

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 33/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 10 §:n ja 14 luvun 1 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2013 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 10 §:n ja 14 luvun 1 §:n muuttamisesta (HE 174/2013 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Mikko Ojala ja teollisuusneuvos Heikki Vesa, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Juuso Kalliokoski, maa- ja metsätalousministeriö
- Euroopan parlamentin jäsen Tarja Cronberg
- tutkimusjohtaja Mika Maliranta, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA
- johtaja Ari Grönroos, Tekes — teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
- johtaja Satu Mäkelä, Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- yksikön päällikkö Pauli Berg, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

- tutkija Satu Aaltonen, Turun yliopisto / TSE Entre
- elinkeinojohtaja Janne Seurujärvi, Elinkeinot & kehitys Nordica
- kaupunginjohtaja Jarkko Malmberg, Sastamalan kaupunki
- kehityspäällikkö Jarkko Huovinen, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Aki Keskinen, Imatran Seudun Kehitysyhtiö Oy
- toimitusjohtaja Ari Piesala, Kehittämisyhtiö Karstulanseutu Oy
- asiantuntija Vesa Vuorenkoski, Akava ry
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Pia Björkbacka, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- elinkeinoasioiden päällikkö Antti Aarnio, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Finnvera Oyj
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Elintarviketeollisuusliitto ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Suomen Yrittäjät
- Finpro ry
- Keskuskauppakamari.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi. Ehdotetulla lailla kumottaisiin samanniminen säädös, joka on ollut voimassa vuodesta 2007.

Uuden lain tavoitteena on yritystoiminnan kehittämiseksi tarkoitetun avustusjärjestelmän yksinkertaistaminen, tehostaminen ja vaikuttavuuden parantaminen. Lakiesitys liittyy keskeisiltä osiltaan Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmakauden 2014—2020 alkamiseen vuoden 2014 alussa. Vaikka sääntelyä esitetään muutettavaksi monilta osin, sääntelyn päälinjat säilyisivät nykyisen kaltaisina.

Avustusjärjestelmä muodostuisi tulevaisuudessa kahdesta avustusmuodosta eli yrityksen kehittämisavustuksesta ja yritysten toimintaympäristön kehittämisavustuksesta. Ehdotetun lain mukaisilla avustuksilla edistettäisiin taloudellista kasvua, työllisyyttä, yritysten kilpailukykyä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita. Edellä mainittuihin tavoitteisiin pyritäisiin myöntämällä avustuksia erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten käynnistämiseen, kasvuun ja kehittämiseen. Avustusten myöntämisessä otettaisiin huomioon Euroopan unionin ja kansallisen alue- ja rakennepoliittikan tavoitteet sekä kilpailunäkökohdat.

Avustusjärjestelmää selkeytettäisiin muun muassa yhdistämällä ja lopettamalla nykyisiä avustusohjelmia. Nykyisin käytössä olevista yrityksen kehittämisavustuksesta tutkimus- ja kehittämistoimenpiteiden valmisteluun sekä kyläkaupan investointiin luovutettiin omina avustusmuotoinaan. Muutoksella pyritään yksinkertaistamaan avustusjärjestelmää sekä luomaan

kokonaisvaltaisempia, laajempia ja yrityksen toimintaa monipuolisemmin kehittäviä hankkeita. Yritysten toimintaympäristön kehittämisavustusta olisi lain nykyisestä soveltamiskäytännöstä poiketen mahdollista myöntää myös pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa välittömästi edistäviin infrastruktuurihankkeisiin.

Ehdotukseen sisältyvät myös avustuksen palauttamista ja takaisinperintää koskevat, nykyistä selkeämmät säännökset.

Ehdotetun lain mukaisia avustusohjelmia käytettäisiin Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoon vuoden 2014 alussa alkavalla ohjelmakaudella. Lisäksi avustusohjelmia voisi käyttää puhtaasti kansallisesti rahoitettuihin avustuksiin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia siten, että sen nojalla ei voitaisi enää myöntää työllisyysperusteista investointiavustusta ja työllisyystyöohjelman mukaista avustusta valtion rakennuttaville toimintayksiköille. Työllisyysperusteinen investointiavustus olisi tarkoitus korvata osittain yritysten toimintaympäristön kehittämisavustuksella.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2014. Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi olisi määräaikainen, ja se olisi voimassa koko Euroopan unionin rakennerahastojen ohjelmakauden 2014—2020. Avustusten myöntämispäätöksiä voitaisiin kuitenkin tehdä vielä senkin jälkeen vuoden 2021 loppuun.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Esityksen tavoitteet eli yritystukijärjestelmän yksinkertaistaminen, tehostaminen ja vaikuttavuuden parantaminen pyritään saavuttamaan keskittämällä avustukset laajempiin kokonaisuuksiin kahden pääavustusmuodon alle suun-

taamalla avustukset aiempaa selkeämmin pienten ja keski suurten yritysten merkittäviin, kasvua tukeviin hankkeisiin sekä kehittämällä hallinnollisia menettelyjä. Kuultujen asiantuntijoiden tapaan valiokunta pitää sekä esityksen tavoitteita että niiden toteutustapaa kannatettavina.

Ehdotuksen mukaisesti jatkossa käytettävät tukimuodot olisivat yrityksen kehittämisavustus ja yritysten toimintaympäristön kehittämisavustus. Niiden käyttöala vastaisi pääosin nykyistä avustujärjestelmää. Merkittävimmät muutokset tapahtuisivat tuen suuntaamisessa. Niukkevat resurssit on tarkoitus kohdistaa nykyistä selkeämmin hyvät kasvuedellytykset omaavien pk-yritysten aiempaa riskipitoisempiin hankkeisiin. Yrityksen kehittämisavustuksen saajana olisi aina yritys. Toimintaympäristön kehittämisavustusta voitaisiin edelleen myöntää sekä julkisille että yksityisille yhteisöille. Toimintaympäristöavustuksen soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että nykyisestä poiketen tukea olisi mahdollista myöntää myös pk-yritysten toimintaa edistäviin infrahankkeisiin.

Valiokunta pitää tukijärjestelmän yksinkertaistamista perusteltuna. Laajemmat avustuskokonaisuudet palvelevat paremmin yritysten hankkeita ja vähentävät hallinnollista taakkaa, kun yksittäiseen hankkeeseen ei enää tarvitse hakea tukea usean avustusmuodon piiristä. Lupa-hallintoa kevennettäisiin myös sähköisen lupamenettelyn avulla sekä ottamalla käyttöön yksinkertaistettuja kustannusmalleja.

Lain tasolla tultaisiin nykyiseen tapaan säätämään järjestelmän perusrakenteista, ja avustujärjestelmän yksityiskohdista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksessa. Asetuksen sisältöön tulee vaikuttamaan myös osin vielä valmisteilla oleva EU-sääntely (mm. de minimis- ja ryhmäpoikkeusasetus). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että avustujärjestelmän kokonaisrakenne ja tosiasiallinen sisältö ovat muotoutuneet voimassa olevassa lainsäädännössä hyvin pitkälle asetustasolla. Eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa avustusten suuntaamiseen on painottunut talousarvioesityksen yhteydessä tehtyihin määrärahapäätöksiin.

Valiokunta toteaa, että ehdotuksen varsinaiset säännösmuutokset voimassa olevaan lakiin verrattuna ovat suhteellisen vähäiset. Uudistukset tulevatkin selkeämmin näkyviin vasta lain nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa. Ehdotettu sääntely jättää näin, voimassa olevan lain tapaan, suhteellisen laajan harkintavallan soveltavalle viranomaiselle, ja eduskunta ottaa kantaa määrärahojen suuntaamiseen vuosittaisen budjettikäsittelyn yhteydessä. Jotta tulokäytäntö eri puolilla maata olisi yhtenäinen eivätkä yritykset joutuisi sijaintinsa vuoksi eriarvoiseen asemaan, valiokunta painottaa tarvetta säätää myöntöedellytyksistä yksityiskohtaisesti lain nojalla annettavassa asetuksessa ja tarvittaessa myös ohjeistaa ELY-keskuksia myöntöperusteista yhtenäisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota seuraaviin yksittäisiin, esityksen käsittelyn yhteydessä esille tulleisiin asiakokonaisuuksiin.

Toimitilarakentaminen. Voimassa olevan lain nojalla on voitu tukea kuntien yrityksille suunnattuja toimitilahankkeita. Tätä mahdollisuutta rajattaisiin 1. lakiehdotuksessa siten, ettei avustusta enää voida myöntää kunnalle. Sen sijaan jatkossakin on mahdollista myöntää yrityksen kehittämisavustusta toimitilarakentamiseen kunnan joko kokonaan tai osittain omistamalle kiinteistöyhtiölle. Tämä rajausta noudattaa laissa omaksuttua periaatetta, jonka mukaisesti tuki on tehokkainta myöntää suoraan yrityksille. Kunnan kiinteistöyhtiön tukikelpoisuutta arvioitaisiin vastaavin kriteerein kuin muidenkin yritysten. Koska tämänkaltaiset kiinteistöyhtiöt täyttävät useimmiten suuren yrityksen kriteerit ja koska kehittämisavusta maksetaan lähtökohtaisesti vain pk-yrityksille, tulee uusi sääntely käytännössä rajaamaan osan hankkeista tuen ulkopuolelle. Esitys (1. lakiehdotuksen 9 §) sisältää kuitenkin voimassa olevaa lakia (10 §:n 1 kohta) vastaavan merkittävän poikkeuksen, jonka mukaisesti suurelle yritykselle voidaan myöntää kehittämisavustusta investointiin, joka toteutetaan rakennerahastolainsäädännön mukaisella I tai II tukialueella.

Ottaen huomioon, että kuntien toimitilahankkeiden määrä on selvästi vähentynyt ja toisaalta että ehdotus mahdollistaa jatkossakin näiden hankkeiden tukemisen yritystoiminnan kannalta vaikeimmilla alueilla, talousvaliokunta pitää sääntelyä perusteltuna.

Palkkatuki. Nykymuotoinen palkkatuki poistuisi, mutta hankekohtaisesti avustusta voisi edelleen saada myös palkkakustannuksiin. Jo aiemmin on lopetettu tuki ensimmäisen työntekijän palkkaukseen. Talousvaliokunta pitää sinänsä perusteltuna ja avustusjärjestelmän hankekohtaiseen lähestymistapaan sopivana, että palkkakustannusten korvattavuutta rajataan esityksessä ehdotetulla tavalla. Valiokunnan kuulemisessa on kuitenkin tullut esille, että yritysten mahdollisuudet ensimmäisen työntekijän palkkaukseen ovat usein heikot ilman valtion tukea. Valiokunta katsookin, että tämänkaltaiselle, suoraan työllistävälle toiminnalle annettavan tuen jatkamista, mahdollisesti uudistetussa muodossa, tulisi vielä selvittää ja ottaa kokeilusta jo saadut kokemukset huomioon.

Etupainotteinen maksaminen. Avustukset maksettaisiin nykyiseen tapaan pääsääntöisesti takautuvasti. Esitys (17 §) sisältää kuitenkin mahdollisuuden myös ennakon maksamiseen, mikäli se on avustuksen käytön kannalta perusteltua ja valvonnan näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Valiokunta pitää ennakkomaksamismahdollisuutta erittäin tarpeellisena varsinkin hankkeissa, jotka liittyvät aineettomiin investointeihin.

Näille hankkeille, joissa julkisen tuen vaikuttavuuden on todettu olevan erityisen hyvä, on tavanomaista vaikeampaa saada markkinarahoitusta puuttuvien vakuuksien vuoksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että tähän seikkaan kiinnitetään huomiota annettavassa valtioneuvoston asetuksessa.

Hallinnointi. Avustusnimikkeiden karsiminen saattaa johtaa siihen, että hakemusten määrä kasvaa. Tämä lisää ELY-keskusten työ määrää samalla, kun avustuksiin allokoitavat varat niukenevat. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että ohjeistuksen ja tiedottamisen avulla pyritään jo ennakolta karsimaan sellaisten hakemusten määrää, joilla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia tulla hyväksytyiksi. Tiedottaminen on erityisen tärkeää myös sen vuoksi, että osa nykyisistä avustuksista (kuten kyläkauppatuki ja ns. valmistelurahoitus) poistuu itsenäisinä avustuksina, mutta niiden piiriin kuulunutta toimintaa voidaan edelleen tukea.

Vaikka valiokunta pitää hyvänä siirtymistä enenevässä määrin sähköiseen hakemusmenettelyyn, on käsittelyn aikana käynyt selkeästi ilmi, että erityisesti pienyritykset tarvitsevat myös henkilökohtaista opastusta. Tämä on aiheellista ottaa huomioon toimintaa organisoitaessa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Eero Lehti /kok
jäs.	Harri Jaskari /kok	Martti Mölsä /ps
	Antti Kaikkonen /kesk	Sirpa Paatero /sd
	Johanna Karimäki /vihr (osittain)	Arto Pirttilahti /kesk
	Pia Kauma /kok	Kaj Turunen /ps
	Miapetra Kumpula-Natri /sd	vjäs. Jukka Kopra /kok.
	Jukka Kärnä /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi ja samalla esitetään vuodesta 2007 voimassa olleen lain kumoamista. Lakiuudistuksen tavoitteena on avustusjärjestelmän yksinkertaistaminen, tehostaminen ja vaikuttavuuden parantaminen. Uudistuksen jälkeen avustusmuotoja olisi kaksi eli yritystoiminnan kehittäminen ja yritysten toimintaympäristön kehittäminen.

Avustusjärjestelmää yksinkertaistettaisiin lopettamalla ja yhdistämällä avustusohjelmia. Nykyisistä avustusmuodoista loppuisivat yritysten kehittämisavustus tutkimus- ja kehittämistoimenpiteiden valmisteluun, kyläkauppatuki, työllisyysperusteinen investointituki ja ensimmäisen työntekijän palkkatuki sekä aluekehittämisalueilla käytännössä lopetettaisiin tuki kuntien rakentamille pienten ja keskisuurten yritysten toimitiloille.

On myönteistä, että lakiesityksellä pyritään yksinkertaistamaan ja sähköistämään hakuprosesseja sekä vähentämään yritysten hallinnollista taakkaa. Avustustoiminnan vahva painottaminen pieniin ja keskisuuriin yrityksiin on kannatettavaa. Toisaalta lakiesitykseen liittyvien tukien karsinta on ristiriidassa laille asetetun pienten ja keskisuurten yritysten kasvun tukemisen tavoitteen kanssa.

Keskusta ei hyväksy hallituksen linjaa, jolla se karsii pois pk-sektorille kohdennettuja avustus- ja tukimuotoja. Lain valmistelutekstissä viitataan usein kilpailun vääristämiseen, ja tällä argumentoinnilla halutaan lopettaa hyvin toimivat tukimuodot. On vaarana, että suoraan näihin kohteisiin ei tulla enää tukea saamaan, koska määrärahat supistuvat. Uudet keskitetyt säädökset suuntaavat tuet toisiin kohteisiin.

Valmistelussa viitataan myös, että tukien kysyntä ja hankkeiden määrä on ollut vähäisempää viime vuosina ja näin ollen tuen tarpeen katsotaan vähentyneen. Tässä ei ole haluttu huomioida vuoden 2008 jälkeistä suhdannetaantumaa,

jonka aikana yritysten kokonaisinvestoinnit ja kehittämispanostukset ovat olleet alhaisemmalta tasolla kuin aikaisempina vuosina.

Keskusta katsoo, että nykyisen lain ja asetusten mukaisesti kuntien tulee edelleen olla yritystoimintaan kohdistuvien investointitukien saajina. Kasvukeskusten ulkopuolella kunnat ja kuntayhtymät vastaavat valtaosasta vuokrattavien toimitilojen tarjonnasta. Hallituksen lakiesitys heikentää yritysten sijoittumismahdollisuuksia ja kasvua kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla, joissa kuntien vuokratarjonnalla on keskeinen merkitys pienille ja keskisuurille yrityksille. Tätä näkemystä tukee myös Kuntaliitto omassa lausunnossaan.

On totta, että kyläkauppojen määrä on enää 350 kappaletta ja vähenee vuosittain. Kuitenkin kyläkaupat ovat oman alueensa tärkeitä ja lähes ainoita palvelukeskuksia niin paikallisille asukkaille kuin matkailijoille ja kesäasukkaillekin. Pienellä kyläkaupoille kohdistetulla investointituella on euromääräänsä suurempi vaikutus haja-asutusalueiden asumisen viihtyvyyteen ja arjen turvaan. Keskustan mielestä tukea tulee jatkaa uudessa laissa nykyisen lain ja asetusten mukaisesti. Lausunnossaan europarlamentin jäsen Tarja Cronberg tuki kyläkauppojen tuen jatkuvuutta ja totesi myös, että elävä harva-asutus on Suomen vahvuuksia myös tulevaisuudessa, jota myös EU haluaa tukea.

Yksin yrittäjällä on suuri kynnys alkaa työntantajaksi, vaikka yritystoiminnan laajeneminen ja työtaakan lisääntyminen sitä vaatisivat. Keskustan mielestä ensimmäisen työntekijän palkkatukea tulee jatkaa ja pitää se myös mahdollisena uudessa laissa ja sen asetuksissa.

Tässä taloudellisessa tilanteessa tarvitsemme uusia innovatiivisia yrityksiä ja niiden muodostamia työpaikkoja. Kynnys uuden toiminnan kehittämiseksi tulee olla matala. Sen vuoksi Keskusta haluaa edelleen säilyttää uudessa laissa yritysten kehittämisavustuksen myöntämisen

tutkimus- ja kehittämistoimenpiteiden valmisteluun.

Itse lakiin tulevat muutokset eivät ole kovin suuria, mutta valtioneuvosto tulee asetuksillaan suuntaamaan vahvasti tukimuotoja ja niiden toimivuutta käytännössä. Tämä jättää laajan harkintavallan soveltavalle viranomaiselle, ja eduskunta ottaa kantaa vuosittain vain määrärahan puitteissa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä 2. lakiehdotus hyväksytään mietinnön mukaisena,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin mietinnön mukaisena paitsi 6 § muutettuna (Vastalauseen muutosehdotus) ja

että hyväksytään kolme lausumaa (Vastalauseen lausumaehdotukset 1—3).

Vastalauseen muutosehdotus

1. lakiehdotus

6 §

Avustuksen saajat

(1 mom. kuten TaVM)

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2013

Arto Pirttilahti /kesk
Antti Kaikkonen /kesk

Yrityksen kehittämisavustusta voidaan myöntää alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (/2013) mukaisella I ja II tukialueella myös kunnille tai sellaisille kiinteistöyhtiöille, joissa kunta on omistajana ja sellaisiin investointeihin, joissa rakennetaan toimitiloja pienille ja keskisuurille yrityksille. (Uusi)

(3 ja 4 mom. kuten TaVM:n 2 ja 3 mom.)

Vastalauseen lausumaehdotukset

- 1. Eduskunta edellyttää, että asetuksella säädetään yrityksen oikeudesta kehittämisavustuksiin tutkimus- ja kehittämistoimenpiteiden valmisteluun.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että asetuksella säädetään avustuksesta kyläkaupan investointiin.*
- 3. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee lain avustuksesta yrittäjän ensimmäisen työntekijän palkkamenoihin lakialoitetta LA 62/2012 vp vastaavalla tavalla.*