

TEM oppaat ja muut julkaisut • 11/2016

Yritystuet – mitä ne ovat ja valmistelun askeleet



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriö

Elinkeino- ja innovaatio-osasto

PL 32, 00023 Valtioneuvosto

Puh. 029 516 001

www.tem.fi

TEM oppaat ja muut julkaisut 11/2016

ISSN 2342-7914 (painettu)

ISBN 978-952-327-151-7

ISSN 2342-7922 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-952-327-152-4

Suunnittelu ja taitto: Sissy Oy

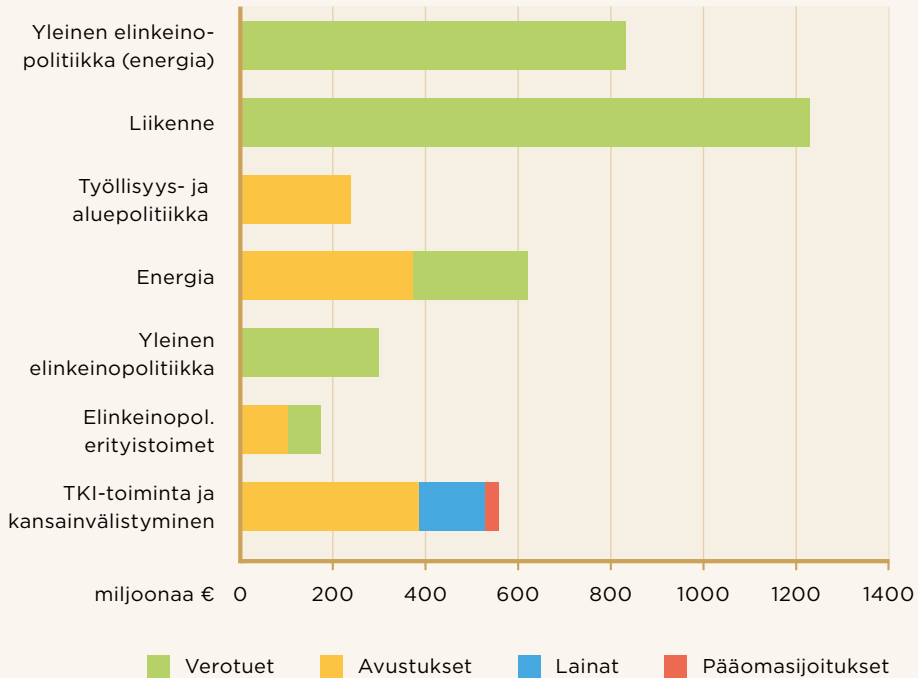
Paino: Lönnberg Print&Promo, 9/2016



Sisältö

Johdanto	5
1 Esiselvitys	6
1.1 Tuki vai hankinta	6
1.2 Euroopan unionin oikeuden mukainen valtiontuki ja valtiontuen hyväksyttävyyden edellytykset	6
1.3 Kansalliset hyvän tuen edellytykset	7
1.4 Tukiviranomainen	13
2 Valmistelu	14
2.1 Kansallinen säädös tai yksittäisen tuen esitysmuistio	14
3 Yritystukineuvottelukunnan käsittely	15
4 Valtioneuvoston päätös	16
5 Ennakkoilmoitusvelvollisuus komissiolle	16
5.1 Komission hyväksyntä	16
6 Käyttöönotto	18
7 Vaikuttavuuden arviointi	18
8 Lisätietoja	18
Lyhyesti	20

Yritystuet 2016, yhteensä noin 4 mrd. euroa



EU-valtiontukimäärityksen täyttäviä yritystukia myönnettiin vuonna 2014 noin 2,5 mrd. euroa. Kaavio ei sisällä MMM:n tukia maa- ja metsätalouteen ja kalatalouteen (EU-valtiontukimääritykset täyttäviä tukia myönnettiin 1 034 milj. euroa vuonna 2014 MMM:n hallinnonalalla) eikä YM:n myöntämiä tukia asuntotuotantoon. VATT:n mukaan yritysten toimintaan vaikuttavia verotukia on noin 6 mrd. euroa, kun mukaan luetaan tuet valmisteverotukseen noin 2 mrd. euroa, muut elinkeinoverotuksen tuet noin 1 mrd. euroa ja arvonlisäveron huojennukset noin 3 mrd. euroa.

Johdanto

Tämä esite antaa yleiskuvan viranomaisille ja päätöksentekijöille yritystuista, yritystukien yleisistä edellytyksistä ja tukien valmisteluvaiheista.

Yritystukien suunnittelussa tulee ottaa huomioon sekä kansallisen että EU-lainsäädännön vaatimukset. Yritystuen valmisteluprosessi esiselvitysvaiheesta vaikuttavuuden arviointiin on monivaiheinen ja edellyttää asiantuntijuutta. Yritystukineuvottelukunnan roolina on toimia poikkihallinnollisena yhteistyöelimenä ja lausunnonantajana yritystukiasioissa. Yritystukineuvottelukunnan rooliin kuuluu myös yritystukijärjestelmän kehittäminen ja hallinnonalojen välinen yhteistyö.

Yritystuen käsite uudistuu ja laajenee kansallisessa lainsäädännössä. Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016) tuli voimaan 1.7.2016 www.edilex.fi/saaduskokoelma/20160429.pdf. Se korvasi lain yritystuen yleisistä edellytyksistä (786/1997). Lakia sovelletaan valtion viranomaisten taloudelliseen toimintaan myöntämään tukeen, joka täyttää EU-oikeuden valtiontuen kriteerit. Lakia sovelletaan 1.7.2016 jälkeen käyttöön otettaviin uusiin tukiin sekä olemassa oleviin tukiin, kun niiden voimassaoloaikaa jatketaan tai jos niihin tehdään merkittäviä muutoksia. Laissa määritellyt yritystuen yleiset edellytykset sopivat hyvin sovellettavaksi kaikkiin yritystukiin.

Yritystukineuvottelukunnan roolina on jatkossa toimia poikkihallinnollisena yhteistyöelimenä ja lausunnonantajana yritystukiasioissa. Yritystukineuvottelukunnan uuteen rooliin kuuluu myös yritystukijärjestelmän kehittäminen ja hallinnonalojen välinen yhteistyö.

Yleisesti tukia pidetään haitallisina ja markkinatalouteen kuulumattomina. Ne häiritsevät markkinoiden toimintaa ja aiheuttavat tehottomuutta ohjaamalla investointeja väärin kohteisiin. Koska markkinat eivät aina toimi hyvin, elinkeinopoliittiset tuet kasvun edistämiseksi tai esimerkiksi tuet kansalaisten turvallisuuden turvaamiseksi ovat joskus perusteltuja.

Määritelmiä

Taloudellinen toiminta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudellisen voiton tavoitteesta. Myös julkisyhteisö on yritys harjoittaessaan taloudellista toimintaa.

Yritystuki. Valtio, kunnat tai muut julkiset tahot voivat myöntää taloudellista tukea yrityksille. Tällaisia yritystukia ovat avustukset ja korkotuet sekä sellaiset lainat, takaukset, takuut, oman pääoman ehtoiset rahoitukset, verotuet ja muut järjestelyt, joiden kautta saaja saa taloudellista etua. Tuki voi olla tukiohjelma tai yksittäinen tukiohjelman ulkopuolinen tukipäätös, mikä perustuu suoraan esimerkiksi valtion talousarvioon.

Yritystuen valmistelun vaiheet



1 Esiselvitys

Miten tuki tukee hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamista ja millainen tukimekanismi on? Löytyykö tuen vaikuttavuudesta tutkimuskirjallisuutta tai kansainvälistä kokemusta? Entä miten kansalliset hyvän yritystuen edellytykset ja EU-valtiontukisääntöjen vaatimukset täyttyvät? Näihin kysymyksiin etsitään vastauksia suunnittelun alkuvaiheessa.

1.1 Tuki vai hankinta

Tuki ja julkiset hankinnat on erotettava toisistaan. Tuki on yksipuolinen järjestely, jossa julkisyhteisöllä ei ole välitöntä taloudellista intressiä tuettavaan toimintaan. Tuen täytäntöönpanokelpoisuus on julkisoikeudellista. Hankinta puolestaan on vastikkeellinen suoritus, jossa julkisyhteisö maksaa ja saa itselleen palvelun suorituksen. Hankinnassa sopimuksen velvoitteet ovat yksityisoikeudellisesti täytäntöönpantavissa.

1.2 Euroopan unionin oikeuden mukainen valtiontuki ja valtiontuen hyväksyttävyyden edellytykset

Tukeen sovelletaan EU:n valtiontukisääntöjä, jos seuraavat EU-oikeuden mukaiset valtiontuen neljä kriteeriä täyttyvät samanaikaisesti:

1. Julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin eli taloudelliseen toimintaan.
2. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa.

3. Etu on valikoiva, eli se kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin, esimerkiksi tiettyyn toimintaan (kuten t&k) tai toimialaan (kuten energia).
4. Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Lisätietoa valtiontuesta komission

ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html ja TEM:n sivuilla tem.fi/valtiontukisaannot

Jos toimenpide täyttää nämä neljä kriteeriä, valmistelussa on otettava huomioon EU:n valtiontukisäännöt ennen tuen täytäntöönpanoa. Euroopan komissio valvoo valtiontukia ja komissiolle on lähtökohtaisesti [ilmoitettava ennakolta](#) tukiohjelmista ja yksittäisistä tuista.

Komissio on antanut erilaisia valtiontukisääntöjä erilaisia politiikkatavoitteita edistäville valtiontuille (esimerkiksi T&K-toiminnan edistäminen ja ympäristönsuojelun tason parantaminen). Säännöissä tuen myöntämiselle on asetettu yhteisiä kriteerejä, jotka koskevat mm. tuen enimmäismäärää, tukikelpoisia kustannuksia sekä tuen kannustavuutta. Yleislähtökohta on, että tuki tulee kohdistaa markkinapuutteeseen ja järjestely tulee suunnitella siten, että tuen kilpailua vääristävät vaikutukset rajautuvat minimiin. Lisäksi useissa säännöissä tietyillä toimialoilla toimivia yrityksiä on kokonaan rajattu valtiontukisääntöjen ja siten yritystukien ulkopuolelle. Myös tuen myöntäminen vaikeuksissaolevalle yritykselle on EU:n valtiontukisääntöjen puitteissa lähtökohtaisesti kiellettyä.

1.3 Kansalliset hyvän tuen edellytykset

Laki taloudelliseen toimintaan myönnetyn tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016)

Hyvän tuen edellytys

Selkeä taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite, mikä perustuu hallitusohjelmaan / politiikkatavoitteeseen

Taloudelliset tavoitteet kohdistuvat pitkällä aikavälillä pysyvään taloudellisen toiminnan vahvistumiseen ja kansainväliseen kilpailukykyyn. Näiden seurauksena kansantalous vahvistuu ja luo suotuisat taloudelliset edellytykset yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiselle. Tuen tulee ensisijaisesti kohdistua taloudellisen toiminnan edellytysten vahvistumiseen ja vain yhteiskunnallisista syistä varsinaiseen taloudelliseen toimintaan.

Taloudellinen tavoite = tuki edistää kansantalouden kasvuedellytyksiä, tuottavuutta ja työpanoksen kasvua. Tuottavuuden taustatekijöinä ovat yritys- ja elinkeinorakenteen

uudistuminen, aineellinen ja aineeton pääoma sekä työvoiman liikkuvuus ja vaihtuvuus. Rakenteellinen uudistuminen ja yritystoiminnan tehokkuus ovat avainsanoja. Tuen tulisi kohdentua tutkimukseen, tuotekehitykseen, koulutukseen, kansainvälistymiseen tai muuhun aineettomaan kehittämistoimintaan taikka pk-yritysten pitkän aikavälin kilpailukyvyyn parantamiseen tai muuhun hallitusohjelmassa selkeästi määriteltyyn tavoitteeseen. Suurten yritysten tavanomaisten investointien ja käyttöpääoman rahoitukseen tukea tulisi myöntää vain erityisistä syistä. Toimintatukea ei voida pitää perusteltuna yritystoiminnan tehokkuuden kannalta.

Yhteiskunnallinen tavoite = tuki edistää yhteiskunnan kannalta myönteisiä asioita tai ehkäisee haitallisia vaikutuksia. Näitä ovat yhteiskunnallisen eriarvoistumisen ehkäiseminen, korkealaatuisen elinympäristön turvaaminen sekä kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuuden varmistaminen. Tällaisten tavoitteiden edistäminen ei välttämättä onnistu markkinaehtoisesti, vaan vaaditaan julkisen vallan toimenpiteitä.

Markkinapuutetilanteet:

- Rahoitusmarkkinat eivät kykene valitsemaan hankkeita, jolloin rahaa ei ohjaudu kansantalouden voimavarojen kohdentumisen kannalta optimaalisesti.
- Markkinat eivät kykene hinnoittelemaan yhteiskunnalle syntyviä ulkoisvaikutuksia. Markkinoiden toiminnan puutteet voivat johtua talouden rakenteellisesta jäykkyydestä tai epäsymmetrisestä informaatiosta rahoitusmarkkinoilla. Markkinapuute voi tarkoittaa sitä, että vapailla markkinoilla toimiva yritys ei ota huomioon tiedon leviämisestä tulevia tuottavuushyötyjä, jos ne eivät näy omassa tuloksessa. Markkinapuute voi myös olla yritysten välisen yhteistyön puuttuminen – lisäarvoa yritysten verkottumisesta ja yhteisistä alustoista.

Markkinapuute tulee todentaa eli tulee kuvata miksi yksityistä rahaa ei ole käytettävissä.

Hyvän tuen edellytys

Markkinapuutteen korjaaminen ja ulkoisvaikutukset

Jos tuella on taloudellinen tavoite, tuen tulisi poistaa ja korjata markkinoiden toiminnan puutteita. Tuella voidaan luoda edellytyksiä uusille tai nykyistä monipuolisemmille markkinoille, jolla aikaansaadaan uudenlaista kysyntää. Tähän liittyy kiinteästi sen seuraaminen

milloin markkinoilta tulisi poistua, milloin markkinamekanismi alkaa toimia ilman julkista tukeakin.

Tukea voidaan perustella myönteisillä ulkoisvaikutuksilla tai kielteisten ulkoisvaikutusten ehkäisemisellä. Tuen ainoaksi perusteeksi ne eivät ole riittäviä. On tutkittu, että yli puolet hyödyistä tulee yhteiskunnalle ja kansantaloudelle ulkoisvaikutuksina, kun syntyvä osaaminen siirtyy eri tavoilla muiden hyödyksi. Se siirtyy työntekijöiden vaihtaessa työpaikkaa, yritysten tehdessä yhteistyötä innovaatiotoiminnassa, liiketoiminnan kumppanuus- ja arvoverkostoissa sekä yleisemmin uusien innovaatioiden rakentuessa kumulatiivisesti aiempien innovaatioiden varaan. Käytännössä siis ulkoisvaikutukset leviävät verkostojen, ekosysteemien ja alustojen kautta.

Positiivisista ulkoisvaikutus = toiminnan kansantaloudellinen hyöty on suurempi kuin yritykselle itselleen syntyvä hyöty.

Negatiivinen ulkoisvaikutus = toiminta ehkäisee negatiivisten tekijöiden vaikutusta kansantalouteen.

Hyvän tuen edellytys

Tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi

Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnilla tarkoitetaan analyysia siitä, onko tuki välttämätön politiikkatoimi muiden politiikkatoimien sijaan tai niiden rinnalla. Miksi juuri tämä tuki on valittu keinoksi eikä jotain muuta politiikkatoimea. On tarpeen tunnistaa, millä muilla keinoilla (esim. säädökset, neuvonta) valtio voi edistää tavoitetta ja mitkä ovat eri toimien yhteisvaikutukset. Entä voisiko tuki olla osa jotain jo olemassa olevaa tukikokonaisuutta? Miten ja milloin tuesta voidaan luopua eli koska tuki on täyttänyt tehtävänsä?

Hyvän tuen edellytys

Kustannustehokkuus

Tuki-instrumentti tulisi valikoida siten, että saavutetaan suuri hyöty pienillä kustannuksilla (kustannustehokkuus). Kustannustehokkuuden tulee ohjata valintaa muiden politiikka-keinojen ja suorien/epäsuorien tukien välillä perustuen mahdollisimman tarkkaan arvioon kokonaiskustannuksista ja hyödyistä.

Osa kustannustehokkuutta on, että hallinnollinen rasitus olisi tuen saajalle mahdollisimman vähäinen. Tukivalikoiman sekä yksittäisiin tukiin liittyvien haku- ja seurantaprosessien tulee olla yksinkertaiset, läpinäkyvät ja yhdenmukaiset hakijoiden hallinnollisen rasituksen minimoimiseksi. Huom. yhdenmukaiset tukiprosessit ja yhteiset tietojärjestelmät. Tämä vähentää tukiviranomaisten hallinnollista rasitusta ja esim. tietojärjestelmäkustannuksia.

Hyvän tuen edellytys

Kilpailua vääristävät vaikutukset ovat mahdollisimman vähäiset

Sekä tukiohjelmissä suunniteltaessa että niitä sovellettaessa olisi tarpeen ottaa huomioon tuen vaikutukset yritysten väliseen kilpailutilanteeseen paikallisesti, kotimarkkinoilla, EU-alueella eli sisämarkkinoilla ja globaalisti. Toimiva kilpailu on keskeinen edellytys kansantalouden kokonaisuutena ja taloudellisen toiminnan tehokkuutta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Taloudellisen toiminnan kannalta ihanteellisessa tapauksessa julkisten viranomaisten toiminta on sellaista, ettei se vääristä kilpailua. Käytännössä tukea myönnettäessä kilpailua vääristäviä vaikutuksia ei kyetä kuitenkaan täysin poistamaan.

Hyvän tuen edellytys

Määräaikaisuus

Tuen voimassaolon tulee olla ajallisesti rajattu. Määräaikaisuus mahdollistaa myös tuen lakkauttamisen, jos se on menettänyt merkityksensä (ns. *sunset clause*), se ei enää tue politiikkatavoitteita tai resursseja halutaan kohdentaa uudelleen. Tuen luonteesta riippuen siitä voidaan tehdä myös irtautumissuunnitelma. Tuen vaikuttavuus ja tarpeellisuus tulee arvioida ennen mahdollista jatkopäätöstä. Yritystukiin kohdentamisen tulee aina olla osa laajempaa politiikkatoimien kokonaisuutta, jonka avulla kyseinen tavoite saavutetaan, haittavaikutus lievenee tai ongelma poistuu kokonaan. Yritystukia ei tulisi nähdä saavutettuina etuina.

Hyvän tuen edellytys

Kannustava vaikutus yrityksen toimintaan

Tehokas tuki luo riittävän kannusteen sen kohteena oleville yrityksille muuttaa toimintaansa tuen perimmäisten tavoitteiden suuntaisesti. Jos tuki ei muuta tuensaajan käyttäytymistä, kyseisellä tuella ei ole kannustavaa vaikutusta. Tukea ei pitäisi myöntää toimintaan, minkä tuensaaja toteuttaisi joka tapauksessa myös ilman tukea. Kannustava vaikutus toteutuu esimerkiksi silloin kun tuettava hanke tai toiminta aloitetaan vasta tukipäätöksen jälkeen. Tukiviranomainen voi omassa käytännössään edellyttää lisäksi esimerkiksi, että tuen seurauksena hankkeen tai toiminnan soveltamisala on laajempi, tuensaajan hankkeen tai toiminnan toteuttamiseen käyttämä rahoituksen tai resurssien kokonaismäärä kasvaa taikka hanke tai toiminta toteutetaan nopeammin. Mitä suurempi tuen vipuvaikutus on, sen vaikuttavampi tuki on. Tuki-intensiteetin vaikutusta voidaan kokeilla käytännössä. Julkisen rahoituksen osuus yrityksen kokonaisrahoituksesta ei saa nousta kohtuuttoman korkeaksi, vaikka hankkeeseen sinänsä voitaisiin myöntää tukea. Verotukien osalta edellytetään, että tukiohjelma on otettu käyttöön ennen tuetun hankkeen tai toiminnan aloittamista.

Hyvän tuen edellytys

Yksittäisen tuen myöntämisen edellytykset

Kannattava toiminta. Tukea voidaan myöntää vain yritykselle, jolla arvioidaan olevan edellytykset kannattavaan toimintaan. Yritys ei saa olla EU:n määritelmän mukainen vaikeuksissa oleva yritys. Kannattavuudelle voidaan asettaa myös muita edellytyksiä. Arvioinnissa voidaan käyttää tukena yrityksen taloudellisia tunnuslukuja, kuten luottokelpoisuus, maksuviiveet ja julkisten maksujen hoito. Merkitystä on myös sillä, onko hakija lakkauttamassa vastaavaa toimintaa muualla. Luova tuho tulisi sallia, jotta uudistumista tapahtuisi.

Vaikutukset kilpailuun paikallisesti, Suomessa ja EU-alueella ovat mahdollisimman vähäiset. Tukea myönnettäessä on otettava huomioon tuen vaikutukset kilpailuun. Kilpailuvaikutuksia ovat vaikutukset markkinaosuuksiin yrityksen toimialalla tai ao markkinoilla, ylikapasiteetin syntyminen tuen seurauksena, muiden yritysten markkinoillepääsyn vaikeuttaminen ja muiden yritysten markkinatilanteeseen vaikuttaminen. Entä vaikeuttaako tuki muiden yritysten investointipäätösten tekemistä? Tai vaikuttaako tuki muiden yritysten kannattavuuteen?

Kokonaisrahoitus, tukikumulaatio. Tuen myöntäminen ei saa johtaa julkisen tuen liian suureen osuuteen hankkeessa tai yrityksen toiminnassa. EU-oikeudessa on asetettu tietyt julkisen rahoituksen maksimirajat, joita ei saa ylittää. Tuen hakijalta on tarpeen kysyä mitä muita tukia se saa hankkeeseen tai hakijan muuhun toimintaan.

Hyvän tuen edellytys

Vaikuttavuuden arviointi

Tukiviranomaisen olisi määrajoin, viimeistään ennen tukiohjelman jatkamista tai muuttamista arvioitava tuen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta sen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi. Jälkikäteen tehtävässä ulkopuolisen tahon tekemässä vaikuttavuusarvioinnissa arvioidaan ovatko ennen tuen käyttöönottoa tehdyt oletukset tuen vaikuttavuudesta edelleen voimassa. Tällöin tulee arvioidavaksi myös tuen ja sen tavoitteiden yhteensopivuus politiikan yleisten tavoitteiden kanssa. Arviointien tavoitteena on lisätä tukien läpinäkyvyyttä ja parantaa politiikkatoimien vaikuttavuutta.

Läpinäkyvyys yli hallituskausien. Päätöksentekijöillä on oikeus valita oikeita politiikkatoimia kulloisiinkin tavoitteisiin. Arviointien tulosten hyödyntämisellä saavutetaan kansantaloudellisia hyötyjä.

Päätöksentekijöillä on oikeus valita oikeita politiikkatoimia kulloisiinkin tavoitteisiin. Jos tuloksia otetaan huomioon politiikan teossa, saavutamme kansantaloudellisia hyötyjä. Evaluointi kuuluu myös paremman sääntelyn agendalle. Evaluoinnit ovat osa politiikantekoa.

Open datan hyödyntäminen ja ekonometriset tutkimusmenetelmät suuntaavat vaikuttavuustutkimuksia. EU edellyttää kontrafaktuaalisten tutkimusmenetelmien käyttöä. EU tukee arviointien laatimista ja se on julkaissut 28.5.2014 asiakirjan yhteisistä metodologioista valtiontukien arviointiin: tem.fi/kansalliset-yritystuen-yleiset-edellytykset. Se luokittelee arviointisuunnitelman kysymykset seuraavasti:

Arviointikysymyksiä voivat olla esim:

- Miten relevantteina ja haastavina tavoitteita voi pitää? Kuinka ne toteuttavat kansallisia strategisia valintoja, hallitusohjelmaa?
- Miten asetetut tavoitteet ovat toteutuneet? Mitä merkittäviä tuloksia on saatu aikaan? Mitkä tulokset olisivat jääneet toteutumatta ilman tukea?
- Onko tuki korjannut markkinapuutetta ja mitä uusia markkinoita on luotu? Onko markkinapuute vielä olemassa? Milloin tuesta tulisi / voidaan luopua?
- Mitä tavoitteiden ulkopuolisia tuloksia on syntynyt? Mitkä tulokset olisivat jääneet toteutumatta ilman tukea?
- Kuinka hyvin tuki tavoitti kohderyhmän, valuiko sitä yli?
- Hallinnollinen rasitus tuen saajille ja tukiviranomaisille?

1. Suorat vaikutukset tuensaajiin

Onko tuki vaikuttanut merkittävästi tuensaajien toimintatapaan? (kannustava vaikutus), Onko tuki vaikuttanut tuensaajien tilanteeseen? (onko esim. näiden kilpailutilanne tai maksukyvyttömyysriski muuttunut), Missä määrin tuella on ollut odotetut vaikutukset?, Onko tuki vaikuttanut tuen saajiin eri tavoin?

2. Välilliset vaikutukset sekä

Onko ohjelmalla heijastusvaikutuksia muiden yritysten toimintaan tai muilla maantieteellisillä alueilla? Onko tuki estänyt muiden kilpailijoiden investointien toteutumisen tai houkuttellut toimintoja pois lähialueilta? Voidaanko tukiohjelman kokonaisvaikutuksia kilpailuun tai kauppaan mitata?

3. Tukiohjelman oikeasuhtaisuus ja tarkoituksenmukaisuus

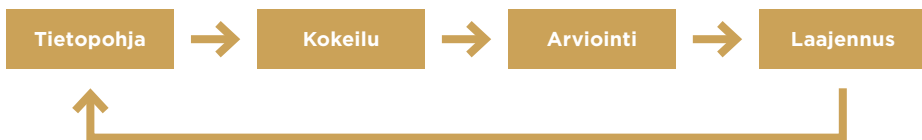
Onko tukiohjelma oikeassa suhteessa ratkaistaviin ongelmiin? Olisiko sama vaikutus voitu saada aikaan vähemmällä tuella tai erilaisella tukimuodolla? (esim. lainan avulla tuen sijaan), Valittiinko tehokkain tukiväline? Olisivatko muut tukivälineet tai muun tyyppiset toimenpiteet soveltuneet paremmin kyseisen tavoitteen saavuttamiseen?

Arviointisuunnitelmaa laadittaessa voidaan olla yhteydessä esim. tutkimuslaitoksiin riittävän täsmällisen arviointimetodin määrittämiseksi kausaalivaikutusten mittaamiseen. Arvioinnissa tarvitaan kontrafaktuaalisten menetelmien lisäksi/tueksi myös laadullisia menetelmiä.

Ennen tuen myöntämistä kannattaa kehittää ns. looginen vaikuttavuusmalli, jossa kuvataan panokset, tuella aikaansaatu toiminta, välittömät tulokset ja vaikutukset tuen saajiin ja verkostoihin sekä vaikutukset yhteiskuntaan. Myös tukimekanismi kannattaa kuvata etukäteen.

Muutokset yritysten käyttäytymisessä näkyvät jo 1-2 vuoden kuluttua mutta kokonaistaloudelliset vaikutukset voivat ilmentyä vasta 4-9 vuoden jälkeen.

Arvioinnit on tehtävä hyvissä ajoin ennen tuen päättymistä, jotta arvioinnin tulokset voidaan ottaa huomioon tuen jatkosta päätettäessä tai uutta tukea suunniteltaessa. Määräajoin tehtävillä arvioinneilla voidaan varmistaa, että toistaiseksi voimassa olevaa tukiohjelmaa muutetaan tavoitteiden ja tarpeiden muuttuessa tai tarvittaessa lopetetaan.



Kansainvälisessä keskustelussa korostetaan kokeilukulttuurin ylösajoa.

1.4 Tukiviranomainen

Tukiviranomainen on lain 429/2016 mukaan se valtion viranomainen, jonka tehtäviin tukea koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat tai sellainen yhteisö taikka säätiö, joka myöntää tuen tukiviranomaisen puolesta.

Huom. EU:n valtioneuvoston lainsäädäntöä sovelletaan kaikkien julkisten tahojen, kuten kuntien, kuntayhtymien ja maakunnan liittojen toteuttamiin toimenpiteisiin, jotka antavat yritykselle taloudellista etua.

2 Valmistelu

2.1 Kansallinen säädös tai yksittäisen tuen esitysmuistio

Säädöksen tai yksittäisen tuen esitysmuistiossa tulee ottaa huomioon seuraavat säädökset:

EU valtiontukisäännöt

tem.fi/eu-n-valtiontukisaantely

Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016)

www.edilex.fi/smur/20160429

Valtionavustuslaki (688/2001)

www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688

Laki valtionlainanannosta sekä valtiontakuusta ja valtiontakauksista (449/1988)

www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1966/19660682

Laki valtion talousarviosta (423/1988) ja asetus valtion talousarviosta (1243/1992)

www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1988/19880423

www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921243

Vähimmäisvaatimus on, että valmisteltavaan säädökseen tai tukipäätökseen sisältyy viittaukset sovellettaviin säädöksiin ja että tuen myöntämisen keskeiset reunaehdot kuvataan lainsäädännössä/päätöksessä. Jos kyse on yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla käyttöönotettavasta tukiohjelmasta, tulee tukea myöntävän viranomaisen laatia myös tukiohjelmakuvaus, joka sisältää tukiohjelman keskeiset myöntämisen ehdot.

Jos kyseessä on uusi tuki, tulee suunnitella tukiprosessit tuen hakemisesta tuen myöntämiseen. Ensisijaisesti tulee hyödyntää jo olemassa olevia tietojärjestelmiä ja nykyisten tukiviranomaisten osaamista.

3 Yritystukineuvottelukunnan käsittely



Viranomaisen tulee tuoda asia yritystukineuvottelukunnan käsittelyyn mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tukiviranomaisen on kuvattava lausuntopyynnössä EU-oikeuden valtiontuen kriteerien täytyminen, ja arvioitava, mitä menettelytapaa sen hyväksymiseen voidaan soveltaa. Lausuntoa voidaan myös pyytää siitä, täyttääkö tuki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen eli yritystuen yleiset edellytykset .

Ohjeet lausunnon pyytämiseen: tem.fi/yritystukineuvottelukunta

Jos lausuntoa ei pyydetä em. asioissa, asia on tuotava tiedoksi neuvottelukunnalle. Lisäksi sellaiset markkinaehtoiset tukijärjestelyt, jotka eivät viranomaisen arvioinnin mukaan täytä valtiontuen edellytyksiä voidaan tuoda neuvottelun tiedoksi. Kuvaukset ja ennakoarvioinnit ovat julkisia. Yritystukineuvottelukunnan lausunnot eivät ole sitovia.

Kunnille neuvontaa yritystukiasioissa tarjoaa [Suomen Kuntaliitto](https://www.kuntaliitto.fi).

4 Valtioneuvoston päätös

Raha-asianvaliokunnan käsittelystä on annettu Valtioneuvoston määräys

vm.fi/laadinta-ja-soveltamismaaraykset

(kohta Talousarvion soveltamismääräykset ja ohjeet)

Valtioneuvostossa käsittelystä on annettu ohje Valtioneuvoston ohjesäännössä

www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030262

5 Ennakoilmoitusvelvollisuus komissiolle

5.1 Komission hyväksyntä

Valtiontuki on EU:ssa lähtökohtaisesti kiellettyä.¹ Jos jäsenvaltiot haluavat myöntää valtiontukia, niiden on pääsääntöisesti saatava tuelle komission hyväksyntä etukäteen.

Tukitoimenpidettä ei voida myöskään ottaa käyttöön, ennen kuin se on ilmoitettu komissiolle ja komissio on hyväksynyt tuen.

Ennakoilmoitusvelvollisuudesta on säädetty kuitenkin merkittäviä poikkeuksia. Neuvosto on antanut komissiolle toimivallan² vapauttaa tietyt tukiluokat ennakoilmoitusvelvollisuudesta antamalla ryhmäpoikkeusasetuksia. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) nojalla entistä suurempi osa valtiontuista voidaan ottaa käyttöön kansallisesti suoraan ilman komission ennakkohyväksyntää.

Yleinen ryhmäpoikkeusasetus eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2014_187_R_0001&from=EN

Ennakoilmoitusvelvollisuutta ei myöskään ole, jos tuki myönnetään vähämerkityksisenä eli *de minimis* -tukena³. Tällöin tukea voidaan myöntää maksimissaan yhteensä 200 000 euroa per tuensaaja kolmen verovuoden aikana. Enimmäismäärässä huomioidaan kaikkien viranomaisten *de minimis* -tukena myöntämä rahoitus.

De minimis -asetus

ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/de_minimis_regulation_fi.pdf
tem.fi/vahamerkityksinen-tuki-eli-de-minimis-tuki

Lisäksi yleistä taloudellista etua koskevista palveluista (ns. SGEI-palvelut, Services of General Economic Interest) ei tarvitse tietyin edellytyksin tehdä komissiolle valtiontuki-ilmoitusta.

Lisätietoa SGEI-tuista

ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html
tem.fi/palvelutavoitemenettely-sgei

Jos tuki ei ole yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaista tukea, de minimis -tukea tai SGEI-tukea, se pitää ilmoittaa etukäteen komissiolle. Komissio on antanut useita tiedonantoja ja suuntaviivoja siitä, mitä tukia komissio voi hyväksyä sisämarkkinoille soveltuviksi.

Komission tiedonannot hyväksyttävästä tuesta

ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html

Jos tuki otetaan käyttöön ilman tilanteeseen sopivan menettelyn ja sääntöjen noudattamista, tuki on lähtökohtaisesti laitton ja se voidaan joutua perimään yritykseltä takaisin korkoineen.

Suomessa yritystukineuvottelukunta toimii 1.7.2016 alkaen kansallisena EU:n valtiontukisääntöjen ennakoarvointiviranomaisena. Valtion viranomaisten on pyydettävä neuvottelukunnalta lähtökohtaisesti lausunto siitä, täyttääkö tukiohjelma tai yksittäinen tuki EU:n valtiontukisääntöjen valtiontuen kriteerit ja mitä sääntöjen edellyttämää menettelytapaa tukea myöntävän viranomaisen on noudatettava.

Jos tuki otetaan käyttöön ilman tilanteeseen sopivan menettelyn ja sääntöjen noudattamista, tuki on lähtökohtaisesti laitton ja se voidaan joutua perimään yritykseltä takaisin korkoineen.

1 SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohta

2 Ns Valtuusasetus eli neuvoston asetus 994/1998)

3 Komission asetus 1407/2013

6 Käyttöönotto

Tukiohjelma tulee voimaan kansallisessa laissa tai asetuksessa annettuna päivänä. Tämän jälkeen tukiohjelma on otettu käyttöön ja sen nojalla voidaan tehdä tukipäätöksiä. Tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tukipäätöksen osalta määräpäivä on päätöksentekopäivä.

De minimis -tukea ei tarvitse ilmoittaa ennalta Euroopan komissiolle. 200 000 euron de minimis -kiintiötä on kuitenkin seurattava ja rahoituksensaajalta on pyydettävä tiedot sille aiemmin myönnytyistä de minimis -tuista.

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesta tukiohjelmasta ilmoitetaan yhteenvetotiedot komissiolle 20 työpäivän kuluessa tuen käyttöönotton jälkeen. Muuta tukea koskeva tukiohjelma on ilmoitettava komissiolle etukäteen, ennen tuen käyttöönottoa. Tukea ei saa laittaa täytäntöön ennen komission hyväksyntää. Ilmoitukset komissiolle tehdään valtiontukien sähköisen ilmoitusjärjestelmän (SANI) avulla työ- ja elinkeinoministeriön välityksellä.

7 Vaikuttavuuden arviointi

Katso lisätietoa kohdasta [Esiselvitys/Hyvän tuen edellytykset/Vaikuttavuuden arviointi](#).

8 Lisätietoja

Kansalliset hyvän tuen edellytykset

tem.fi/kansalliset-yritystuen-yleiset-edellytykset

Valtiontukisivut

tem.fi/eu-n-valtiontukisaantely

Yritystukineuvottelukunta

tem.fi/yritystukineuvottelukunta

EU

ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

Lyhyesti

Tämä esite antaa yleiskuvan viranomaisille ja päätöksentekijöille yritystuista, yritystukien yleisistä edellytyksistä ja tukien valmisteluvaiheista.



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet