkö Mika Koskinen, KEHA-keskus
- Hämeen liitto
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Perheyriyten liitto ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028. Ehdotetulla lailla kumottaisiin laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi.

Esityksen tavoitteena on yritystoiminnan kehittämiseksi tarkoitetun avustusjärjestelmän selkeyttäminen, tehostaminen ja vaikuttavuuden parantaminen. Esitys liittyy keskeisiltä osiltaan Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakauden 2021–2027 alkamiseen vuonna 2021.

Sääntelyn päälinjat säilyisivät nykyisen kaltaisina. Avustusjärjestelmä muodostuisi edelleen kahdesta avustusmuodosta, jotka ovat yrityksen kehittämisavustus ja toimintaympäristön kehittämisavustus. Ehdotetun lain mukaisilla avustuksilla edistettäisiin taloudellista kasvua, työllisyyttä, yritysten innovaatiotoimintaa ja kilpailukykyä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita. Edellä mainittuihin tavoitteisiin pyritäisiin myöntämällä avustuksia erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kasvuun ja kehittämiseen. Avustusten myöntämisessä otettaisiin huomioon Euroopan unionin ja kansallisen alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet sekä kilpailunäkökohdat.

Valiokunnan mietintö TaVM 16/2021 vp

Ehdotetun lain mukaisia avustusohjelmia käytettäisiin Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien toimeenpanoon vuonna 2021 alkavalla ohjelmakaudella. Lisäksi avustusohjelmia voisi käyttää puhtaasti kansallisesti rahoitettuihin avustuksiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2021. Voimaantulosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Laki olisi määräaikainen ja se olisi voimassa 31.12.2028 asti.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028. Sääntelyn päälinjat säilyisivät voimassa olevan lainsäädännön kaltaisina. Avustusmuotoina olisivat edelleen yrityksen kehittämisavustus ja toimintaympäristön kehittämisavustus.

Avustuksilla edistettäisiin taloudellista kasvua, työllisyyttä, yritysten innovaatiotoimintaa ja kilpailukykyä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita ja avustuksia myönnettäisiin erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kasvuun ja kehittämiseen. Esityksen tavoitteena on järjestelmän selkeyttäminen, tehostaminen ja vaikuttavuuden parantaminen.

Talousvaliokunta puoltaa ehdotetun sääntelyn hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

Talouden uusiutuminen. Ehdotetun avustuslainsäädännön painopisteen todetaan olevan erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kasvun ja kehittämisen tukeminen. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan nopea kasvu, talouden uusiutuminen ja työpaikkojen syntyminen liittyvät kuitenkin erityisesti nuoriin, mutta ei välttämättä niinkään pieniin yrityksiin. Valiokunta nostaa esiin huolen siitä, että hallituksen esityksen mukaan ”suurin osa avustuksen saajista on sekä tilastojen että arvioinnissa tehdyn kyselyn valossa vakiintuneita liiketoimintoja, joiden kasvu on tasaista tai vähäistä”. Talousvaliokunta arvioi, että ellei nyt käsillä olevan lainsäädännön mukaisen yritystuen kohdentumiseen tule muutoksia, yritystuet päättyvät nykytilanteessa ainakin osin ylläpitämään vanhoja toimialarakenteita tai hidastamaan talouden uusiutumista.

Koronapandemian kaltaiset kriisiajat kohtelevat yritystoimintaa valtavin eroin, myös talouden uusiutumisen kannalta. Samalla kun joillakin sektoreilla yritystoiminta ja liikevaihto on käytännössä lakannut, voi toisilla toimialoilla olla käynnissä ennennäkemätön kasvukausi. Uudet liike-toimintamahdollisuudet syntyvät muun muassa käyttäytymisen ja kysynnän, tuotantorakenteiden ja ylipäänsä arvoketjujen muutoksista. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että yritystukilainsäädäntömme tunnistaa nämä mahdollisuudet.

Poikkeusolojen erityinen tuki. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että laissa säädettäisiin myös kehittämisavustuksen myöntämisestä poikkeuksellisissa oloissa. Tämän ehdotuksen pontimena on ollut vuonna 2020 alkaneen koronapandemian aikana syntynyt tarve tukea yrityksiä poikkeuksellisen ajanjakson aikana ja sen yli laaja-alaisen koko kansantalouteen kohdistuvan likviditeettikriisin välttämiseksi. Tilanne on poikennut normaalioloista monin tavoin.

Valiokunnan mietintö TaVM 16/2021 vp

Ehdotuksen mukaan yrityksille tulisi mahdollisuus saada poikkeuksellisissa oloissa kehittämisavustusta toiminnan tukemiseksi, sopeuttamiseksi ja maksuvalmiuden turvaamiseksi. Esityksessä ei kuitenkaan punnita poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi myönnettävien tukien mahdollisia kannustinongelmia. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on nostettu esiin vaara, että poikkeusoloihin sovellettava erityinen tukimuoto voi johtaa käyttäytymisen muutoksiin myös tavoilla, joka ei ole lainsäätäjän tarkoitus. Talousvaliokunta viittaa aikaisempiin kannanottoihinsa (TaVM 11/2020 vp – HE 67/2020 vp, TaVM 14/2020 vp – 91/2020 vp, TaVM 33/2020 vp – HE 205/2020 vp, TaVM 36/2020 vp – HE 238/2020 vp ja TaVM 6/2021 vp – HE 27/2021 ja HE 37/2021 vp), joissa se on punninnut poikkeusolojen yritystukien vaikutuksia. Koronapandemian aikana ja johdosta säädettyjen tukien keskeinen elementti on ollut tukien takautuvuus, jolla on voitu pienentää riskiä epätoivotuista käyttäytymisvaikutuksista.

Varhaisen vaiheen yritykset. Rakennerahasto-ohjelman 2014-2020 arviointiin liittyen hallituksen esityksessä todetaan, että ”...vaikutukset elinkeinorakenteen monipuolistamiseen ja uusien yritysten syntymiseen ovat olleet vaatimattomat”. Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esiin nostettuun seikkaan, että tässä lainsäädännössä kiinnitetään varsin vähän huomiota hyvin alkuvaiheessa oleviin ja nuoriin yrityksiin. Kuitenkin juuri hyvin nuoret yritykset kärsivät mm. rahoituksen saantiin liittyen tiedon puutteellisesta jakautumisesta rahoittajien ja rahoitusta tarvitsevien kesken.

Esityksessä uudet yritykset otetaan huomioon oikeastaan vain kohdassa, jossa todetaan, että ”...myönnettyllä yrityksen kehittämisavustuksella on myötävaikutettu lähes 800 uuden yrityksen syntymiseen”. Talousvaliokunta huomauttaa, että hallituksen esityksen perusteluiden ja saatujen lisäselvitystenkin valossa on edelleen osittain epäselvää, mitä ”myötävaikuttamisella” tässä tarkoitetaan. Jos sillä tarkoitetaan sitä, että näitä yrityksiä ei olisi syntynyt ilman tukea, valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kysymyksessä on todennäköisesti jonkinlainen yliarviointi. Jos sillä tarkoitetaan, että tukea on saanut 800 uutta yritystä, jotka olisivat syntyneet ilman tukea, ei tuella ole ollut ratkaisevaa merkitystä.

Talousvaliokunta pitää perusteltuna, että tukea kohdistuisi nykyistä enemmän nuorille yrityksille, joista on jo tullut ns. työnantajayrityksiä tai jotka tavoittelevat sellaiseksi tulemistä. Mikäli tukea voidaan kohdentaa nykyistä enemmän nuorille yrityksille, voisi olla tarpeen luoda sellainen hakemusmenettely, jossa tarvetta hakemuskonsulttien käyttöön ei synny. Lisäksi haku- ja takaisinperintäsäännöissä tulee sallia liiketoiminnan perusteltu suunnanmuutos tai rehellinen (bona fide) epäonnistuminen. Talouden dynamiikan ja uusiutumiskyvyn kannalta olisi suotavaa, että aikaisempaa suurempi osa tuesta kanavoituisi nuorille ja vasta käynnistysvaiheessa oleville yrityksille.

Ulkoisvaikutukset. Hallituksen esityksessä esitetty tavoite toimintaympäristön kehittämisestä siten, että yritysten, tutkimuslaitosten ja yliopistojen välinen yhteistyö vahvistuu ja tiedon leviäminen voimistuu, on erittäin kannatettava. Kansantalouden tuottavuuden ja pitkän aikavälin talouskasvun kannalta kriittisin markkinapuute on se positiivinen ulkoisvaikutus, joka syntyy tiedon leviämisestä kansantaloudessa. Myönteisten ulkoisvaikutusten vuoksi yhteiskunnallisen hyvinvoinnin näkökulmasta voi olla järkevää kannustaa yrityksiä panostamaan tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan enemmän kuin ne panostaisivat maksimoidakseen pelkästään omia tuottojaan.

Valiokunnan mietintö TaVM 16/2021 vp

On perusteita otaksua, että korkean tuottavuuden suurista yrityksistä leviävä uusi teknologinen tieto voi kohottaa myös muiden yritysten tuottavuutta laajalti. Siksi suurille yrityksille suunnatut avustukset voivat olla perusteltuja, jos kyse on vaikeasta taloustilanteesta kärsivästä alueesta.

Tuottavuuskasvun kannalta toinen tärkeä markkinapuute johtuu informaation epäsymmetriasta: yritys ei saa rahoitusta liiketaloudellisesti lupaavalle hankkeelle, jos se ei pysty kommunikoidaan hankkeen potentiaalia rahoittajille. Tämä hidastaa erityisesti TKI-investointeja, koska ne ovat usein varsin riskillisiä ja niissä syntyvä aineeton pääoma toimii huonommin vakuutena kuin kiinteä omaisuus. Tämä ongelma kärjistyy nuorilla yrityksillä, joilla ei vielä ole omaa pääomaa eikä referenssejä.

Talousvaliokunta katsoo, että tukikriteeristöjä olisi perusteltua tarkentaa niin, että avustukset kohdentuvat nykyistä tarkemmin ulkoisvaikutuksista ja informaatio-ongelmista johtuvien markkinapuutteiden korjaamiseen.

Avustusjärjestelmän vaikutukset. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on herännyt hallituksen esityksen vaikuttavuusarvioiden perusteisiin ja arvioiden luotettavuuteen liittyviä kysymyksiä. Hallituksen esityksessä todetaan, että kehittämishankkeita on kuluneella kaudella rahoitettu 650 miljoonalla eurolla. Toisaalta esityksessä todetaan myös, että ”yritysten kehittämishankkeiden toteuttamisen myötä arvioitiin syntyvän uusia työpaikkoja noin 31 000”. Tuettujen yritysten liikevaihdon lisäyksiä arvioitiin noin 9,2 miljardia euroa, josta viennin osuuden arvioitiin olevan noin 5,8 miljardia euroa.

Näillä lähtöolettamilla jokainen kehittämishanke-euro olisi tuottanut 14 euroa sellaista uutta liikevaihtoa, jota ei olisi syntynyt ilman tukea. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että näin suuri vaikutus ei ole täysin uskottava. Luvut viennin lisäkasvusta (5,8 mrd euroa) eli viennistä, jota muutoin ei olisi tapahtunut, kuulostavat suurilta, kun sitä suhteuttaa Suomen viennin kokonaisarvoon ja jos lisäksi otetaan huomioon, että avustuksista 75 % kohdistui vähemmän kuin 50 henkilöä työllistäville yrityksille, 44 % kohdistui palvelualalle ja 65 % kohdistui Itä- ja Pohjois-Suomeen. Avustukset eivät siis tilastollisesti ole kohdistuneet erityisesti vientiyrityksiin.

Myös hallituksen esityksen mukainen luku uusista työpaikoista (31 000 työpaikkaa) on herättänyt talousvaliokunnan asiantuntijoissa kysymyksen tiedon luotettavuudesta. Arviointia vaikeuttaa osaltaan hallituksen esityksessä käytetty terminologia, joka jättää olennaisia kohtia avoimeksi, esimerkiksi ”luodun työpaikan” määritelmän.

Jos oletetaan yhden työpaikan merkitsevän samanlaista työn kysynnän yksikköä kuin tällä käsitteellä yleisesti tarkoitetaan, 31 000 työpaikan luominen merkitsee, että kustannus yhden henkilötyökuukauden luomisesta on ollut noin 170 — 350 euroa, laskentatavasta riippuen. Luku on erittäin alhainen suhteessa esimerkiksi siihen, että työttömyysetuuden määrä on keskimäärin 726 euroa/kk.

Hallituksen esityksessä viitataan monin paikoin kyselyperusteisiin vaikutusarvioihin. Tähän tutkimustapaan liittyy ongelmia. Tuen saajalla on kannustin yliarvioida tuen positiivista vaikutusta. Kyselyihin perustuvien tutkimusten vaikuttavuusanalyysiä heikentää myös se, että ELY-hake-

Valiokunnan mietintö TaVM 16/2021 vp

muksessa vaikutuksia kysytään osin jo hakemusvaiheessa. Voidaan myös kysyä, kuinka todennäköistä on, että tuen saaja ylipäänsä antaisi saamastaan tuesta kielteisiä arvioita. Silloinkin, kun tuen saaja pyrkii mahdollisimman totuudenmukaiseen arvioon, sen on mahdotonta luoda vertailun vuoksi teoreettista toteutumatta jäänyttä tapahtumien kulkua, jotta selvitetäisiin, mitä olisi tapahtunut, jos tukea ei olisi myönnetty. On tutkimusnäyttöä siitä, että yritykset eivät kykene arvioimaan kontrafaktuaaleja edes jälkikäteen.

Arvioinnin päämääränä pitäisi olla objektiivinen selvitys siitä, millaisen muutoksen avustus on saanut aikaan saajayrityksessä suoraan ja muissa yrityksissä välillisesti: on tärkeää arvioida myös sitä, kuinka paljon työpaikkoja on mahdollisesti kadonnut muissa yrityksissä sen vuoksi, että niiden kilpailuasema on heikentynyt suhteessa avustuksen saaneeseen yritykseen. Tätä ei ole mahdollista saada selville kysymällä asiaa avustuksen saajilta.

Vaikutusten arviointi kytkeytyy myös asetettujen tavoitteiden määrittelemiseen. Avustuksilla kerrotaan tavoiteltavan ”taloudellista kasvua, työllisyyttä, yritysten innovaatiotoimintaa, kilpailukykyä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita”. Talousvaliokunta huomauttaa, että nämä tavoitteet ovat yleisiä, varsin avoimesti määriteltyjä ja osin myös päällekkäisiä. Tavoitteiden määrittelemisen näin laaja-alaisesti nostaa esiin kysymyksen, voidaanko tällaisella tavoitteiden asettamisella päästä tehokkaaseen ja vaikuttavaan tukijärjestelmään. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että eri rahoitusmuotojen välistä työnjakoa selkeytettäisiin ja että tämä näkyisi myös tavoitteenasetannassa.

Kokoavia huomioita lainsäädännön kehittämiseen. Kansainvälisessä tieteellisessä kirjallisuudessa on havaittu tukien vaikuttavan hieman talouskasvuun, mutta tuen poistuessa tilanne palautuu nopeasti kohti aiempaa toimeliaisuuden tasoa. Tuet voivat jopa heikentää tuottavuuskehitystä koko talouden tasolla, jos ne kohdistuvat keskimääräistä heikomman tuottavuuden yrityksiin. Näin ne voivat tulla ylläpitäneeksi matalan tuottavuuden tuotantorakenteita.

Valtionavustuslaki (688/2001) edellyttää, että ”valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on määrääjoin arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita.” Tämä voimassa olevan lain sanamuoto näyttää mahdollistavan käytännön, jossa arviointitutkimukset eivät välttämättä noudata hyviä tieteellisiä käytäntöjä.

Vaikuttavuusarvioinnin perustuminen tukea saaviin yrityksiin kohdistettuihin kyselyihin voi tuottaa harhaanjohtavan myönteisiä tuloksia edellä tässä mietinnössä kuvatulla tavalla. Tukea saavien yritysten vertaaminen tukea ilman jääviin yrityksiin voi luoda vaikuttavuusharhan myös, jos ohjelmaan valittavilla yrityksillä on keskimääräistä parempi liiketoimintapotentiaali.

Talousvaliokunta pitää tervetulleena kehityssuuntaa, jossa kaikkein pienimmistä avustuksista luovutaan. Kovin pienten avustusten kohdalla hakemusprosessien aiheuttaman taakan suhde saadun tuen määrään voi muodostua epätarkoituksenmukaiseksi. Lisäksi asiantuntijakuulemisessa on tähdennetty sitä, ettei hyvin pienillä tukisummilla ole järjestelmän tavoittelemaa vaikuttavuutta.

Valiokunnan mietintö TaVM 16/2021 vp

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkossa valtionapuviranomaiselta edellytetään avustusten tuloksellisuuden seuraamista hyvää tieteellistä käytäntöä noudattavalla tavalla. Talousvaliokunta tähdentää, että yritystoiminnan tukemisessa ja ohjaamisessa tulee pääpainon olla lainsäädännöllisissä kannustimissa ja sanktioissa, ja erityisten tukijärjestelmien tulee olla toissijaisia.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 46/2021 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 25.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Tuula Väättäin sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Anders Adlercreutz r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller