

U 11/2012 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yritysten
kilpailukykyä ja pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan
ohjelman perustamisesta**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 30 marraskuuta 2011 esittämä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston

asetukseksi yritysten kilpailukykyä ja pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan ohjelman perustamiseksi vuosille 2014—2020 sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 23 päivänä helmikuuta 2012

Työministeri *Lauri Ihalainen*

Vanhempi hallitussihteeri Mikko Ojala

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO 8.2.2012
EU/2011/1980**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI YRITYSTEN KILPAILUKYKYÄ JA PIENIÄ JA KESKISUURIA YRITYKSIÄ KOSKEVAN OHJELMAN PERUSTAMISESTA (2014—2020)****1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Euroopan komissio julkaisi 30.11.2011 ehdotuksensa yritysten ja pienten ja keskisuurten yritysten kilpailukykyohjelmaksi (lyhenne ”COSME”, Programme for the Competitiveness of Enterprises and SMEs,) vuosille 2014—2020. COSME-ohjelma täydentää osaltaan samana päivänä annettua Horisontti 2020 -nimistä esitystä uudeksi tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmaksi samalle ajanjaksolle.

COSME-ohjelma on jatkoa vuosien 2007—2013 aikana toteutetulle yrittäjyys- ja innovaatio-ohjelmalle EIP:lle (Entrepreneurship and Innovation Programme), joka taas on yksi kilpailukyyn ja innovaatioiden puiteohjelman CIP:n (Competitiveness and Innovation Framework Programme) pilareista.

Ehdotuksen taustalla on pk-yritysten merkittävä asema kasvun ja työllisyyden tuottajina Euroopan Unionin alueella, sekä Eurooppa 2020-strategian tavoitteiden (älykäs, kestävä ja osallistava kasvu) saavuttamisessa. CIP-ohjelman puitteissa aloitettua pk-yritysten tukemista esitetään jatkettavaksi COSME-ohjelmalla yhteensä noin 2,5 miljardilla eurolla vuosien 2014—2020 aikana.

Erotuksena CIP-ohjelman rakenteesta, jossa EIP oli yhtenä osana, COSME-ohjelma on erillinen ohjelma, joka kuitenkin linkittyy tutkimuksen, innovoinnin ja kilpailukyyn pakettiksi samanaikaisesti annetun Horisontti 2020 -puiteohjelmaehdotuksen kanssa. Tämä tapahtuisi käytännön tasolla mm. siten, että ohjelmien pk-yrityksiin kohdistuvia rahoitusinstrumentteja voitaisiin käyttää yhdessä toisiaan täydentävinä, esimerkiksi rahoituksen eri vaiheissa (siemenvaihe – kasvuvaihe).

Komissio perustelee ohjelmien erillisyyttä sillä, että vaikka molemmat tähtäävät kasvun

ja työpaikkojen luomiseen, tämä tapahtuu toisiaan täydentävällä tavalla. COSMEssa on kysymys enemmän horisontaalisesta toiminnasta ja yleisemmästä pk-politiikasta, kun taas Horisontti 2020-ohjelmassa on kysymys pääosin suorasta tuesta innovatiivisille projekteille. Vaikka COSMEstakin suuri osa toteutuu yritysrahoituksena, kohteena siinä on laajempi joukko yrityksiä. Horisontti 2020 – ohjelmassa kohteena ovat vain innovatiiviset yritykset.

Ehdotuksen perustelujen mukaan EU:n alueella on tiettyjä markkinapuutteita, jotka rajoittavat pk-yritysten kasvumahdollisuuksia, ja joiden aiheuttamia ongelmia ohjelmalla paikattaisiin. Yrittäjyyden ja kilpailukyyn osalta keskeiset haasteet ehdotuksen mukaan ovat pk-yritysten rahoituksen saatavuus, vähäinen yrittäjyyshalukkuus, toimintaympäristö, joka ei suosi alkavaa yrittäjyyttä eikä kasvuyrittäjyyttä, pk-yritysten puutteellinen kyky sopeutua vähähiiliseen ja resurssitehokkaaseen talouteen sekä pk-yritysten puutteellinen kyky ja mahdollisuudet laajentaa markkina-alueitaan. Tältä perustalta ohjelman keskeisiä tavoitteita ovat yritysten kilpailukyyn vahvistaminen, yrittäjyyskulttuurin vahvistaminen sekä pk-yritysten syntymisen ja kasvun edistäminen. Ohjelma kattaisi myös matkailusektorin yritykset.

Tavoitteena on, että neuvosto ja Euroopan parlamentti tekevät päätöksen ohjelmaehdotuksesta vuoden 2013 loppuun mennessä, jotta ohjelma voi käynnistyä vuoden 2014 alusta.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

COSME-ohjelmassa toteutettavien toimenpiteiden tarkoituksena on a) parantaa yritys-

ten, etenkin pienten ja keski suurten yritysten kilpailukykyä ja kestäväää toimintaa Unionin alueella, b) edistää yrittäjyyttä ml. erityisryhmien yrittäjyys, c) parantaa pk-yritysten rahoituksen saatavuutta pääomasijoitus- ja takausinstrumenteilla ja d) parantaa pk-yritysten markkinoillepääsyä sekä Unionin alueella että kolmansissa maissa. Ohjelman toteuttamisella vaikutetaan myös vähähiilisen ja resurssitehokkaan talouden edistämiseen.

Ohjelman budjetti olisi ehdotuksen mukaan 2,522 miljardia euroa, josta noin 1,4 miljardia allokoitaisiin rahoitusinstrumentteihin (Cosme-ohjelmassa budjetti on ilmoitettu nykyhetken hintatason mukaan. Monivuotinen rahoituskehys taas on laadittu v. 2011 hintatason mukaan, ja siinä Cosme-ohjelman budjetti on 2,38 miljardia euroa). Kyseessä on siis varsin pieni ohjelma (vrt. Horisontti 2020 –ohjelman suuruusluokka yhteensä noin 80 mrd euroa, jonka tietyistä osista 15 % eli arviolta runsaat 8 miljardia euroa on tarkoitettu allokoida pk-yrityksille). Yritysten rahoitukseen olisi tämän mukaan COSME-ohjelmasta käytettävissä keskimäärin 200 miljoonaa euroa vuosittain ohjelman aikana.

Edellä mainitun kohdan a) mukaiseen toimintaan kuuluu yritysten toimintaympäristön parantaminen mm. jäsenvaltiotasolla toteutettavien kilpailukykyä lisäävien toimenpiteiden johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden edistäminen sekä informaation lisääminen Unionitasolla mm. benchmarkkauksen, parhaiden käytäntöjen vaihdon ja pk-yrityspolitiikan kehittämisen muodossa. Tähän voivat kuulua myös aloitteet, joilla kiihdytetään uusien poikkisektoraalisten alojen kehitystä ja niillä toimivien yritysten kilpailukykyä. Kilpailukyvyn kehittämistä toteutetaan Small Business Actin ja Eurooppa 2020-strategian tavoitteiden mukaisesti.

Yrittäjyyden edistämiseen (ed. kohta b) liittyen ohjelmalla tuetaan mm. yrittäjyysosaamisen ja yrittäjyyteen liittyvien asenteiden kehittämistä ml. uudet yrittäjät, nuoret ja naiset sekä edistämällä uuden yrittäjyyden mahdollisuuksia epäonnistumisen (konkurssin) jälkeen. Esimerkkeinä tämän kohdan mukaisesta toiminnasta ovat mm. yrittäjille suunnattu vaihto-opiskeluohjelma Erasmus for

Entrepreneurs ja yrittäjyyskoulutusta tukevat hankkeet.

COSME-ohjelman suurin budjettipanostus kohdistuu pk-yritysten rahoitusmahdollisuuksien parantamiseen. Käytettävissä olisi sekä pääomasijoitusinstrumentti että takausinstrumentti. Rahoitus toteutettaisiin kuten CIP-ohjelmassakin Euroopan Investointipankin ja Euroopan Investointirahaston välityksellä. Nämä ohjaisivat rahoituksen edelleen välittäjäorganisaatioiden (esim. rahastot, taukulaitokset) kautta yrityksille. Tähän liittyen komissio myös kehittäisi toimenpiteitä rajat ylittävän ja useampia maita käsittävien rahoitusmallien luomiseksi ja edistämiseksi.

Markkinoillepääsymahdollisuuksien parantamisen osalta keskeinen toimenpide on Enterprise Europe Network –verkoston ylläpitäminen (Enterprise Europe Network on Euroopan komission vuonna 2008 käynnistämä noin 50 maassa toimiva asiantuntemusta ja kansainvälistymispalveluita pk-yrityksille tarjoava verkosto). Ohjelmalla voidaan tukea myös muita toimenpiteitä edistämään pk-yritysten pääsyä yhtenäismarkkinoille. Ohjelmalla voidaan tukea myös yrityksiä kolmansien maiden markkinoilla ja tukea kansainvälistä teollista yhteistyötä (esimerkkinä tästä komission perustama EU-Japan Centre for Industrial Co-operation), sekä vahvistaa yrityksiä standardien ja ipr-osaamisen osalta määrättyillä markkina-alueilla (esimerkkinä Kiinassa toimiva China IPR SME Helpdesk).

Ohjelmasta tehtäisiin vuosittain tarkempi työohjelma. Komission tukena ohjelman toteuttamisessa olisi asetuksen (EU) No 182/2011 mukainen työryhmä.

Komission indikatiivinen budjettijaottelu eri toimenpidelajien suhteen on seuraava:

Tavoitteet ja toimenpiteet		Budjetti 2014— 2020
Toimintaympäristön parantaminen EU:n yritysten kilpailukyyn ja kestävän toiminnan edistämiseksi	Kilpailukykyä edistävät toimet	102
	Pk-yrityspolitiikan kehittäminen ja pk-yritysten kilpailukyyn edistäminen	64
	Turismi	131
	Uudet liiketoimintakonseptit kuluttajatuotteisiin liittyen	87
Yrittäjyyden edistäminen	Erasmus for Entrepreneurs	87
Rahoituksen saatavuuden parantaminen	Rahoitustuotteet	1436
Markkinoillepääsyn edistäminen	Enterprise Europe Network	424
	Pk-yritysten tukeminen kolmansien maiden markkinoilla	99
	Tuki kansainväliselle teolliselle yhteistyölle	12

3 Yksinkertaistaminen

Monivuotisen rahoituskehityksen (MFF) puitteissa toteutettavien ohjelmien tavoitteena on niihin liittyvien säädösten yksinkertaistaminen ja rahoituksen saatavuuden helpottaminen, erityisesti pk-yritysten osalta, niin pitkälle kuin mahdollista. Tämä koskee myös COSME-ohjelmaa. Käytännössä tämä toteutuu esityksen mukaan yksinkertaisempina sääntöinä, osallistumiskustannusten alentumisena, nopeampina käsittelyaikoina, yhden luukun periaatteen kehittämisenä Unionirahoituksen osalta sekä lump sum –tyyppisinä menettelyinä.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Komissio ei ole tehnyt ehdotuksesta varsinaista vaikutusarviointia. Vaikutusarviointi (SEC(2011) 1452 final) on tehty niin, että on

arvioitu erilaisia vaihtoehtoja suhteessa nykytilaan (nykyisten CIP-ohjelman mukaisten toimien jatkaminen ennallaan ja nykyisen suuruisella rahoituksella, nykyisten toimien lopettaminen sekä toimien jatkaminen budjetin erisuuruksilla kasvumalleilla). Näitä vaihtoehtoja tarkastelemalla komissio päätyy siihen että CIP-ohjelman budjetin pienenhkö kasvattaminen olisi eniten lisäarvoa antava vaihtoehto.

5 Taloudelliset vaikutukset

Cosme-ohjelma on komission rahoittama ohjelma, josta ei seuraa suoria uusia budjetti-vaikutuksia Suomessa. Ohjelman sisältämiä toimenpiteitä (esim. Enterprise Europe Network) toteutetaan nytkin CIP-ohjelman puitteissa viranomais tahojen ja yksityisten tahojen yhteistyönä. Ohjelman rahoitusinstrumentit toteutuvat Euroopan investointipankin ja Euroopan investointirahaston yhteistyönä eri maissa toimivien tahojen (pääomasijoitusyhtiöt, takuulaitokset) kanssa.

Periaatteessa ohjelmalla voi olla merkittäviä vaikutuksia pk-yritysten toimintaan ja toimintaedellytyksiin. Ohjelman suoria vaikutuksia yritystoimintaan on kuitenkin vaikea arvioida, ensiksi koska ohjelman monet osat vaikuttavat yritysten toimintaympäristöön ja toiseksi koska ohjelman suoriakin rahoitusinstrumentteja pääasiassa käytetään yhdessä muiden tahojen kanssa. Tästä seuraava vipuvaikutus voi sinänsä olla suurikin. Ottaen huomioon ohjelman suhteellisen pienen koko, sen kohderyhmän laajuus (eurooppalaiset pk-yritykset) ja ohjelmaa edeltäneen CIP-ohjelman vastaavan osion kokemukset, voidaan arvioida että sen suora vaikutus pk-yritysten rahoitukseen Suomessa ei tule olemaan erityisen suuri. Sen sijaan monet suomalaiset yritykset voivat hyötyä ohjelmalla rahoitettujen palveluverkkojen (esim. Enterprise Europe Network) toiminnasta.

Nyt meneillään olevan CIP-ohjelman taakausinstrumentteja ei ole otettu Suomessa käyttöön. Pääomasijoitusinstrumenteista suomalaiset pääomasijoitusyhtiöt ovat saaneet sitoumuksia Suomen laskennallista osuutta enemmän, mikä on hyvin mahdollista myös uuden ohjelman suhteen ottaen huomi-

oon Suomen pääomasijoitusmarkkinoiden kehitysasteen moneen muuhun EU-maahan verrattuna.

6 Perustuslaki ja Ahvenanmaan asema

Asetusehdotus ei sisällä perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä.

Ahvenanmaan maakuntahallituksella on itsehallintolain 59 b §:n mukaisesti oikeus toimeenpanna EU-politiikkaa Ahvenanmaan maakunnassa niillä toimialoilla, joiden osalta maakunnalla on lainsäädäntötoimivalta. Elinkeinotoiminnan edistäminen kuuluu maakunnan toimivaltaan.

7 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotuksen EU-oikeuden mukainen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 173 ja 195 artiklat. Pääto克斯entekomenettely on tavallinen lainsäätämisjärjestys.

8 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Ohjelman perustelujen mukaan sillä tähdätään sellaisten ongelmien korjaamiseen, joihin vain EU-tason kattavalla ohjelmalla voidaan puuttua (koordinaation puute, puutteellinen verkottuminen, markkinapuutteet esim. informaatioasymmetriat). Koordinoidulla ja yhtenäisellä ohjelmalla katsotaan voitavan tuoda pk-politiikkaa edistäviä toimijoita yhteen sekä jakaa tietoa ja uusia ideoita. Ohjelma ei myöskään korvaa kansallisia toimia tai instrumentteja, vaan antaa kansallisille toimille EU-dimension ja edistää rajat ylittävää yhteistyötä. Esityksen mukaan Euroopan talouden ongelmien suuruusluokka edellyttää ohjelmaa joka kykenee luomaan positiivisia kasvusysäyksiä mm. kerroinvaikutustensa

kautta. Ohjelman sisältö noudattaa pääosin meneillään olevan CIP-ohjelman sisältöä.

9 Ehdotuksen kansallinen valmistelu ja käsittely Euroopan Unionin toimielimissä

U-kirjelmäluonnos ja siihen liittyvä valtioneuvoston kannanotto on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä, ja sitä on käsitelty EU-asiain komitean elinkeinopolitiikkajaostossa.

Ohjelmaehdotusta on toistaiseksi käsitelty kaksi kertaa Euroopan neuvoston kilpailukyky- ja kasvutyöryhmässä. Tarkoituksena on, että neuvosto ja Euroopan parlamentti käsittelevät ehdotuksen vuoden 2013 loppuun mennessä jolloin ohjelma voisi alkaa suunnitelman mukaisesti vuoden 2014 alussa.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa yleisesti toimia yritysten ja etenkin pk-yritysten kilpailukyvyn ja kasvuedellytysten parantamiseksi. COSME-ohjelman taustalla olevat ongelmat ovat aitoja ja siten myös ohjelman tavoitteet ovat kannatettavia.

COSME-ohjelma erillisenä pk-yrityksiin keskittyvänä ohjelmana on kuitenkin volyymiltaan varsin pieni. Tulevaisuuden kilpailukyky perustuu suurelta osin innovaatioihin, minkä vuoksi valtioneuvosto korostaa ohjelman toteuttamisessa yhteistyötä ja koordinoitua Horisontti 2020 –ohjelman kanssa, ottaen huomioon, että ohjelmarahoitusten yhteiskäyttö on ohjelmiin kirjattuna tavoitteena ja että Horisontti 2020 –ohjelmarahoituksesta 15 % on tarkoitus osoittaa pk-yrityksille. Valtioneuvosto korostaa myös ohjelman rajat ylittävää yhteistyötavoitetta, sekä ohjelman toteuttamiseen ja hallinnointiin liittyvien menettelyjen mahdollisimman pitkälle menevää keventämistä ja yksinkertaistamista.