

Kuntien myöntämät yritystuet Suomessa

Anne-Mari Järvelin, Hanna Koskela, Jan Ljungman,
Kalle Piirainen, Vesa Salminen, Heidi Uitto

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2023:5

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:5

Kuntien myöntämät yritystuet Suomessa

Anne-Mari Järvelin, Hanna Koskela, Jan Ljungman, Kalle Piirainen,
Vesa Salminen, Heidi Uitto

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-333-3

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Kuntien myöntämät yritystuet Suomessa

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:5

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijät Anne-Mari Järvelin, Hanna Koskela, Jan Ljungman, Kalle Piirainen, Vesa Salminen, Heidi Uitto

Yhteisötekijä 4FRONT Oy, KMPG Oy Ab

Kieli suomi

Sivumäärä 113

Tiivistelmä

Selvitystyön tavoitteena on ollut edistää olemassa olevan valtion yritystukia koskevan tietovarannon laajentamista koskemaan kaikkia julkisen sektorin viranomaisia tai niiden puolesta tukea myöntäviä.

Tietovarannon laajentamista tukemaan on hankkeessa luotu yleiskuva kuntien yrityksille sekä omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille myöntämistä tuista ja tukivolyymeista.

Selvitystyön mukaan kuntien myöntämät taloudelliset yritystuet ovat maltillisia, ja yritystukien kokonaisvolyymeissa tai tukea saaneiden yritysten lukumäärässä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia tarkastelujaksolla vuosina 2019–2021.

Tukiin liittyvä systemaattinen seuranta ja yhtenäiset prosessit puuttuvat kuntakentältä. Kansallisen yritystukirekisterin käyttöönottoon kunnat suhtautuvatkin varauksellisen myönteisesti.

Koska kuntien tietämys ja osaaminen EU:n valtioneuvostolainsäädännöstä on osin puutteellista ja vaihtelevaa kuntien välillä, tulisi rekisterin laajentamisen koskemaan kuntia tapahtua vaiheittain, vuorovaikutuksessa kuntien kanssa ja rekisterin hyötyjä korostaen. Kansallinen rekisteri mahdollistaa jatkossa tukien systemaattisemman ja keskitetyn ilmoittamisen komission julkisuus- ja avoimuustietojärjestelmään. Kuntien tarvitsema tuki-, opastus- ja koulutustarve eivät koske vain itse yritystukirekisteriä vaan myös valtioneuvostolainsäädäntöä ja sen soveltamista kunnissa.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat tutkimus, tutkimustoiminta, kunta, yritystuki, valtioneuvostolainsäädäntö, yritystukirekisteri

ISBN PDF 978-952-383-333-3

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-333-3>

Företagsstöd i Finska kommuner

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:5

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Anne-Mari Järvelin, Hanna Koskela, Jan Ljungman, Kalle Piirainen, Vesa Salminen, Heidi Uitto

Utarbetad av 4FRONT Oy, KMPG Oy Ab

Språk finska

Sidantal

113

Referat

Målet med utredningen har varit att främja utbyggnaden av befintliga informationsresurser skulle gälla alla offentliga myndigheter eller organisationer som beviljar stöd för deras räkning. För att stödja utbyggnaden av databasen har projektet skapat en översikt över vilka typer av bidrag kommunerna ger till företag samt företag och föreningar, som kommunen äger, och i vilken storlekskategori bidrag rör sig.

De finansiella företagsstöden som kommunerna beviljar är dock måttliga. Det har inte skett väsentliga förändringar i de totala volymerna av företagsstöd eller antalet av företag som fått stöd under 2019–2021.

Systematisk uppföljning och enhetliga processer relaterade till bidrag saknas på det kommunala området. Kommunerna tar en försiktigt positiv inställning till införandet av det nationella registret över företagsstöd.

Eftersom kommunernas kunskap och expertis om EU:s statsstödsregler delvis är ofullkomligt och varierande mellan kommuner bör övergången till användningen av registret ske stegvis, i samverkan med kommunerna och med betoning av nyttan med registret. I framtiden kommer det nationella registret att möjliggöra en mer systematisk och centraliserad rapportering av subventioner till kommissionens informationssystem. Kommunerna behöver stöd och utbildning för genomförandet av företagsstödsregistret, men också om statsstödslagstiftningen och dess tillämpning i kommuner.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt.

Nyckelord forskning, forkningsverksamhet, kommun, företagsstöd, statsstödsregler, företagsstödsregister

ISBN PDF 978-952-383-333-3

ISSN PDF

2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-333-3>

Subsidies granted to companies by the Finnish municipalities

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2023:5

Publisher	Prime Minister's Office		
Authors	Anne-Mari Järvelin, Hanna Koskela, Jan Ljungman, Kalle Piirainen, Vesa Salminen, Heidi Uitto		
Group Author	4FRONT Oy, KMPG Oy Ab		
Language	Finnish	Pages	113

Abstract

The study aimed at enhancing the expansion of the existing information resources to cover all public authorities, or those granting support on their behalf. To support the expansion of the database, there has been created an overview of the types of subsidies municipalities grant to companies and their own communities, and the volume of subsidies in the study.

Based on the study, the financial subsidies granted are moderate, and there have been no significant changes in the total volumes of the subsidies or the number of companies receiving support in 2019–2021. Municipalities lack systematic monitoring and uniform processes related to subsidies granted to companies.

Since municipalities' knowledge and expertise on EU state aid legislation is partly incomplete and varies between municipalities, the transition to the utilisation of the national support register should take place in stages, in interaction with the municipalities and emphasizing the benefits of the register.

In the future, the national register will enable a more systematic and centralized reporting of subsidies to the Commission's publicity and transparency information system. However, municipalities will need guidance and training for the implementation of the register. The need for support does not apply only to the register itself, but also to state aid legislation and its application in municipalities.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords research, research activities, research, research activities, municipality, subsidies, state aid legislation, subsidy register

ISBN PDF	978-952-383-333-3	ISSN PDF	2342-6799
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-333-3>

Sisältö

1	Tausta, tavoitteet ja menetelmät	8
1.1	Selvityksen tausta	8
1.2	Tavoitteet	11
1.3	Menetelmät ja aineistot	13
2	Kuntien tukitoimenpiteet ja EU:n valtiontukisääntelyn soveltamisala	17
2.1	EU:n valtiontukisääntelyn tunnusmerkistö	17
2.2	Markkinataloustoimijatesti	19
2.3	Taloudellisen toiminnan määritelmä	22
2.4	Kuntien tukitoiminta ja yleinen toimiala	24
2.5	Muut tukitoimenpiteet	26
2.5.1	Kiinteistöjärjestelyt	27
2.5.2	Lainat, takaukset ja vakuudet	28
2.6	Vähämerkitykselliset tuet	29
3	Kuntien tuki yrityksille	32
3.1	Kuntien myöntämien yritystukien tavoitteet	33
3.2	Yleisimmät kuntien myöntämät yritystuet	34
3.2.1	Yleiskuva kuntien myöntämistä tukimuodoista	34
3.2.2	Yleisimmät kuntien myöntämät yritystukimuodot	39
3.3	Kuntien myöntämien tukien kohdentuminen yrityksille	42
3.4	Kuntien myöntämien yritystukien volyyymi	44
3.5	Kuntien tuki omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille	48
3.6	Kuntien yritystukiin liittyvät toimintatavat ja resurssit	52
3.7	Maakunnan liitot ja yritystuet	55
4	Kuntien yritystuet osaksi kansallista rekisteriä	57
4.1	Yritystukirekisteri	57
4.2	Kuntien näkökulmia liittyä rekisterin käyttäjäksi	62
4.3	Kuntien edellytykset liittyä rekisterin käyttäjäksi	63
5	Kansainväliset esimerkit	66
5.1	Maavertailu	67
5.2	Yhteenveto	70

6 Johtopäätökset ja suositukset	71
6.1 Johtopäätökset.....	71
6.2 Suositukset	75
Liitteet	78
Liite 1. Kyselytulokset: Kuntien myöntämät tuet yrityksille	78
Liite 2. Tukimuotolista - kuntien myöntämät yritystuet ja niitä määrittävä EU-lainsäädäntö.....	107
Lähteet	109

1 Tausta, tavoitteet ja menetelmät

1.1 Selvityksen tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen tavoitteena on sen hallitusohjelman mukaisesti syventää tietopolitiikan johtamista ja tehdä julkisen tiedon avoimuudesta koko tietopolitiikan kantava periaate. Tarkoituksena on varmistaa muun muassa viranomaisten tietoi-
neistojen yhdenmukainen, laadukas ja tietoturvallinen hallinta sekä niiden turvallinen ja tehokas yhteiskäyttö. Tavoitteen mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö asetti joulukuussa 2018 työryhmän laatimaan esityksen valtion yritystukia koskevien tietovarantojen kehittämiseksi. Tarkoituksena oli laajentaa olemassa oleva tietovaranto koskemaan kaikkia valtion viranomaisia, tai niiden puolesta tukea myöntäviä, ja täten mahdollistaa tukien keskitetty ilmoittaminen komission avoimuustietojärjestelmään.

Työ- ja elinkeinoministeriön yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmän tietosisältö ja käyttäjäkunta laajeni huhtikuun alussa vuonna 2021¹. Uudistuksen tarkoituksena oli, että yhdistetyistä tiedoista muodostuu kattava valtion myöntämien yritystukien yhteinen tietovaranto (ns. yritystukirekisteri) osaksi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmää. Samalla yritystukien läpinäkyvyys, vaikuttavuuden arviointi ja edellytykset tukien entistä parempaan seurantaan ovat parantuneet. Uudistus² koski SEUT-sopimuksen 107 artiklan mukaisten valtion myöntämien yritystukien kokoamista yhteiseen tietovarantoon, josta työ- ja elinkeinoministeriö puolestaan raportoi niitä keskitetysti EU:n komissiolle. Kyseisiä tukia on myönnetty vuonna 2019 yhteensä noin 2,4 miljardia euroa.

Laki antoi tukiviranomaisille oikeuden luovuttaa kyseisiä yritystukitietoja asiakastietojärjestelmän kautta toiselle tukiviranomaiselle salassapitosäännösten sitä estämättä. Tämä mahdollisti vuoden 2022 alusta EU-valtiontukisääntöjen de minimis -tukien seurannan viranomaisten toimesta. Lain perusteella kunnat ovat voineet tallentaa tietoja yritystukirekisteriin, mutta näin ei ole kuitenkaan tapahtunut. Kansallinen de minimis -tukirekisteri edellyttäisi, että kaikki tukia myöntävät tahot, siis myös kunnat ja esimerkiksi EU-tukia myöntävät pankit, olisivat velvoitettuja tallentamaan tietoja yritystukirekisteriin. Näin

¹ Laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta 799/2020. Aiemmin asiakastietojärjestelmän käyttäjinä olivat lähinnä TEM, MMM, UM:n ulkomaan edustustot, ELY- ja TE-keskukset, Business Finland, Tukes, Finnvera sekä Ruokavirasto.

² EU-valtiontukisääntöjen 107 artiklan kohdan 1 edellytykset täyttävät yritystuet. Velvoite ei koske maa- ja metsätalouden alkutuotantoa eikä kalataloutta.

yritykseltä ei tarvitsisi enää kysyä tietoa siitä, onko se saanut de minimis -tukea kyseisenä vuonna tai kahtena edellisenä vuonna valtion viranomaiselta tai sen puolesta tukia myöntävältä yhteisöltä tai säätiöltä.

Eduskunnan talousvaliokunta onkin mietinnössään todennut, että ilman kuntien ilmoitusvelvollisuutta valtakunnallista vähämerkityksisten tukien rekisteriä ei muodostu ja että jatkossa velvoite tulisi laajentaa koskemaan myös kuntia.³ Edellä mainitun lain lakiesityksen perustelujen mukaisesti kuntien, kuntayhtymien ja muiden julkisyhteisöjen tallettamisvelvollisuutta voidaan arvioida paremmin nyt, kun on jo saatu jonkin verran kokemuksia yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmän toimivuudesta valtion viranomaisten tai niiden puolesta tukia myöntävien yhteisöjen ja säätiöiden toimesta.⁴

Selvityksessä käytetyillä termeillä ”yritystuki” tai ”valtioneuvoston tuki” tarkoitetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtioneuvoston edellytykset täyttävää tukea.⁵ Tämä määritelmä koskee myös de minimis -tukia⁶ ja SGEI-tukia (engl. Services of General Economic Interest; suomeksi palveluvelvoite eli keino järjestää julkisen palvelun tuottaminen).

Kuntien myöntämä tuki yrityksille voi olla monen muotoista (Ks. Kuvio 1). **Vakiintuneen käytännön mukaan yritystuki-käsitteellä ei tarkoiteta ainoastaan suoraa tukea eli avustusta, vaan myös kaikkia toimenpiteitä, jotka alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten luonteeltaan avustuksen kaltaisia.**

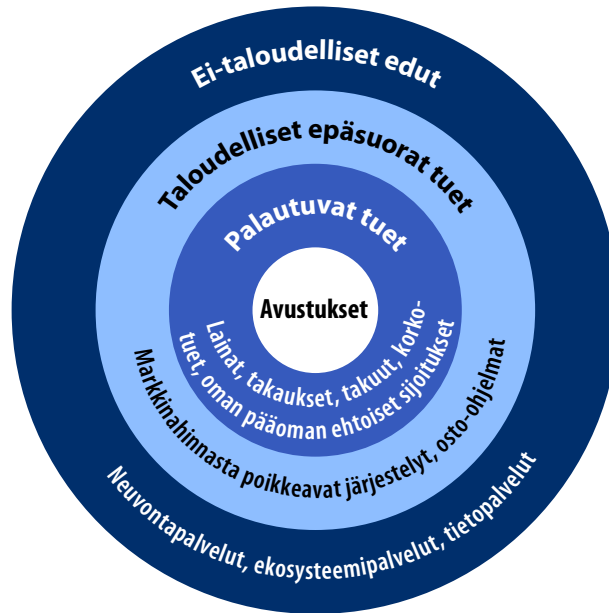
3 Talousvaliokunnan mietintö TaVM 23/2020 vp HE 69/2020 vp.

4 Hallituksen esitys HE 69/2020 vp

5 Kaikkien julkisen sektorin toimijoiden yrityksille myöntämiä tukia ja muita etuuksia koskevat yleiset reunaehdot määritellään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87-89 artikloissa. Valtiontukitoimenpiteet tulee ilmoittaa etukäteen Euroopan komissiolle. Jossain tilanteita valtioneuvoston tukea voidaan myöntää myös ilman tätä komission ennakkohyväksyntää.

6 Ns. vähämerkityksiset tuet, joiden yläraja on 200 000 per yritys kolmen vuoden aikana.

Kuvio 1. Kuntien myöntämien yritystukien jaottelua.



Tukea ovat siten sellaiset julkisten viranomaisten toimenpiteet, joista yritys saa sellaista etua, jota se ei olisi saanut tavallisissa markkinaolosuhteissa. Tuella tarkoitetaan myös toimia, jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten luonteeltaan avustuksen kaltaisia. Näin ollen EU:n valtiontukilainsäädännön mukaisesta tuesta on kysymys muun muassa seuraavissa tapauksissa, joissa julkinen taho:

- myöntää lainaa markkinaehtoista edullisemmalla korolla
- myy tuotteita tai palveluja yrityksille alle markkinahinnan (esim. tontin myynti tai vuokraus)
- takaa yrityksen lainan ilman markkinaehtoisia vakuuksia

Taloudellisen toiminnan ja ei-taloudellisen toiminnan rajanvetoa ja tulkintoja koskevat kysymykset ovat osoittautuneet haastaviksi etenkin kuntien omiin yhtiöihin kohdistuvien rahoitustoimenpiteiden osalta. Lisäksi valtiontukisääntelyssä sovellettavan ns. markkinataloustoimijatestin mukaan markkinaehtoinen rahoitus- tai muu toimenpide ei muodosta tai sisällä valtiontukea. Edellä mainittu EU-oikeudellinen taloudellisen toiminnan määritelmä ja valtiontukimääritelmään keskeisesti liittyvän markkinataloustoimijatestin soveltaminen asettavat kunnille niiden rahoitustoiminnan oikeudelliset reunaehdot, joiden perusteella valtiontukisääntelyn soveltaminen tulee arvioitavaksi kunnan päätöksenteossa.

Edellä kuvattua taustaa vasten selvityksen tehtävänä on ollut muodostaa kokonaiskuva kuntien myöntämien yritystukien tilanteesta, tuki-instrumenteista tai toimenpiteistä sekä tukien volyyymistä.

Selvityksen tarjoamassa kokonaiskuvassa tarkastellaan a) missä muodossa tukia on annettu ja kuinka paljon, b) mihin EU-sääntelyyn tuet perustuvat, c) tunnistavatko kunnat myöntävänsä EU:n valtiontukisäännöt täyttäviä tukia taloudelliseen toimintaan ja tuntevatko kunnat niiden ehdot sekä d) millaisia tietojärjestelmiä kunnissa on mahdollisesti käytössä yritystukien myöntämiseen ja seurantaan.

1.2 Tavoitteet

Selvityksen tavoitteena on ollut laatia kokonaiskuva kuntien myöntämistä yritystuista vuosina 2019–2021. Tarkastelujakso kattaa vuoden ennen koronapandemiaa (vuonna 2019) sekä kaksi pandemiavuotta (2020–2021). Selvityksessä on analysoitu, millaisia tukia kunnat myöntävät yrityksille ja omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille, ja missä suuruusluokassa tukivolyymit liikkuvat. Lisäksi selvityksessä on tarkasteltu kansallisen yritystukirekisterin käyttöönottoa kuntasektorilla. Keskeiset tutkimuskysymykset on esitetty seuraavassa taulukossa.

Taulukko 1. Tutkimuskysymykset.

Tutkimuskysymys	Täydentävät ja tarkentavat kysymykset
1. Minkä tyyppisiä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttäviä tukia taloudelliseen toimintaan kunnat ja niiden omistamat yhteisöt myöntävät (tavoitteet, kohdentuminen eri toimialoille tai eri tarkoituksiin – esim. riskirahoitukseen tai investointeihin – tukimuodot ja suuruusluokka, esim. laajakaistatuet)? Miltä osin tuet kohdistuvat kuntien itse omistamille yhtiöille?	<ul style="list-style-type: none"> Mitä tavoitteita kuntien myöntämät yritystuet palvelevat? Millainen (aiottu tai toteutunut) merkitys niillä on kuntien elinvoimalle? Mille toimialoille kuntien myöntämät yritystuet kohdentuvat? Minkäkokoisille yrityksille ja missä elinkaaren vaiheessa oleville yrityksille kuntien myöntämät tuet kohdistuvat? Millaisiin tarkoituksiin kunnat myöntävät yritystukia? Mikä on kuntien myöntämien yritystukien suuruusluokka? Millaisiin tarkoituksiin kunnat myöntävät tukia niiden itse omistamille yhtiöille?
2. Millaisia liittymäpintoja ja/tai päällekkäisyyksiä kuntien myöntämillä tuilla on valtion myöntämiin yritystukiin (esim. kasvuekosysteemit, laajakaistahankkeet)?	<ul style="list-style-type: none"> Millainen on kuntien ja valtion tukien päämäärien ja tavoitteiden yhteensopivuus? Millaisia liittymäpintoja löytyy valtion ja kuntien myöntämien yritystukien välillä? Kuinka hyvin kunnat tunnistavat olemassa olevat liittymäpinnat? Millaista yhteistyötä kunnat ja valtion virastot tekevät yritystukien osalta?

Tutkimuskysymys	Täydentävät ja tarkentavat kysymykset
3. Millainen kyvykkyyks kunnilla on tunnistaa EU-valtiontukiasioita ja tuntevatko ne niiden ehdot?	<ul style="list-style-type: none"> • Millaiset resurssit kunnissa on EU:n valtiontukiasioiden hoitoon liittyen? • Kuinka hyvin kunnat ovat perillä EU:n valtiontukilainsäädännöstä ja sen ehdoista? • Mistä kunnat saavat tietoa EU:n valtiontukiasioiden hoitoon liittyen?
4. Millaisia tietojärjestelmiä ja menettelyitä kuntien tukien myöntämisessä käytetään ja onko prosessi yhtenäinen?	<ul style="list-style-type: none"> • Minkälaisia tietojärjestelmiä kunnat hyödyntävät yritystukien myöntämisessä? • Millaisia menettelyitä ja prosesseja kunnilla on käytössä yritystukia myönnettäessä? • Kuinka paljon kunnat tekevät yhteistyötä yritystukiin liittyvien tietojärjestelmien, menettelyjen ja prosessien suhteen?
5. Miten kunnat seuraavat yritysten de minimis -tukikiintiötä ja varmistavat ettei kiintiö ylity? Miten EU:n julkaisu- ja avoimuusveloitteen hoitaminen toteutuu?	<ul style="list-style-type: none"> • Millaisia menetelmiä kunnilla on käytössään de minimis -tukikiintiöiden seurantaan? • Miten kunnat hoitavat julkaisu- ja avoimuusveloitteet EU:n suuntaan?
6. Millaisia hyötyjä ja kustannuksia kunnille aiheutuisi tietojen tallettamisesta yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään? Millaisia edellytyksiä ja haasteita asiaan liittyy?	<ul style="list-style-type: none"> • Mikä motivoi kuntia tallettamaan tietoja kansalliseen yritystukirekisteriin? • Millaista resursointia tallettaminen kunnilta edellyttäisi? • Millaisia muutoksia nykyiseen toimintamalliin tietojen tallettaminen kansalliseen rekisteriin edellyttäisi? • Millaisia etuja ja haasteita kunnat tunnistavat tietojen tallettamisessa kansalliseen järjestelmään?
7. Miten kansallista de minimis -tukirekisteriä voitaisiin kehittää asteittain kuntien osalta?	<ul style="list-style-type: none"> • Millaisia esimerkkejä muista Pohjoismaista ja vertailumaista (esim. Itävalta, Hollanti, Irlanti) löytyy kansallisista de minimis -tukirekistereistä ja niiden käyttöönotosta? • Miten vaiheistetusti kunnat voitaisiin ottaa mukaan osaksi kansallista de minimis -tukirekisteriä?

1.3 Menetelmät ja aineistot

Selvityksessä on hyödynnetty monipuolisesti eri tiedonkeruumenetelmiä. Keskeisessä roolissa on ollut aihealueen lainsäädännön analyysi, muu aihepiiriin liittyvä dokumenttianalyysi (ml. kuntien verkkosivujen analyysi), kuntien ja maakuntien haastattelut, yritystukirekisteriä koskeva kansainvälinen vertailu sekä kunnille suunnattu sähköinen kysely. Yhteenveto keskeisistä menetelmistä tutkimuskysymyksittäin on kuvattu Taulukossa 2.

Taulukko 2. Tutkimuskysymykset ja hyödynnetyt menetelmät.

Tutkimuskysymys	Dok.-analyysi	Haastattelut	Kysely	Kv-esimerkit	Työpaja
1. Minkä tyyppisiä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttäviä tukia taloudelliseen toimintaan kunnat ja niiden omistamat yhteisöt myöntävät (tavoitteet, kohdentuminen eri toimialoille tai eri tarkoituksiin – esim. riskirahoitukseen tai investointeihin – tukimuodot ja suuruusluokka, esim. laajakaistatuet)? Miltä osin tuet kohdistuvat kuntien itse omistamille yhtiöille?	x	x	x		
2. Millaisia liittymäpintoja ja/tai päällekkäisyyksiä kuntien myöntämällä tuilla on valtion myöntämiin yritystukiin (esim. kasvuekosysteemit, laajakaistahankkeet)?	x	x	x		
3. Millainen kyvykkyys kunnilla on tunnistaa EU-valtiontukiasioita ja tuntevatko ne niiden ehdot?		x	x		
4. Millaisia tietojärjestelmiä ja menettelyitä kuntien tukien myöntämisessä käytetään ja onko prosessi yhtenäinen?	(x)	x	x		
5. Miten kunnat seuraavat yritysten de minimis -tukikiintiötä ja varmistavat ettei kiintiö ylitä? Miten EU:n julkaisu- ja avoimuusveloitteen hoitaminen toteutuu?	(x)	x	x		
6. Millaisia hyötyjä ja kustannuksia kunnille aiheutuisi tietojen tallettamisesta yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään? Millaisia edellytyksiä ja haasteita asiaan liittyy?		x	x		
7. Miten kansallista de minimis -tukirekisteriä voitaisiin kehittää asteittain kuntien osalta?		x	(x)	x	x

Lainsäädäntöä koskevassa analyysissä on käsitelty yritystukien ilmoittamista koskevan sääntelyn lisäksi EU:n valtiontukisääntelyn (SEUT 107 ja 108 artikla) sekä kuntalain (410/2015) soveltamista kuntien tukitoiminnassa. Kuntien tukitoimintaan liittyy erityisesti kuntien yleistä toimialaa (7 §) sekä markkinatoimintaa koskevan kuntalain 15 luvun soveltamista koskevat kysymykset. EU:n valtiontukisääntelyn osalta analyysissä on käsitelty etenkin komission vuoden 2016 tiedonantoa valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01).

Dokumenttianalyysissä kuntien yritystukia on tarkasteltu sekä olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden, harmaan kirjallisuuden sekä kuntien ja niiden omistamien yhteisöjen internet-sivujen avulla. Kuntien yritystukia koskeva tutkimuskirjallisuus on vähäistä. Myöskään ns. harmaata kirjallisuutta (esim. selvitykset, katsaukset) aiheesta on niukalti. Selvityksessä on käyty läpi kaikkien Suomen kuntien verkkosivustot. Sivustoilta on tarkasteltu erityisesti elinkeinoihin sekä maankäyttöön ja kiinteistötoimeen liittyviä osioita. Tietoa on täydennetty Suomi.fi -sivustolta löytyvällä tiedolla sekä EU:n Competition Policy -tietokannan tiedoilla.

Kuntien ja maakunnan liittojen edustajien haastatteluilla selvityksessä on lisätty ymmärrystä kuntien yritystukien tavoitteista, niihin liittyvistä toimintatavoista sekä tukien muodoista ja kohdentumisesta. Lisäksi haastatteluissa on tarkasteltu kuntien motiiveja tallentaa tietoja kansalliseen yritystukirekisteriin, rekisterin käytön edellytyksiä, haasteita ja hyötyä sekä kuntien näkemyksiä tukitietojen vaiheittaisesta integroimisesta osaksi yritystukirekisteriä. Haastatteluilla on syvennetty dokumenttianalyysin tuottamaan kuvaa ja rakennettu pohjaa kyselytutkimuksen kysymyksen asettelulle.

Kuntien ja maakunnan liittojen edustajien puolistrukturoituja haastatteluja toteutettiin yhteensä 37 kappaletta (35 kuntaa ja 2 maakunnan liittoa) ja haastatteluihin osallistui 49 kuntien ja maakunnan liittojen edustajaa. Osa haastatteluista (10 kappaletta) oli ryhmähaastatteluja, jolloin yksittäisestä kunnasta tai maakunnan liitosta haastatteluun osallistui useampi henkilö. Haastatteluihin valittiin eri kokoisia ja eri puolilla maata sijaitsevia kuntia mahdollisimman monipuolisen kuvan varmistamiseksi. Haastatteluissa painotettiin kuntia, jotka verkkosivuanalyysin mukaan myönsivät suoria avustuksia ja/tai rahoituksellisia tukia yrityksille. Näin selvityksessä on lisätty ymmärrystä erityisesti kuntien myöntämien yritystukien luonteesta ja tavoitteista. Haastatteluja on täydennetty **tietopyynnöillä**, joita tehtiin yhteensä viisi, joista neljä kohdistui kuntiin. Kuntien tietopyynnot koskivat niitä isompia kuntia, joista tukien volyymitietoja ei saatu haastatteluissa. Lisäksi yksi tietopyyntö osoitettiin Ruokavirastolle Leader-rahoituksen tarkennuksia varten.

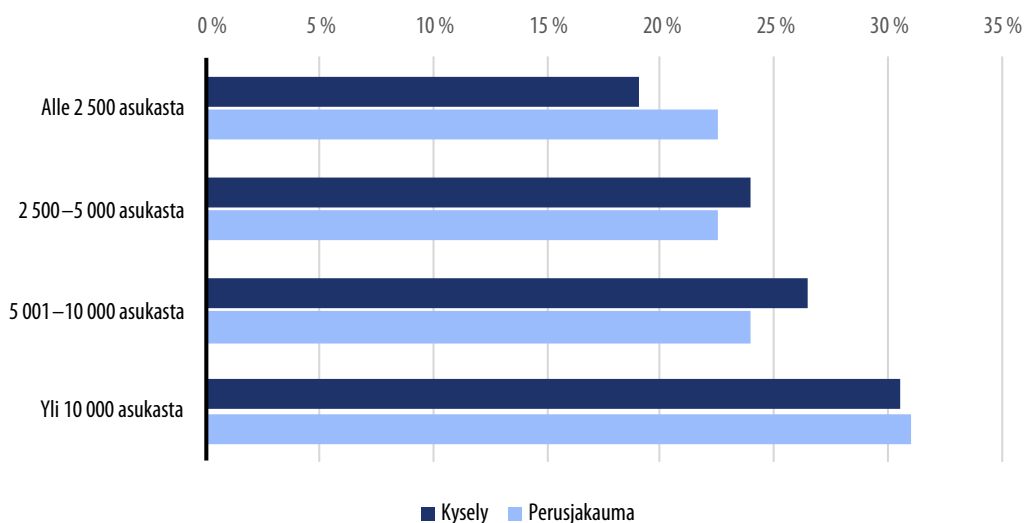
Kunnille suunnatulla **kyselyllä** kartoitettiin mahdollisimman laajasti kuntien myöntämiä taloudellisia yritystukia ja kuntien näkemyksiä kansallisesta yritystukirekisteristä. Lisäksi kyselyllä koottiin tilannekuvatietoa EU:n valtiontukilainsäädäntöön liittyvästä seurannasta ja raportoinnista.

Kysely koski kuntien suoraan myöntämiä taloudellisia tukia yrityksille, kuntien omille yhtiöille (esim. energiayhtiöt) sekä muille taloudellista toimintaa harjoittaville organisaatioille. Lisäksi kysely koski kuntien myöntämiä taloudellisia tukia em. tahoille omistamiensa yhteisöjen, kuten maakunnan liiton tai elinkeino- ja kehittämissyhtiön, kautta. Tarkastelujaksona olivat vuodet 2019–2021, ja lähtökohtaisesti yksittäisten tukien volyymia tiedusteltiin tukimuodon vuosittaisena nimellisarvona. Esimerkiksi lainojen ja takausten osalta tämä on tarkoittanut pääoman määrää, ei niihin sisältyvää tuen osuutta. Nimellisarvon tiedustelemiseen päädyttiin, jotta kyselyyn vastaaminen olisi mahdollisimman vaivatonta. Vuosittaisen volyymitiedon (volyymluokan) rinnalla kyselyssä tiedusteltiin, kuinka monelle yritykselle yksittäinen tuki on kohdistunut.

Kyselyrunko pohjautui selvitystyön dokumenttianalyysiin ja haastatteluihin, ja kysely toteutettiin sähköisesti Webropol-työkalulla. Kysely lähetettiin kuntakohtaisesti joko kunnanjohtajalle tai elinkeinotoimesta vastaavalle henkilölle Suomen kaikkiin kuntiin (N=309) kuutta suurinta kaupunkia (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja Oulu) lukuun ottamatta.

Kyselyyn vastasi 25.8.–26.9.2022 yhteensä 121 kuntaa, ja kyselyn vastausprosentti oli 40 prosenttia. Kyselyyn vastanneet kunnat edustavat asukasluvultaan suhteellisen hyvin Suomen kuntien perusjakaumaa. Kunnista noin viidesosa (n=23) on alle 2 500 asukkaan kunta ja 43 prosenttia enintään 5 000 asukkaan kunta (n=23 + 29). Yli 10 000 asukkaan kunta vastanneista on noin 31 prosenttia ja yli 30 000 asukkaan kunta kuusi prosenttia (n=7).

Kuvio 2. Kyselyyn vastanneiden kuntien asukasluku verrattuna kuntien perusjakaumaan (Suomen kaikki kunnat 309 kpl). N=121.



Selvitystyön tavoitteena ollut tilannekuva on edellyttänyt tiivistä yhteistyötä kuntien kanssa. Seuraavaan taulukkoon on koottu selvitystyössä esiintyneet tiedonkeruun kanavat, ja niiden kautta tavoitetut kunnat (lukumäärä). Osittain taulukoissa esiintyy päällekkäisyyttä, koska osa kunnista on osallistunut selvitystyöhön sekä haastattelun että kyselyn kautta. Taulukossa esiintyy myös kyselyn yhteydessä toteutettu laajamittainen puhelinkontaktointi, jonka avulla kuntia muistutettiin kyselystä ja kannustettiin siihen vastaamaan. Puhelinkontaktoinnissa tavoiteltiin yli 120 kuntaa, joista puolet johti keskusteluyhteyteen.

Taulukko 3. Selvityksessä käytettyjen tiedonkeruumenetelmät ja tavoitetut kunnat (lukumäärä).

Tiedonkeruumenetelmät	Tarkastelussa mukana olleet kunnat (lkm)
Verkkosivuanalyysi	309
Haastattelut	37
Tietopyynnöt	4
Kysely	121
Kyselyyn liittyvät yhteydenotot	62

Selvitystyössä toteutetun **kansainvälisen vertailun** tavoitteena on ollut kartoittaa ja tunnistaa ne pohjoismaiset ja muut eurooppalaiset maat, joissa on luotu tai joissa on pitkälle valmisteltu kansallista yritystukirekisteriä. Tarkasteluun valittiin sellaisia maita, joiden kokemukset todennäköisemmin ovat hyvin sovellettavissa Suomeen. Selvityksen verrokki maat ovat Ruotsi, Alankomaat, Slovakia, Slovenia ja Viro. Tarkasteluun valituista kansainvälisistä esimerkeistä kerättiin tietoa dokumenttianalyysin avulla. Kerätyn tiedon perusteella kukin esimerkki on loppuraportissa kuvattu ja analysoitu huomioiden sen soveltuvuus suomalaiseen kontekstiin.

Selvitystyön loppuvaiheessa toteutettiin virtuaalinen **työpaja**, jossa validoitiin hankkeen johtopäätöksiä ja suosituksia sekä tarkasteltiin kansallisen yritystukirekisterin laajentamisen mahdollisuuksia ja reunaehtoja kuntakentällä. Työpaja järjestettiin marraskuussa 2022 ja siihen osallistui selvityshankkeen ohjausryhmän lisäksi asiantuntijoita Kuntaliitosta sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä.

2 Kuntien tukitoimenpiteet ja EU:n valtioneuvoston päätöksen soveltamisala

2.1 EU:n valtioneuvoston päätöksen tunnusmerkistö

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaan valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.⁷ EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten julkisin varoin suorittamat tuet yritystoiminnalle ovat Euroopan unionin oikeuden mukaan siten lähtökohtaisesti kiellettyjä.

Euroopan komissio valvoo valtioneuvoston päätöksen noudattamista. Keskeinen osa valtioneuvoston päätöksen arviointi- ja valvontamenettelyä on *etukäteinen* ilmoittamisvelvollisuus, niin sanottu notifiointivelvoite komissiolle. Sen pohjalta komissio valvoo, että suunniteltu tukitoimenpide on EU-oikeuden mukainen ennen kuin tuki myönnetään.

EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaan tuen tunnusmerkistö koostuu seuraavista kriteereistä, joiden kaikkien tulee täytyä, jotta toimenpiteen voidaan katsoa muodostavan valtioneuvoston tuen:

1. julkisia varoja, eli valtion varoja, kanavoidaan yrityksiin/taloudelliseen toimintaan;
2. toimenpide on valikoiva, eli se kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin;
3. toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua; ja
4. toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Komissio on vuonna 2016 julkaissut tiedonannon valtioneuvoston tuen käsitteestä, jossa se on käsitellyt edellä mainittua tunnusmerkistöä ja valtioneuvoston päätöksen soveltamisalaa.⁸

Valtio ja sen varat määritellään laajasti eli ne käsittävät koko julkisen sektorin kuten paikallis- ja alueviranomaisten, esimerkiksi kuntien, myöntämät tuet. Tuki käsittää myös julkisten yritysten myöntämät tuet, koska valtio tai muu julkisyhteisö pystyy valvomaan niiden varojen käyttöä. Komissio on antanut indikaattoreita, joilla voidaan arvioida, onko tuki

⁷ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT107 artikla.

⁸ Euroopan komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtioneuvoston tuen käsitteestä, 2016/C 262/01.

peräisin valtiolta. Näitä ovat yrityksen mahdollisuus tehdä riittävää päätös, sen sidos valtioon ja sen rakenteeseen, toiminnan luonne, yrityksen oikeudellinen asema, viranomaisen ohjauksen määrä sekä muut seikat, jotka osoittavat viranomaisen osallistuneen päätöksentekoon.⁹¹⁰

Valtiontukimäärityksen täyttymisen lähtökohtana on, että toimenpiteestä on koiduttava vastaanottavalle yritykselle taloudellista hyötyä, jota yritys ei saisi tavanomaisessa liiketoiminnassaan. Jotta kyseessä olisi valtiontuki, tulee toimenpiteellä olla myös budjetti-vaikutus, eli toimenpiteen johdosta julkinen sektori joko menettää tuloja tai toimenpide kasvattaa menoja. Esimerkiksi laina, takaus ja pääomarahoitus voivat täyttää tukitoimenpiteen määrityksen riippuen kyseisten toimenpiteiden toteutuksesta ja ehdoista.¹¹ Ne tilanteet, joissa valtion tai muun julkisyhteisön yrityksille myöntämiä etuuksia ei katsota sisämarkkinoille kielletyksi valtiontueksi, ovat käsiteltyinä tarkemmin osiossa 2.2.

Valikoivuskriteeri (tuen ”selektiivisyys”) tarkoittaa, että kyse on valtiontukitoimenpiteestä ainoastaan, jos tuki ohjataan tuen myöntäjän toimesta tietyille vastaanottajalle, esimerkiksi yritykselle tai toimialalle. Vaikka tuen saajien joukko olisi suuri tai toimialoja paljon, eivät nämä pelkästään komission mukaan riitä perusteluiksi sille, että kyseessä olisi yleinen toimenpide.¹² Tukien on oltava siis kaikille saman alan yritysten saatavilla, jotta ne eivät ole kiellettyjä. Esimerkiksi avoimella kilpailutuksella valittu taloudellisen edun vastaanottaja ei lähtökohtaisesti täytä valikoivuskriteeriä, koska valinta perustuu yrityksen kilpailukykyyn eikä tuen myöntäjän harkintaan. Myös avoimet julkisrahoitteiset palvelut, eli esimerkiksi kaikille yrityksille suunnatut neuvontapalvelut, jäävät lähtökohtaisesti valikoivuskriteerin soveltamisalan ulkopuolelle.¹³

Euroopan unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä on kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerien täyttymiskynnys ollut matala, ja vähämerkityksellisten tukien katsotaan pääsääntöisesti voivan haitata sisämarkkinoilla käytävää kauppaa ja näihin markkinoihin kohdistuvaa kilpailupainetta.

9 Euroopan komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01.

10 Euroopan komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01.

11 Myös etu, johon liittyy konkreettinen riski tulevaisuudessa syntyvistä lisäkustannuksista, voi täyttää kriteerin. Ks. mm. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-200/97, *Ecotrade Srl v. Altiforni e Ferriere di Servóla SpA*.

12 Euroopan komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01.

13 Avoimuuden perusteella valikoivuskriteerin soveltumattomuuteen liittyy kuitenkin vastaanottajajoukon rajaamiseen liittyviä tulkintakysymyksiä, esimerkiksi yksittäisen jäsenvaltion verosääntely voidaan katsoa täyttävän valtiontukikriteerit, mm. koska veroetu voi kohdistua tiettyyn jäsenvaltioon sijoittautuneisiin yrityksiin haitaten sisämarkkinoiden toimivuutta.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yrityksellä tarkoitetaan kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta.¹⁴ Valtiontukisääntelyä sovelletaan näin ollen myös tilanteisiin, joissa julkisen sektorin toimijat vastaanottavat julkista rahoitusta, jos nämä harjoittavat taloudellista toimintaa. Samalla tämä tarkoittaa myös, että muuhun kuin taloudelliseen toimintaan ohjautuvassa julkisessa rahoitustoimenpiteessä ei ole kyse EU:n kilpailu- ja valtiontukisääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluvasta tukitoimenpiteestä.

Kuten jäljempänä tarkemmin käsitellään, rajoittavat kuntalain (410/2015) toimialasäännökset kuntien mahdollisuuksia harjoittaa tai tukea taloudellista toimintaa. Kuntien myöntämien tukien osalta kysymys siitä, kohdistuuko tuki taloudelliseen toimintaan ja sovelletaanko siten EU:n kilpailu- ja valtiontukisääntelyä menettelyyn, on tyypillisesti keskeinen arvioitava kysymys ennen toimenpiteen toteutusta.

2.2 Markkinataloustoimijatesti

Komission käsitetiedonannossa on täsmennetty poikkeuksia, milloin kyseessä ei katsota olevan sellainen etuus, joka katsotaan yhteismarkkinoille kielletyksi. Käsitetiedonannossa on täsmennetty EU:n tuomioistuinten oikeuskäytännöstä johdettua niin sanottua markkinataloustoimijatestiä. Testin tarkoituksena on helpottaa valtiontukisääntelyn soveltamisen arviointia yksittäistapauksissa. Testin lähtökohtana on, että toimenpiteessä ei ole kyse kielletystä valtiontuesta, jos toimenpide toteutetaan markkinaehtoisesti. Markkinataloustoimijatestin mukaan varojen käyttöä on tarkasteltava siitä näkökulmasta, olisiko yksityinen markkinatoimija valmis tekemään vastaavan toimenpiteen samoin ehdoin tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Mikäli ei olisi, voi kyseessä olla toimenpide, joka sisältää tukea. Esimerkiksi julkisyhteisön myöntämän lainan korkotason ollessa markkinatasoa alhaisempi voi valtiontuki muodostua sovitun korkotason ja markkinatason erotuksesta.

Komissio on antanut valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossaan ohjeita toimenpiteiden markkinaehtoisuuden tunnistamiseksi, ja näitä ovat esimerkiksi

1. julkisyhteisöt ja yksityiset toimijat toteuttavat transaktion tasavertaisesti (pari passu); tai
2. transaktio koskee omaisuuden, tavaroiden ja palvelujen myyntiä ja ostoa (tai muita vastaavia transaktioita) kilpailuun perustuvassa, läpinäkyvässä ja syrjimättömässä tarjousmenettelyssä, johon ei liity ehtoja.

¹⁴ Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-41/90, Höfner ja Elsner v. Macrotron GmbH [1991] ECR I-1979.

Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin on käsitellyt markkinataloustoimijatestiä ja sen edellytyksiä oikeuskäytännössään laajasti. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että komission tutkinta siitä, voidaanko tietyt toimenpiteet luokitella valtiontueksi siitä syystä, että julkishallinnon toimijat eivät ole toimineet samoin kuin yksityinen toimija olisi toiminnut, edellyttää monitahoisen taloudellisen arvioinnin tekemistä.¹⁵ Seuraavassa on esitetty neljä tätä kuvaavaa oikeustapausta.

Asiassa C 579/16, joka koski Tanskan pankkilainsäädännön mukaisesti perustetulle rajavastuuyhtiölle maailmanlaajuisen rahoituskriisin perusteella myönnettyjä tukia, Euroopan unionin tuomioistuin toi esille, että komission tehtävänä on pyytää jäsenvaltiota toimittamaan sille kaikki merkitykselliset tiedot sen varmistamiseksi, täyttyvätkö markkinataloustoimija -periaatteen soveltamisedellytykset. Tuomioistuin katsoi ratkaisussaan, että arvioitaessa valtion toimenpiteen taloudellista järkevyyttä yksityinen markkinataloustoimija -periaatteen edellyttämällä tavalla, on unionin tuomioistuimen tullut jättää huomiotta työntekijöiden irtisanomisesta, työttömyysetuuksista ja tuista teollisen infrastruktuurin rakenneuudistukselle valtiolle aiheutuvat kulut sekä valtion myöntämistä takuista ja valtion saatavista valtiolle aiheutuvat kulut siltä osin kuin nämä ovat itsessään valtiontukea. Valtioon kohdistuvat riskit, jotka sille aiheutuvat sen aikaisemmin myöntämästä valtiontuesta, liittyvät valtioon julkisen vallan käyttäjänä eivätkä siten koske seikkoja, jotka yksityinen markkinataloustoimija olisi normaalissa markkinatilanteessa ottanut huomioon taloudellisissa laskelmissaan.

Asiat C-533/12 ja C-536/12 koskivat Ranskan valtion omistamalleen varustamolle myöntämiä tukia. Riidanalaisiin tukiin kuuluivat muun muassa 76 miljoonan euron suuruinen pääomapanos, 158 miljoonan euron suuruinen negatiivinen myyntihinta, ja 38,5 miljoonan euron suuruinen käteisennakko irtisanottujen työntekijöiden hyväksi. Euroopan unionin tuomioistuin katsoi, että komission tehtävänä on yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen arvioimiseksi määrittää muun muassa maantieteellisellä ja alakohtaisella tasolla asianomaisen jäsenvaltion taloudelliset toiminnot, joihin nähden kyseisen valtion käyttäytymisen taloudellista järkevyyttä pitkällä aikavälillä on arvioitava. Tuomioistuin toi myös esille, että jos julkisen sijoittajan pääomasijoituksissa ei lainkaan oteta huomioon edes pitkän aikavälin kannattavuusnäkyviä, kyseisiä sijoituksia on näin ollen pidettävä SEUT 107 artiklassa tarkoitettuna tukena, ja arvioitaessa niiden soveltuvuutta yhteismarkkinoille on käytettävä ainoastaan kyseisessä määräyksessä esitettyjä perusteita. Ratkaisun mukaan lyhyet viittaukset jäsenvaltion imagoon maailmanlaajuisena toimijana eivät riitä sen osoittamiseksi, ettei kyse ole unionin oikeudessa tarkoitettusta tuesta.

¹⁵ Ks. esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C 148/19, BTB Holding Investments SA ja Duferco Participations Holding SA, 60 kohta ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-300/16 P, Euroopan komissio v. Frucona Košice a.s 62 kohta.

Asia T791/16 koski Espanjan valtion jalkapalloseuralle myöntämää tukea maa-alueiden luovutukseen. Kantaja katsoi osana kanneperustettaan, että komissio oli arvioinut virheellisesti kantajan saaneen etua. Sen mukaan komissio olisi virheellisesti korvannut markkinataloustoimijaperiaatteeseen perustuvan edellytyksen muodollisella ulkopuolisten antamia oikeudellisia neuvoja koskevalla edellytyksellä. Tuomioistuin totesi, että komissio ei ollut tehnyt virhettä todetessaan riidanalaisessa päätöksessä, että harkitseva markkinataloustoimija olisi pyytänyt vastaavassa tilanteessa oikeudellisia neuvoja ennen vuoden 2011 sovintosopimuksen tekemistä ja täyden oikeudellisen vastuun ottamista siitä, että tontin luovuttaminen vuoden 1998 täytäntöönpanosopimuksen nojalla oli mahdotonta.

Asiassa T 296/97 oli kyse Italian valtion holdingyhtiön kautta enemmistöomistuksessaan olleelle lentoyhtiölle toteuttamasta rakenneuudistuksesta, jonka yhteydessä holdingyhtiö lisäisi merkittävästi lentoyhtiön pääomaa. Rakenneuudistuksen suunnitelmaan sisältyi sekä taloudellisia että liikkeenjohdollisia toimenpiteitä. Tuomioistuimen ratkaistavana oli muun muassa se, oliko markkinataloustoimijatestissä huomioitava sisäinen tuotto prosentti komission toimesta laskettu virheellisesti, johtuen eräiden kustannuserien huomioimatta jättämisestä.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan markkinatalousperiaatteen soveltamisessa tulee kiinnittää huomiota myös julkisen sektorin erityispiirteisiin, kuten siihen, että taloudellinen tarkasteluperspektiivi on yleensä pidempi kuin yksityisellä sektorilla. Periaatetta sovelletaan kuitenkin lähtökohtaisesti ottamatta nimenomaisesti huomioon julkisyhteisön rooliin julkisen vallan käyttäjänä liittyviä seikkoja.

Markkinataloustoimijatestiä sovellettaessa olisi kiinnitettävä huomiota tilanteisiin, joissa toimenpiteet voidaan suoraan osoittaa markkinaehtojen mukaisiksi erityisillä markkinatiedoilla ja vastaavasti tilanteisiin, joita markkinaehtoisuustietojen puuttumisen vuoksi olisi arvioitava muiden menetelmien perusteella.

Kaikissa tapauksissa yksityistä markkinatoimijaa ei ole lainkaan. Tällöin julkisyhteisön toimenpiteen markkinaehtoisuuden arvioimiseksi ei ole luontevaa vertailukohtaa, ja arvioinnin tekeminen markkinataloustoimijaperiaatteen nojalla on haasteellista. Yrityksiin, jotka tuottavat niin sanottuihin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan kilpailu- ja valtioneuvoston sääntelyä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.¹⁶ Edellä kuvatun

¹⁶ Euroopan komission tiedonanto Euroopan unionin valtioneuvoston sääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen, 2012/C 8/02.

mukaisesti voidaan markkinataloustoimijatestin soveltamisen kynnystä perustellusti pitää korkeana, sillä se edellyttää hyvin huolellista markkinoihin perehtymistä ja toimenpiteiden vaikutusten etukäiteistä arviointia.

2.3 Taloudellisen toiminnan määritelmä

Koska EU:n kilpailulainsäädännön keskeisenä tehtävänä on kilpailun toimivuuden varmistaminen EU:n sisämarkkinoilla, sovelletaan EU:n kilpailulainsäädäntöä eli myös valtioneuvoston päätöksiä ainoastaan toimintaan, joka täyttää *taloudellisen toiminnan* tunnusmerkistön. Edellä on käsitelty ns. valtioneuvoston tunnusmerkistöä, jonka keskeisenä kriteerinä on tuen kohdistuminen yrityksiin, eli taloudelliseen toimintaan.

Kilpailulain (948/2011) 4 §:n sisältämän määritelmän mukaan elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa *taloudellista toimintaa*. Taloudellinen toiminta voidaan jossain määrin rinnastaa markkina-, liike- tai yritystoiminnaksi mutta termi on laajempi ja kattaa myös potentiaalisen toiminnan markkinoilla. Kilpailulain esitöissä (HE 40/2013 vp, s 8) todetaan, että

”Taloudellisen toiminnan käsitettä ei määritellä unionin lainsäädännössä, vaan käsitteen sisältö on kehittynyt oikeuskäytännössä. Unionin oikeuskäytännön mukaan taloudellisesta toiminnasta on kyse, jos hyödykkeitä tarjotaan markkinoilla (esimerkiksi asia *komissio vs. Italia*, 118/85 kohta 7, asia *Pavlov*, 180-184/98 kohdat 74 ja 75). Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan rajanvetoon vaikuttavat oleellisesti tapauksen erityispiirteet ja kansalliset olosuhteet.”

EU-tuomioistuimien on ratkaisukäytännössään kiinnittänyt huomiota myös siihen, harjoittavatko muutkin toimijat kuin yritykset vastaavaa toimintaa, tai voisivatko ne sitä harjoittaa. Jos nämä kaksi kriteeriä täyttyvät, kyse voi olla taloudellisesta toiminnasta, vaikka arvioinnin kohteena oleva toimija olisi voittoa tavoittelematon.¹⁷ EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan taloudellisen toiminnan kriteeri voi myös täytyä, jos julkisen sektorin toimija tarjoaa markkinoille hyödykkeitä, joita yksityiset yritykset olisivat voineet yhtä hyvin tarjota.¹⁸

17 Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-180/98 - C-184/98, Pavel Pavlov v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, erityisesti kohta 117.

18 Ks. esim. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-475/99, Firma Ambulanz Glöckner v. Landkreis Südwestpfalz, [2001] ECR I-8089, kohta 19 ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-41/90, Hofner ja Elser, [1991] ECR I-1979, kohta 22.

Valtiontukisääntöjen soveltaminen ei riipu siitä, onko yksikön tarkoituksena tuottaa voittoa. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat tarjota markkinoilla tavaroita ja palveluita.¹⁹ Taloudellisen toiminnan arvioinnissa toteuttavan yksikön voitontuottamistarkoituksen tai tavoittelemattomuuden merkityksettömyys on vahvistettu oikeuskäytännössä.²⁰

EU-tuomioistuimet ovat ratkaisukäytännössään katsoneet, että se, onko kulloinkin kyseessä olevalle hyödykkeelle olemassa markkinat, riippuu tapauskohtaisesti arvioitavista olosuhteista.²¹

Lähtökohtana voidaan pitää, että kyse ei ole taloudellisesta toiminnasta, kun kyse on julkisen vallan käyttämisestä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessa.²² Oikeushenkilön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään.²³

Se seikka, että oikeushenkilöllä on toimintojensa harjoittamisen yhteydessä julkiselle valalle kuuluvia toimivaltuuksia, ei estä luokittelemasta sitä EU-oikeudessa tarkoitetuksi yritykseksi sen muiden, eli taloudellisten toimintojen osalta.²⁴ Sama oikeushenkilö voi siten harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista tehtävää.²⁵ Myös julkista hallintotehtävää hoitava yksikkö katsotaan yritykseksi sen harjoittaessa taloudellista toimintaa riippumatta siitä, onko kyse erillisestä juridisesta yksiköstä.²⁶

19 Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu yhdistetyissä asioissa 209/78 – 215/78 ja 218/78, Van Landewyck SARL ja muu v. Euroopan yhteisöjen komissio, Kok. 1980, s. 03125, 87 ja 88 kohta; Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-244/94, FFSA ym. v. Ministère de l'Agriculture ja de la Pêche, Kok. 1995, s. I-04013, 21 kohta; Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-49/07, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) v. Kreikan valtio, [2008] ECR I-4863 Kok. 2008, s. I-04863, 27 ja 28 kohta.

20 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-238/00, Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

21 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-118/85, Euroopan yhteisöjen komissio v. Italian tasavalta, tuomio 16.6.1987, Kok., s. 2599, 7 kohta.

22 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-30/87, Bodson v. Pompes funèbres des régions libérées.

23 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH v. Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol).

24 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-49/07, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) v. Kreikan valtio, [2008] ECR I-4863, kohta 25-26.

25 Ks. kilpailulain 30 d §:ssä säädetty ns. kirjanpidon eriyttämisvelvoite, jota sovelletaan ko. tilanteisiin.

26 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-118/85, Euroopan yhteisöjen komissio v. Italian tasavalta, tuomio 16.6.1987, Kok., s. 2599.

2.4 Kuntien tukitoiminta ja yleinen toimiala

Kuntalaki (410/2015) rajoittaa kuntien mahdollisuuksia myöntää tukea taloudelliseen toimintaan kilpailuilla markkinoilla. Kuntalain 7 §:n 1 momentin mukaan:

”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta).”

Säännöksestä voidaan johtaa, että kunnilla on laissa säädettyjä tehtäviä koskeva erityinen toimiala ja itselleen ottamia tehtäviä koskeva niin sanottu yleinen toimiala. Kunnan yleinen toimiala on eräs kunnallisen itsehallinnon keskeisistä ominaispiirteistä. Yleisellä toimialalla tarkoitetaan kunnan toimivaltaa asettaa itselleen muita kuin valtakunnallisella tasolla laissa säädettyjä tehtäviä. Kunnan yleisen toimialan laajuus on tarkentunut oikeuskäytännön perusteella.

Oikeuskäytännössä kunnan yleiseen toimialaan on katsottu kuuluvan elinkeinotoiminnan harjoittaminen, jos toiminnalla on ollut kiinteä yhteys kunnan lakisääteisiin tehtäviin.²⁷ Etenkin paikallisen perusinfrastruktuurin toimivuuteen liittyvissä tehtävissä kunnilla on perinteisesti ollut vahva rooli.²⁸ Kunnan toimintaan sovellettavan niin sanotun toissijaisuusperiaatteen mukaan kunnan ei kuitenkaan tulisi suorittaa toimintaa, jonka muu taho voisi toteuttaa tehokkaammin.²⁹ Periaatteen voitaneen tulkita tarkoittavan muun muassa kunnan pitäytymistä markkinoilta, joissa tarjonta on turvattu yksityisten yritysten tai muiden markkinatoimijoiden toimesta.

Kunnan yleiseen toimialaan on perinteisesti katsottu voivan kuulua sellainen taloudellinen toiminta, joka palvelee kunnan asukkaiden hyvinvointia. Koska elinvoimaisen paikallisen elinkeinoelämän on katsottu edistävän kunnan asukkaiden hyvinvointia, on kunnan niin sanottuna elinkeinopoliittisena tehtävänä pidetty yritystoiminnan paikallisista

27 KHO 2008:40. Myös kunnan lakisääteiseen tehtävään liittyvä toiminta on katsottu olevan toteutettavissa siten, että kyse on elinkeinotoiminnasta, KHO 2002:4.

28 Perusinfrastruktuurin toimivuuden osalta sovelletaan osittain erityissääntelyä. Ks. mm. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT 93 artikla, jonka mukaan tukitoimenpide on perussopimusten mukainen, jos se on tarpeen liikenteen yhteensovittamiseksi tai korvausta julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämiseksi. Myös yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita koskevaa sääntelyä sovelletaneen kyseisiin palveluihin. Ks. mm. Euroopan komission tiedonanto Euroopan unionin valtioneuvoston päätösten soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen, 11.1.2012, KOM (2012/C 8/02).

29 Ks. Harjula-Prättälä (2019). Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Talentum, s. 174.

edellytyksistä huolehtimista. Ennen Suomen EU-jäsenyyttä on jopa yksittäisten yritysten tukeminen voinut kuulua kunnan yleisen toimialan piiriin, jos toimenpide on ollut tarpeen paikallisen työllisyyden edistämiseksi.³⁰

Suomen EU-jäsenyyden myötä EU:n kilpailu- ja sisämarkkinasääntely on osaltaan rajoittanut kuntien elinkeinopoliittista liikkumavaraa. Paikallisten yritysten tukeminen on lähtökohtaisesti EU:n valtioneuvoston sääntelyn perusteella kiellettyä huolimatta siitä, tavoitteleeko kunta toimenpiteellä paikallisen työllisyyden edistämistä.

Kuntien elinkeinopoliittikkaa koskevien toimenpiteiden osalta tulisi erotella yritystoiminnan yleisten edellytysten parantaminen ja välittömän tuen antaminen. Näistä ensin mainittu kuuluu yleensä kunnan yleiseen toimialaan käsittäen muun muassa kaavoituksen, kun taas jälkimmäinen katsotaan kunnan toimialaan ainoastaan silloin kun kunta edistää sillä samoja tarkoituksia kuin omassa toiminnassaan.³¹

Käsiteltäessä kuntien myöntämiä yritystukia on syytä huomioida kuntia koskevat ns. kilpailuneutraliteettisääntelystä johdetut rajoitteet kilpailuille markkinoille suuntautuvan toiminnan osalta.³² Kunnan tulee omassa taloudellisessa toiminnassaan huomioida kilpailuneutraliteetti, eli se, että markkinoilla toimivilla tahoilla, riippumatta siitä, ovatko ne kuntien omaa toimintaa tai yksityistä toimintaa, tulee olla samat toimintaedellytykset. Kilpailuneutraliteettiperiaatteesta on johdettu julkiselle sektorille säädetty taloudellisen toiminnan yhtiöittämisvelvoite. Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan on toimiessa kilpailulanteessa markkinoilla yhtiötettävä kyseinen toiminta.³³

Kuntalakiä koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että yhteiskunnallisen kehityksen ja EU:n lainsäädännön vuoksi julkisen ja yksityisen välinen raja on hämärtynyt.³⁴ Muun muassa kuntalaissa säädetyn yhtiöittämisvelvollisuuden myötä kunnat ovat tänä päivänä kaupallista toimintaa harjoittavien yhtiöiden omistajia. Muutos on osittain johtunut markkinoiden muutoksista, mutta osin kyse on ollut kuntien omista tavoitteista hakeutua markkinoille. Eri toimialoilla kuntaomistajien merkitys markkinoiden kilpailuun voi vaihdella.

30 Vanhemmasta oikeuskäytännöstä Ks. esim. KHO 1988 A 21, KHO 30.9.1996 T 3053. Ks. myös työllisyysvaikutusta koskeva kielteinen päätös KHO 20.7.2006 T 1820.

31 Ks. Harjula-Prättälä (2019). Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Talentum, s. 181–182.

32 Ks. esim. Harjula-Prättälä (2019). Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Talentum, s. 845–855.

33 Sama pääperiaate tuotiin myös 1.7.2021 voimaan tulleeseen hyvinvointialueesta annettuun lakiin (611/2021).

34 Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014 vp) s. 62.

Esimerkiksi kunnallisten energiayhtiöiden toiminnalla voi olla sekä kansallisia että kansainvälisiä markkinavaikutuksia. Kuntalain esitöissä on todettu lähtökohtana, että puhtaasti kaupallisen ja teollisen toiminnan ei edelleenkään katsota kuuluvan kuntien tehtäviin.³⁵

Kuntien harjoittamaa elinkeinopolitiikkaa ml. paikallisille yrityksille myönnettäviä tukia perustellaan pääsääntöisesti kunnan elinvoimaisuuden parantamisella. Yritysten sijoittuminen kunnan alueelle parantaa kuntien taloudellista kantokykyä. Lisäksi kuntalaisille voi avautua uusia työmahdollisuuksia tai lähipalvelujen tarjonta voi parantua. Huomionarvoista on kuitenkin, että julkisin varoin, kuten esimerkiksi yritystuin käytävä kilpailu yritysten sijoittumisesta kunnan alueelle ei kuntalain yleisen toimialasäännöksen valossa ole ongelmattonta. Vain poikkeustilanteet mahdollistavat kuntien yritystoiminnan tai sen tukemisen, eikä kunnan toimintaan kuulu esimerkiksi liiketoimintariskin ottaminen.³⁶ Kunnat itse eivät siten voi pelkästään esimerkiksi alueelliseen markkinapuutteeseen vedoten ryhtyä tukemaan paikallisia yrityksiä. Mainittakoon myös, että EU:n rakennerahastoista myönnetään alueellisia tukia, jotka on ennakkoon arvioitu ja hyväksytty sisämarkkinoille soveltuviksi. Komissio valvoo yksinoikeudella, onko kyseessä sisämarkkinoille kielletyksi katsottava valtiontuki. Kansalliset tuomioistuimet valvovat valtiontukia epäsuorasti, esimerkiksi arvioimalla onko kunnan päätös valmisteltu laissa säädettyin menettelyin. Kansallisessa oikeuskäytännössä kansalliset tuomioistuimet ovat muun muassa katsoneet kunnan menetelleen kuntalain vastaisesti, kun EU:n valtiontukisäännösten soveltuvuutta ei ole lainkaan käsitelty rahoituspäätöksessä.³⁷

2.5 Muut tukitoimenpiteet

Myös muut kuin suorat tukitoimenpiteet voivat johtaa markkinoiden kilpailun kannalta haitallisiin seurauksiin. Esimerkiksi markkinaehtoista hinnoittelua edullisempi myyntihinta tai myönnettävän lainan alhainen korkotaso voi muodostaa sisämarkkinoille kielletyn tukitoimenpiteen.

35 HE 268/2014 vp s. 62. Oikeuskäytännön osalta Ks. esim. KHO 3414/2014, jossa kunta oli myöntänyt kauppakeskukselle lainan. KHO:n mukaan erityiskauppojen puute ei muodostanut seikkaa, joka tulisi ottaa huomioon arvioitaessa toimenpiteen kuulumista kunnan yleisen toimialaan. Kiinteistöyhtiön omistaminen ja siihen tehty pääomasijoitus kuuluvat KHO:n mukaan kunnan yleiseen toimialaan ratkaisussa KHO 180/2015.

36 Ks. Harjula-Prättälä (2019). Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Talentum, s. 182.

37 Ks. esim. KHO 2009:89, KHO 2.9.2019 T 2562 ja KHO 2015:180.

2.5.1 Kiinteistöjärjestelyt

Kunnalla on ollut lähtökohtaisesti itsehallintoonsa perustuva harkintavalta luovuttaa tai vuokrata omistamansa kiinteistö.³⁸ Valtiontukisäännökset tulevat sovellettavaksi kiinteistön luovutukseen ja vuokralle antamiseen, jos sopimusosapuolena on taloudellista toimintaa harjoittava, kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yritys. Komissio on antanut tiedonannon julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista. Tiedonannossaan komissio on ilmaissut linjaukset perusteista, joiden mukaan maa-alueen ja rakennusten myyntiin ei katsota sisältyvän kiellettyä valtion tukea.³⁹

Pääasiallisesti edellä mainitusta komission tiedonannosta johdettuna, on kuntalain 130 §:ssä säädetty kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen ja vuokralle antamisen menettelytavoista. Säännöksen mukaan kunta voi luovuttaa tai antaa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja. Tarjouskilpailun on oltava avoin ja siitä on tiedotettava riittävästi. Ellei kunta järjestä tarjouskilpailua, tulee puolueettoman arvioijan arvioida kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso.

Menettelytapoja noudattamalla kunta voi varmistua siitä, että kiinteistön luovutus ja vuokraus ovat markkinaehtoisia ja että niihin ei sisälly kiellettyä valtiontukea. Kuntalain 130 § ei kuitenkaan kiellä kiinteistöjen luovutusta tai vuokrasopimusten tekemistä käyvästä markkina-arvosta poikkeavasti, edellyttäen, että valtiontukisäännöksiä on noudatettu.⁴⁰

38 Ks. Harjula-Prättälä (2019). Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Talentum, s. 876.

39 Euroopan komission tiedonanto julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista (EYVL C 209, 10.7.1997).

40 Kunta voi esimerkiksi luovuttaa tai vuokrata kiinteistön valtion tukemaa sosiaalista asuntotuotantoa varten markkinahintaa alemmalla hinnalla. Ks. tarkemmin HE 268/2014 vp, 130 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

2.5.2 Lainat, takaukset ja vakuudet

Kuntalain 129 §:ssä on säädetty lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antamisesta⁴¹. Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei säännöksen mukaan saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädettyistä tehtävistä. Lainkohdan mukaan kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski ja kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla.

Lisäedellytyksenä on kuntalain 129 §:n 2 momentissa säädetty, että kunta voi myöntää lainan, takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa. Kuntalain 129 §:n 2 momentti siten rajoittaa kunnan mahdollisuuksia myöntää takauksia kilpailutilanteessa toimiville yrityksille, jolleivät yritykset kuulu kuntakonserniin. Kuntalain esitöissä näistä ei-kilpailutilanteessa toimivista toimijoista ovat mainittuina niin kutsutut luonnollisten monopolien tilanteet, kuten esimerkiksi kuntien alueella sijaitsevien vesiosuuskuntien toiminta.⁴²

Kuntalain 129 §:n mukaisia rajoituksia lienee syytä soveltaa rinnakkain kunnan toimialaa koskevana rajoituksena. Kielto selkeyttää kunnan toimintamahdollisuuksia muiden kuin omistamilleen yhtiöille suunnattujen lainojen, takausten ja muiden vakuuksien osalta. Myös kunnan omistamille yhtiöille suunnattujen rahoitustoimenpiteiden osalta on sovellettava valtioneuvoston ja kilpailuneutraliteettisääntelyä.

Kuntalain 15 luvussa, joka koskee kunnan toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, ei ole otettu suoraan kantaa kuntien mahdollisuuksiin myöntää suoria yritystukia. Kysymys liittyy ensisijaisesti edellä käsiteltyyn kuntien yleiseen toimialaan. Kunta on tukea myöntäessään valtioneuvoston viranomaisen, jonka tulee varmistaa, että tuen myöntämistä koskeva päätös tehdään oikeassa järjestyksessä. Kunnan tulee siten selvittää, soveltuuko toimenpiteeseen EU:n valtioneuvoston sääntely, onko toimenpide sallittu esimerkiksi jäljempänä käsiteltävänä niin sanottuna vähämerkityksellisenä de minimis -tukena vai koskeeko sitä ilmoittamisvelvollisuus komissiolle.⁴³

41 Sääntelyn sisältö on osittain johdettu EU:n valtioneuvoston sääntelystä. Komissio on antanut tiedonannon takauksina myönnettävistä valtiontuesta (2008/C 155/02). Tiedonannon mukaan kyse ei ole valtiontuesta, jos lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa, takauksen laajuus voidaan myöntämishetkellä mitata asianmukaisesti, takaus ei kata enempää kuin 80 prosenttia lainasaamisen tai muun rahoitussitoumuksen määrästä, ja takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta.

42 HE 268/2014, s. 231. Lisäksi poikkeuksista 2 momentin mukaisiin rajoituksiin on säädetty kuntalain 129 §:ssä 3 momentissa. Sen mukaan sallittuja ovat mm. vakuudet, jotka liittyvät kunnan liikuntalain (390/2015), kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (728/1992), museolain (729/1992), teatteri- ja orkesterilain (730/1992) tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen.

43 Ks. Harjula-Prättälä (2019). Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Talentum, s. 851.

2.6 Vähämerkitykselliset tuet

Kuten edellä on todettu, on EU:n kilpailuoikeuden keskeisenä tavoitteena sisämarkkinoiden kilpailun toimivuuden varmistaminen. Tämän tavoitteen mukaista on poiketa valtiontukisääntelyn lähtökohtana olevasta kieltoperiaatteesta sellaisten vähämerkityksellisten tukien osalta, joilla ei voida perustellusti katsoa olevan sisämarkkinoiden kilpailun kannalta haitallisia vaikutuksia.

Vähämerkityksellisten tukien sallittavuudesta on säädetty de minimis -asetuksessa.⁴⁴ Toisin kuin muiden EU:n valtiontukisääntelyn soveltamisalaan kuuluvien tukimuotojen osalta, ei de minimis -tukeen liity lainkaan ennakoilmoitusvelvollisuutta, jos asetuksen edellytykset täyttyvät. Tämä mahdollistaa joustavamman menettelytavan tukea myöntäville tahoille.

De minimis -asetuksen mukaan *yhdelle yritykselle* myönnetty tuki, joka ei ylitä yhteensä 200 000 euroa viimeisen kolmen vuoden aikana, ei muodosta SEUT 107 artiklan mukaista kiellettyä valtiontukea.⁴⁵ Toisin sanoen tällainen tuki katsotaan lähtökohtaisesti sallituksi valtiontukisääntelyn näkökulmasta. Tuki on yrityskohtainen, ja laskettaessa tuen määrää, otetaan huomioon kaikkien kansallisten viranomaisten myöntämät de minimis -tuet yrityksille. Tuki katsotaan yrityskohtaisesti ja *yksi yritys* on määritelty de minimis -asetuksen 2 artiklassa, jonka mukaan:

Yhteen yritykseen sisältyvät tätä asetusta sovellettaessa kaikki yritykset, joiden välillä vallitsee vähintään yksi seuraavista suhteista:

- a. yrityksellä on enemmistö toisen yrityksen osakkeenomistajien tai jäsenten äänimäärästä;
- b. yritys on oikeutettu asettamaan tai erottamaan toisen yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenten enemmistön;
- c. yrityksellä on oikeus käyttää määräysvaltaa toisessa yrityksessä tämän kanssa tehdyn sopimuksen taikka tämän perustamiskirjan, yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen määräyksen nojalla;
- d. toisen yrityksen osakkeenomistajana tai jäsenenä olevan yrityksen hallinnassa on toisen yrityksen muiden osakkeenomistajien tai jäsenten kanssa tehdyn sopimuksen nojalla yksin enemmistö kyseisen yrityksen osakkeenomistajien tai jäsenten äänimäärästä.

⁴⁴ Euroopan komission asetus (eu) n:o 1407/2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

⁴⁵ Ibid, 3 artikla.

Tuen enimmäismäärässä huomioidaan de minimis -tuet eri muodoissa. De minimis -tuen laskemisen pääsäännöt

1. *Suorat avustukset:*

Tuen määrä on avustuksen määrä. Jos avustus maksetaan useassa erässä, tuen määrä lasketaan lähtökohtaisesti diskonttaamalla avustuserät tuen myöntämishetken arvoon.

2. *Lainat:*

- a. Tuen määrä on markkinakoron ja yrityksen maksaman koron erotus diskontattuna lainan myöntämishetkeen.
- b. Tuen määrä on laskettu komission määrittämän yksinkertaistetun laskentamenetelmän avulla (asetuksen 4 artiklan 3 b kohta).

3. *Takaukset:*

- a. Takaukset pk-yrityksille: tuen määrä lasketaan markkinahintaisen takausmaksun (ns. safe harbour -maksu) ja alennetun takausmaksun erotuksena (asetuksen 4 artiklan 6 c kohta).
- b. Takaukset suurille ja pk-yrityksille: tuen määrä lasketaan markkinahintaisen lainan ja takauksen avulla saadun lainan korkoerotuksena.
- c. Takaukset suurille ja pienille yrityksille komission määrittämän laskentamenetelmän avulla (asetuksen 4 artiklan 6 b kohta).

4. *Pääomapanokset, riskipääomasijoitukset ja oman pääoman ehtoinen/ luonteinen riskirahoitus:*

- Lasketaan kokonaisuudessaan tueksi.⁴⁶

Tukea voidaan de minimis -asetuksen mukaisesti myöntää tukiin, joiden osalta on mahdollista läpinäkyvästi määrittää etukäteen tarkka tukisumma (ns. bruttoavustusekvivalentti) ilman tarvetta erillisen riskiarvioinnin suorittamiseen. Läpinäkyväksi katsottu tuki on esimerkiksi suorana avustuksena tai korkotukina yritykselle myönnetty tuki.

De minimis -asetusta sovelletaan yrityksille myönnettävään tukeen kaikilla aloilla, lukuun ottamatta erikseen asetuksessa poissuljettuja aloja. Soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu muun muassa kalastus- ja vesiviljelyalan yritykset, maataloustuotteiden alkutuotannon

⁴⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö. Opas de minimis -tuista, TEM oppaat ja muut julkaisut 21/2016, s. 16.

alalla toimivat yritykset, sekä maataloustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen alalla toimivat yritykset tietyissä tapauksissa. Maataloustukiin on olemassa oma poikkeussääntely vähämerkityksellisten tukien osalta.

De minimis -asetuksen perusteella myönnettävä vähämerkityksinen tuki ei saa kasautua samoihin tukikelpoisiin kustannuksiin myönnettävän valtiontuen tai samaan riskirahoitustoimenpiteeseen myönnettävän valtiontuen kanssa, jos tällainen kasautuminen ylittäisi komission antamassa ryhmäpoikkeusasetuksessa tai päätöksessä kunkin tapauksen erityisten olosuhteiden mukaan vahvistetun tuen enimmäisintensiteetin tai enimmäismäärän.

Jos kunta aikoo myöntää yritykselle vähämerkityksistä tukea tämän asetuksen mukaisesti, sen on ilmoitettava yritykselle kirjallisesti aiotusta tuen määrästä (tarvittaessa bruttoavustusekvivalenttina ilmaistuna koskien lainoja ja takauksia) ja siitä, että tuki on luonteeltaan vähämerkityksistä. Kunnan on päätöksessä nimenomaisesti viitattava de minimis -asetukseen.

Ennen tuen myöntämistä kunnan on saatava tuen vastaanottavalta yritykseltä kirjallisessa tai sähköisessä muodossa ilmoitus kaikesta muusta sille tämän asetuksen tai muiden vähämerkityksisestä tuesta annettujen asetusten nojalla kahden edeltävän verovuoden ja kuluvan verovuoden aikana myönnetystä de minimis -tuesta.

Jos jäsenvaltio on perustanut vähämerkityksisen tuen keskusrekisterin, jossa on täydelliset tiedot kaikesta jäsenvaltion viranomaisten myöntämästä vähämerkityksisestä tuesta, ilmoitusta ei de minimis -asetuksen mukaan tarvitse pyytää tuen vastaanottavalta yritykseltä. Tällaisen keskusrekisterin tulisi kattaa kaikki tukia myöntävät viranomaiset ja sisältää kaikki ne tiedot, jotka tarvitaan de minimis -tuen seurannassa.⁴⁷ **Lähtökohtaisesti rekisterin tulisi sisältää tukisaajakohtaisesti vähintään tuen määrä** (tarvittaessa bruttoavustusekvivalenttina ilmaistuna koskien lainoja ja takauksia) ja tukipäätöksen myöntöajankohta. Myös muut asetuksen vaatimukset, kuten esimerkiksi tukien seuranta yhden yrityksen tasolla, tulee täyttyä keskusrekisterin osalta.

De minimis -tukirekisterin tietosisältönä on käytännössä tuen myöntäjä, tuen saaja, tuen saajan y-tunnus, myönnetty tuki euroina, myöntöpäivä, aluetieto sekä tuen myöntäjän tunnistetieto kuten diaarinumero. Lisäksi edellytetään, että rekisterissä on kaikki jäsenmaassa myönnetty de minimis -tuet.

47 Ks. asetuksen 6 artiklan 1 kohta.

3 Kuntien tuki yrityksille

Luku kokoaa yhteen selvitystyössä tehdyt keskeiset huomiot, havainnot ja tulokset kuntien myöntämien yritystukien kokonaiskuvan muodostamiseksi. Eri tiedonkeruumenetelmiä (verkkosivuanalyysi, haastattelut, kysely) hyödyntämällä on analysoitu kuntien myöntämien yritystukien tavoitteita ja määriä, sekä kartoitettu kuntien käyttämiä tietojärjestelmiä yritystukien myöntämisessä ja seurannassa. Lisäksi luvussa tarkastellaan kuntien näkökulmia kansallisen yritystukirekisterin käyttöönotosta sekä kuntien yleisiä valmiuksia ja osaamista EU:n valtiontukilainsäädäntöön liittyen.

Selvityksessä on pyritty muodostamaan mahdollisimman realistinen kokonaiskuva vuosilta 2019–2021 hyödyntämällä ns. triangulaatiota eli vertailemalla ristiin eri aineistolähteitä. Kuitenkin tulosten soveltamisessa ja yleistämisessä koko Suomen kuntakentälle tulee huomioida tietyt reunaehdot ja rajoitteet. Nämä koskevat erityisesti kuntien myöntämien yritystukien kokonaisvolyymin hahmottaminen kyselyn perusteella sisältää epävarmuustekijöitä, sillä kyselyyn on vastannut vain 40 prosenttia kunnista. Arviot koko Suomen tukien volyymeista on painotettu kuntien koolla. Tällä tavoin on pyritty varmistamaan, että aineisto kuvaa koko maan kuntapopulaatiota mahdollisimman todenmukaisesti. Lisäksi kyselyssä on vastaamisen helpottamiseksi tiedusteltu palautuvien tukimuotojen nimellisarvoja, jolloin yksittäisen tuen suuruutta ei voida esittää (pl. avustusmuotoiset tuet). Kyselyvastausten epätarkkuutta lisää myös se, että tukimuotojen volyymejä on kysytty annettujen vastausvaihtoehtojen avulla. Volyymiarvioissa esitetyt vaihteluvälit perustuvat vastausvaihtoehtojen ala- ja ylärajoihin. Aineistosta on myös poistettu vahvasti poikkeavat havainnot.

Kyselyn pohjalta myönnetyn tuen muoto tiedetään vain kunnan omistamille yhtiöille ja yhteisöille myönnettyissä tuissa, joissa tietoja kysyttiin tukityypeittäin (avustus, laina, takaus, pääomitus). Yrityksille kohdistuvien tukien osalta ei kyselyssä pyydetty vastaajia erottamaan tukityyppiä, vaan tarkentamaan, mikä on kunkin käytössä olleen tukimuodon (esim. koulutustuki, kehittämishankkeet) vuosittainen kokonaisvolyyymi ja kuinka monelle yritykselle tuki on vuosittain kohdistunut. Näin ollen tässä raportissa ei pääsääntöisesti tarkastella yksittäisen yrityksen saamaa euromääräistä tukea, vaan kunnan myöntämän tuen vuosittaista kokonaismäärää tukimuotokohtaisesti.⁴⁸

48 Kyselyn muotoilu: Tuki voi olla rahallista suoraa ja/tai epäsuoraa tukea: avustukset, lainat, takaukset, takuut, korkotuet, oman pääoman ehtoiset rahoitukset sekä muut taloudellista tukea sisältävät järjestelyt, esimerkiksi markkinahinnasta poikkeava tonttien luovuttaminen tai vuokraaminen.

Kyselyssä kunnilta tiedusteltiin myös Leader- ja EAKR-/ESR-hankkeista yritystukimuotona. Näiden tukimuotojen osalta korostettiin hankkeiden kohdistumista yritysten liiketoiminnan tukemiseen kunnan oman rahoitusosuuden kautta. On kuitenkin mahdollista, ettei kyselyvastaaja ole selkeästi mieltänyt vastauksissaan erityisesti yritysten liiketoimintaan tai tiettyyn toimialaan kohdistuvia Leader- ja EAKR-/ESR-hankkeita, vaan vastannut yleisemmällä tasolla kunnalla olevan ao. hankkeita. Kyselyn mukaan sekä Leader⁴⁹- että ESR/EAKR⁵⁰-hankkeet ovat kunnissa yleisiä (64 % ja 48 % kunnista mukana hanketoiminnassa), mutta hankkeiden osalta tulee huomioida, etteivät läheskään kaikki hankkeet sisällä taloudellisen toiminnan edistämistä tai suoraan yrityksille kohdentuvaa tukea, vaan hankkeilla on usein yleisiä toimintaedellytyksiä parantava tavoite. Vaikka hankerahoitus kohdistuisikin yksittäisiin yrityksiin, voidaan rahoituksen vaikutukset nähdä esim. tietyn toimialan yrityksiä edistävänä tukitoimena. Koska hanketoiminta ei näin ollen ole yksiselitteisesti tulkittavissa kuntien myöntämänä tukena, on Leader- ja EAKR-/ESR-hankerahoitukseen liittyvät tarkastelut sisällytetty vain raportin liitteeseen (Liite 1).

3.1 Kuntien myöntämien yritystukien tavoitteet

Kuntahaastatteluja ja kuntien verkkosivuja koskevan analyysin perusteella voidaan todeta, että kunnille on tärkeää tukea paikallista elinkeinoelämää sekä kasvua ja työllisyyttä, mutta tuki toteutuu pääsääntöisesti ei-taloudellisten toimien avulla. Keskeiseen rooliin nousevat sijoittumispalvelut, joita verkkosivuanalyysin mukaan tuottavat lähes kaikki kunnat. Keskeinen rooli on myös neuvontapalveluilla, joita puolestaan tarjoaa 95 prosenttia kunnista. Selvitystyössä haastatellut kunnat kokevat nämä ei-taloudelliset tukimuodot tärkeiksi ja keskeisiksi kunnan veto- ja pitovoiman kannalta.

Haastattelujen perusteella yritystukien yleisimmät tavoitteet ovat:

- yrittäjyyden edistäminen
- pk-yritysten liiketoiminnan kehittäminen ja yritysten kasvun edistäminen
- työllisyyden lisääminen
- toimialojen / ekosysteemien kehittäminen (erityisesti isot kaupungit)
- poikkeustilanteiden aiheuttamien haittojen (ml. korona) vähentäminen
- koulutuksen vahvistaminen
- rakennemuutostilanteiden hallinta.

49 Leaderissa kuntarahoitus kohdentuu Leader-ryhmän rahoituskokonaisuuteen eikä yksittäinen kunta pysty vaikuttamaan siihen, miten rahoitus kohdentuu eri tarkoituksiin. Pääsääntöisesti Leader-rahoitus edistää yleisten toimintaedellytysten parantamista ja näin ollen erillisen yritystukivolyymin tunnistaminen on haasteellista.

50 ESR/EAKR-hankkeissa de minimis -päätökset tehdään hankekohtaisesti, ja kuntien tuki kohdentuu tiettyyn hankkeeseen. Maakunnan liitoilla ei ole yhteneväisiä linjoja siitä, mikä on de minimistä, mikä ei.

Kyselytulokset tukevat pääosin haastatteluhavaintoja. Kyselyn mukaan yleisimmät kuntien myöntämät yritystukimuodot ovat neuvontapalvelut (65 % kunnista), jotka kohdistuvat niin yritystoiminnan aloittamiseen kuin liiketoiminnan kehittämiseen. Neuvontapalvelujen merkitys ja rooli kunnissa on keskeinen; neuvontapalvelun avulla yritykset saavat tietoa myös valtion tuista ja niitä voidaan ohjata näiden tukien piiriin. Kuntien panostus yritysten liiketoiminnan kehittämiseen on nähtävissä myös kuntien kehittämishankkeiden (46 % kunnista) yleisyytenä.

Nämä kaikki edellä mainitut tukimuodot voidaan tulkita kuntien tahtotilana yritysten liiketoiminnan kehittämiseen ja kasvun edistämiseen – usein toimialakohtaisestikin. Lisäksi kuntien vahva tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö (50 % kyselyyn vastanneista kunnista) viestii panostuksesta vastaavien tavoitteiden edistämiseen. Lisäksi haastatteluissa esiin noussut työllisyyden edistämisen tavoite saa vahvistuksen kyselytuloksista; työllisyyttä ja työllistämistä edistävät tuet (esim. kuntalisä, rekrytointilisä, kesätyöseteli) yhdistävät suurta osaa kuntavastaajia (58 % kunnista).

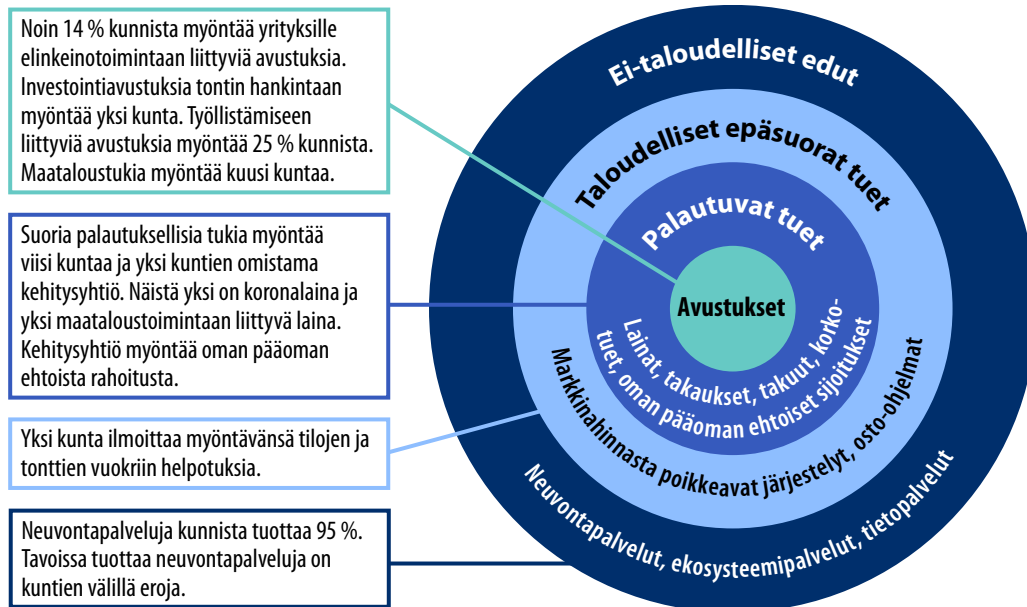
Haastatteluissa yritystukiin liitettyä tavoitteena nousi esiin koulutus. Koulutuksen rooli saattoi haastatteluissa korostua, sillä kyselyn mukaan koulutustukea on tarkastelujaksolla tarjonnut 14 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista.

3.2 Yleisimmät kuntien myöntämät yritystuet

3.2.1 Yleiskuva kuntien myöntämistä tukimuodoista

Verkkosivuanalyysin mukaan yleisin *taloudellinen* tukimuoto kunnissa on **työllistämiseen liittyvä tuki** yrityksille. Yleisimmän tukityypin muodostavat kesätyösetelit / -avustukset, joita kolmannes kunnista tarjoaa yrityksille. Kesätyötuen yritysکوhtainen määrä vaihtelee kunnittain yleisesti 200–500 euron välillä. Toiseksi yleisin työllistämiseen liittyvä tukimuoto on puolestaan kuntakohtainen työllistämisen palkkatuki tai muu työllistämiseen liittyvää tuki (esim. oppisopimukseen liittyvä tuki), joita myöntää joka neljäs kunta (25 %). Työllistämisen palkkatuki on kuntakohtainen lisä TE-palvelujen myöntämään palkkatukeen.

Kuvio 3. Yhteenveto kuntien yritystuista verkkosivuanalyysin mukaan.



Työllistämiseen liittyvien tukien jälkeen toiseksi merkittävin tukimuoto verkkosivuanalyysi perusteella on **elinkeinotoimintaan suunnatut tuet**, joita myöntää yhteensä 14 prosenttia kunnista. Näistä tuista noin kolmasosa myönnetään setelimuotoisena. Avustuksia myöntävistä kunnista yli puolet tarjoaa avustuksia useaan eri tarkoitukseen (esim. startup-raha, messuavustus, kehittämistuki jne.). Toimialakohtaisesti tarkasteltuna maatalous esiintyy kuntien verkkosivuilla marginaalisesti; maataloustuet esiintyvät kahdella prosentilla kuntien verkkosivuista.

Tarkasteltaessa taloudellisten tukien rinnalla kuntien ei-taloudellisia tukia yrityksille, nousevat **neuvontapalvelut** yleisimmäksi. Verkkosivuanalyysin mukaan 95 prosenttia kunnista tarjoavat yritysten perustamiseen ja kehittämiseen liittyviä neuvontapalveluja. Tämän lisäksi lähes kaikki kunnat tarjoavat yrityksille sijoittumispalveluja. Sekä neuvontattä sijoittumispalveluja kunnat tuottavat joko itse omana tuotantonaan tai omistamansa elinkeinoyhtiön kautta, palvelusetelin avulla, hankkimalla palvelut kumppanilta tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa joko yhteisen yhtiön, yhdistyksen tai seudullisen yhteistyön kautta (Ks. Taulukko 4).

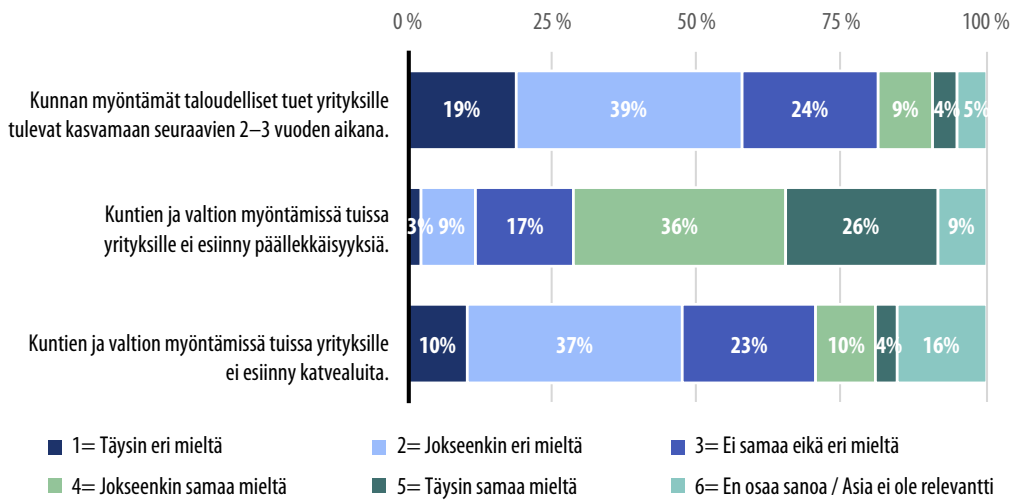
Taulukko 4. Kuntien neuvontapalvelujen tuotanto kuntien verkkosivuanalyysin mukaan. Summa ylittää 100 prosenttia, koska osa kunnista toteuttaa palveluja useammalla tavalla.

Tuottamistapa	Osuus kaikista kunnista	Tyypillinen palvelu
Kunnan oma tuotanto	32 %	yriytysten perustamisneuvonta, rahoitus-/tukineuvonta
Oma yhtiö	12 %	yriytysten sparraus kasvussa, kansainvälistymisessä ja kehittämisessä, omistajanvaihdosneuvonta
Yhteinen yhtiö	38 %	yriytysten sparraus kasvussa, kansainvälistymisessä ja kehittämisessä, omistajanvaihdosneuvonta
Yhteistyö (seutu, yhdistys)	6 %	yriytysten sparraus kasvussa, kansainvälistymisessä ja kehittämisessä, omistajanvaihdosneuvonta
Palveluseteli	4 %	yriytysten perustamisneuvonta, asiantuntijapalvelut liittyen yrityksen kehittämiseen ja omistajanvaihdoksiin
Uusyrityskeskus/ ProAgria	19 %	yriytysten perustamisneuvonta, omistajanvaihdosneuvonta

Vaikka verkkosivuanalyysin perusteella 95 prosenttia kunnista tuottaa neuvontapalveluja yrityksille, kunnille suunnatun kyselyn mukaan näin toimii vain 65 prosenttia kunnista. Tämä ero selittyy kuntakohtaisilla neuvontapalvelun organisoitumistavoilla. Taulukosta 4 käy ilmi, että osa kunnista tuottaa neuvontapalveluja joko hankintana tai yhteistyössä muiden tahojen kanssa, jolloin tuottaja on joku muu taho kuin kunta itse, eikä kunta siten välttämättä miellä näitä palveluja kunnan omiksi palveluiksi. Kyselyssä neuvontapalvelujen jälkeen toiseksi yleisin yrityksille suunnattu tukimuoto on markkinointiyhteistyö, jota toteuttaa joka toinen kyselyyn vastanneista kunnista (Ks. Kuvio 5).

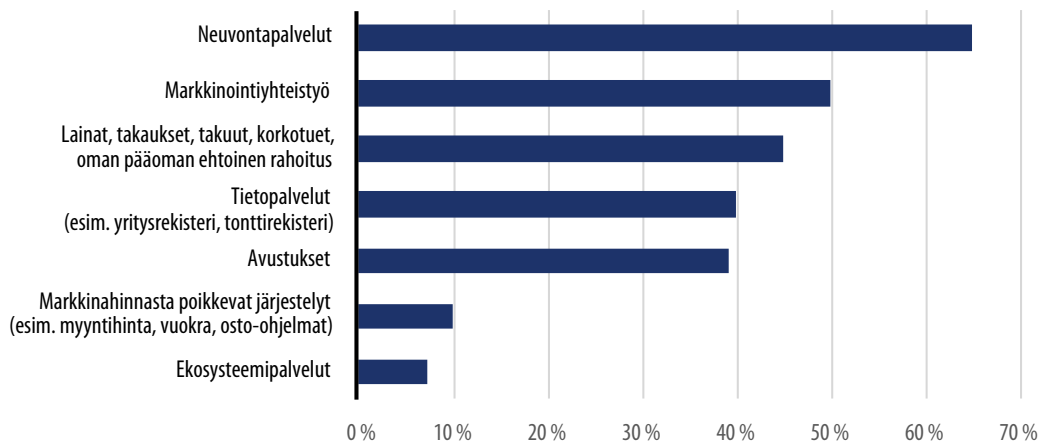
Haastatellut kuntien edustajat kokevat, että kuntien myöntämä taloudellinen tuki yrityksille on vähäistä. Lähes kaikki haastatellut arvioivat ei-taloudellisten tukimuotojen kasvavan tai vähintään pysyvän ennallaan seuraavien 2–3 vuoden aikana. Vastaavasti taloudelliset tukimuodot pysyvät haastateltujen mukaan todennäköisemmin ennallaan. Yli puolet (58 %) kyselyyn vastanneista kuntien edustajista arvioi, että kunnan myöntämät taloudelliset tuet yrityksille eivät tule kasvamaan seuraavien 2–3 vuoden aikana.

Kuvio 4. Kuntien yritystukiin liittyviä näkemyksiä. N=118. Kysymys: Seuraavassa on yritystukia koskevia väittämiä. Arvioi edustamasi kunnan näkökulmasta, kuinka samaa/eri mieltä väittämien kanssa olet. 1= Täysin eri mieltä... 5 = Täysin samaa mieltä.



Haastatteluissa nostettiin esiin myös Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamat seuraukset, jotka heijastuvat monin tavoin elinkeinoelämään. Esimerkiksi kustannusten nousu logistiikassa ja liikenteessä on nostanut esiin toiveen valtion reagoinnista. Tästäkin näkökulmasta haastatellut toivovat julkisen sektorin tukimuodoilta enemmän ketteryyttä, ajankohtaisuutta ja riittävän nopeaa reagointikykyä. Esille nousee myös kysymys siitä, voisivatko tukitoimet keskittyä esimerkiksi infrastruktuurin ylläpitoon, ei niinkään perinteisesti keskiössä olevaan tutkimus- ja kehitystoimintaan.

Kuvio 5. Tukimuodot, joilla kunta on tukenut yritysten (ml. kunnan omat yhtiöt) toimintaa vuosina 2019–2021. N=121. Kysymys: Millä tavoin edustamasi kunta on tukenut yritysten (ml. kunnan omat yhtiöt) toimintaa viimeisen kolmen vuoden aikana (2019–2022)? Valitse seuraavista vaihtoehdoista käytössä olleet tukimuodot.



Tarkasteltaessa kuntien yleisimpiä tukimuotoja kunnan koon mukaan vuosina 2019–2021, alle 2 500 asukkaan kunnissa yleisin tukimuoto on markkinointiyhteistyö ja sitä suuremmissa kunnissa neuvontapalvelut. Kyselyn mukaan kolme yleisintä tukimuotoa (neuvontapalvelut; markkinointiyhteistyö; lainat, takaukset, takuut, korkotuet ja oman pääoman ehtoinen rahoitus) eivät juurikaan riipu kunnan koosta, mutta yli 10 000 asukkaan kunnissa kolmen yleisimmän tukimuodon joukossa ovat tietopalvelut, joita tarjoaa 60 prosenttia ko. kokoluokan kunnista. Tietopalvelujen osuus tätä pienemmissä kunnissa on 26–41 prosenttia. Vastaavasti harvinaisempia tukimuotoja tarkasteltaessa ekosysteemipalveluita ei ole yhdessäkään alle 2 500 asukkaan kunnassa, kun taas muissa kuntien kokoluokissa ekosysteemipalvelujen osuus yrityksille suunnatuista tuista on kyselyn mukaan 3–11 prosenttia.

Kyselyssä tiedusteltiin, minkä tyyppisiä taloudellisia tukia kunta on myöntänyt yrityksille vuosina 2019–2021. Yleisimmät yrityksille myönnetyt taloudelliset tukimuodot ovat työllisyyttä ja työllistämistä edistävät tuet (58 %) ja tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö (52 %). Lisäksi yrityksiä ja elinkeinoelämää tuetaan useissa kunnissa kehittämishankkeilla (46 %).

Kuvio 6. Kuntien myöntämät taloudelliset yritystukimuodot 2019–2021. N= 103. Kysymys: Minkä tyyppisiä taloudellisia tukia kunta on myöntänyt yrityksille vuosina 2019–2021? Valitse seuraavista kunnan käyttämät tukimuodot.



3.2.2 Yleisimmät kuntien myöntämät yritystukimuodot

Työllisyyttä edistävät tuet

Työllistämistä ja työllisyyttä edistäviä yritystukia hyödynnetään joka toisessa kyselyyn vastanneessa kunnassa (n=60). Työllisyyttä edistävien tukien vuosittainen kokonaisvolyymi kunnissa jää kuitenkin suhteellisen pieneksi. Noin 30 prosentissa kuntia vuosittainen tukisumma on yhteensä alle 5 000 euroa, ja vastaavasti noin viidenneksessä kuntia vuosittainen tuki on 20 001–50 000 euroa. Työllistämistukiin allokoidut summat ovat suurempia yli 10 000 asukkaan kunnissa kuin muissa kokoluokissa. Esimerkiksi vuonna 2021 yksikään kyselyyn vastanneista alle 2 500 asukkaan kunnasta ei myöntänyt työllistämistä ja työllisyyttä edistävää tukea yli 20 000 euroa (vuosittainen kokonaisvolyymi), kun taas selkeästi joka toinen (54 %) yli 10 000 asukkaan kunnista myönsi tukea vähintään 20 000 euroa (vuosittainen kokonaisvolyymi).

Tarkasteltaessa tukea saaneiden yritysten määrää, noin puolet työllistämistä ja työllisyyttä edistävää tukea myöntävistä kunnista myöntää tukea enintään kymmenelle yritykselle vuosittain. Vastaavasti vajaa 30 prosenttia tuista kohdistuu 11–30 yritykselle. Suuressa kunnassa voi tuen saajina olla jopa yli 300 yritystä.

Haastattelujen ja verkkosivuanalyysin perusteella työllisyyttä edistävät tuet (esim. työllistämisen palkkatuen kuntalisä, kesätyösetelit, rekrytointilisä, oppisopimuskoulutustuki) ovat volyymiltaan suhteellisen pieniä, mutta tuet kohdistuvat suhteellisen laajaan joukkoon yrityksiä. Tämä tukee kyselyn havaintoja. Näiden tukien hyödyntäjinä voivat olla kaiken kokoiset yritykset. Konkreettisenä esimerkkinä työllistämisen tuista on kesätyöseteli, jonka suuruus on yleensä muutama sata euroa, mutta joita isommissa kunnissa saatetaan jakaa satoja kappaleita.

Haastattelujen perusteella isoimmissa kaupungeissa työllisyyttä edistävien tukien kokonaisvolyymit ovat miljoonia euroja. Tulevaisuudessa TE-toimistojen palvelujen siirtyessä kuntien vastattavaksi, näiden tukien volyymit tulevat todennäköisesti kasvamaan.

Tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö

Tapahtuma- ja markkinointiyhteistyössä kuntien kumppaneina voi olla useita erityyppisiä organisaatioita. Kuntaliiton selvityksen mukaan kuntien markkinoinnin keskeisenä tavoitteena on kuntien elinvoiman vahvistaminen, uusien asukkaiden houkuttelu sekä tunnettuuden lisääminen. Tärkeimmiksi markkinointiyhteistyökumppaneiksi selvityksessä nousevat yritykset ja muu elinkeinoelämä, kunnan omistama elinkeinoyhtiöt tai kehittämissyhtiöt sekä matkailuorganisaatiot.⁵¹

51 Ks. lisää Kuntien markkinointitutkimus 2021. Kuntaliitto.
<https://www.sttinfo.fi/data/attachments/00205/40941527-22f8-4a1e-b2aa-d4c5865381e7.pdf>.

Tapahtuma- ja markkinointiyhteistyötä yritysten kanssa toteuttavissa kunnissa (n= 50) tuen vuosittainen kokonaisvolyymi jää matalaksi, vaikkakin volyyymi kasvaa kunnan asukasluvun noustessa. Keskimäärin puolet tapahtuma- ja markkinointitukea myöntävistä kunnista myöntää tukea alle 5 000 euroa vuodessa. Vuosittainen kokonaistuki jää alle 10 000 euron noin 70 prosentissa kuntia. Noin 45 prosentissa kuntia tapahtuma- ja markkinointituki kohdistuu enintään viidelle yritykselle, ja noin 30 prosentissa kunnista 6–10 yritykselle. Kunnan asukasluvun mukaan tarkasteltaessa hyvin suuri osa (vajaa 80 %) alle 2 500 asukkaan kunnista myöntää ao. tukea alle 5 000 euroa vuosittain, kun taas tuen kokonaisvolyymi jakaantuu hiukan tasaisemmin eri luokkiin tätä isommissa kunnissa. Yli 10 000 asukkaan kunnista 40–60 prosenttia myöntää vuosittainen tukea yli 20 000 euroa (tuen vuosittainen kokonaisvolyymi).

Tuki yritysten liiketoiminnan kehittämiseen

Kuntahaastatteluissa tuki yritysten liiketoiminnan kehittämiseen luonnehdittiin yleensä setelimuotoiseksi pk-yrityksille kohdistuvaksi tueksi. Aikaisempien selvitysten perusteella esim. innovaatioasetelien hyödyntäjinä ovat erityisesti yritystoimintaansa aloittavat yritykset sekä pienet ja mikroyritykset.⁵² Tuen suuruus vaihtelee muutamasta sadasta eurosta viiteen tuhanteen euroon.

Kuntien verkkosivuanalyysin mukaan 14 prosenttia kunnista myöntää tukea yritysten liiketoiminnan kehittämiseen. Kyselyn mukaan vastaava osuus on 13 prosenttia kunnista (n=16).

Kyselyn mukaan kunnan tai sen omistaman yhtiön/yhteisön myöntämä tuki yritystoiminnan aloittamiseen (n=18) on kokonaisuudessaan vuositason enintään 10 000 euroa muutamaa kuntaa lukuun ottamatta. Puolet tukea myöntäneistä kunnista on kohdistanut tuen enintään viidelle yritykselle, ja vähintään 67 prosenttia ao. kunnista on antanut tukea enintään kymmenelle yritykselle.

Vastaavasti kuntien myöntämä kokonaistuki yritystoiminnan kasvuun, kehittämiseen, ja/tai kansainvälistymiseen on vuositason suuressa osassa kuntia enintään 50 000 euroa. Vuositason tuki on pääosin kohdistunut alle viidelle yritykselle kunnassa (53–62 % tukea myöntäneistä kunnista).

Reilu kolmannes (n=43) kyselyyn vastanneista kunnista myöntää rahoitusta yritysten liiketoiminnan kehittämishankkeisiin. 40–45 prosenttia näistä kunnista allokoii kehittämishankkeisiin alle 5 000 euroa vuodessa (kuntakohtainen kokonaisvolyymi), ja noin neljännes 10 001–50 000 euroa per vuosi. Yksikään kyselyyn vastannut kunta ei myönnä

52 Ks. lisää esim. Härmälä, v. et al. (2018): Innovaatioasetelin vaikuttavuusarviointi.

kehittämishankkeisiin vuositasolla yli 200 000 euroa (kokonaisvolyymi). Rahoitus yritysten liiketoiminnan kehittämishankkeisiin on kokonaisvolyymiltaan pienintä alle 2 500 asukkaan kunnissa, joista noin 70 prosenttia allokoiti hankkeisiin vuositasolla enintään 5 000 euroa, kun vastaava osuus yli 10 000 asukkaan kunnissa on 29–38 prosenttia/vuosi.

Koronatuet ja rakennemuutostuet

Tarkastelujakso, vuodet 2019–2021, antaa mahdollisuuden huomioida koronapandemian aiheuttaman poikkeustilan. Kunnan omaa koronatukea on tarkastelujaksolla myöntänyt 18 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista⁵³. Haastatteluissa ilmeni, että kunnat ovat myöntäneet koronatukia muun muassa setelimuotoisina. Koronatukia on myönnetty myös taloudellisena epäsuorana tukena, esimerkiksi vuokrahuojenuksena tai maksujärjestelyinä. Muu poikkeustilanteisiin liittyvä tuki (ei koronatuki), esim. taloudellinen tuki äkillisissä rakennemuutostilanteissa, on sangen vaatimatonta kyselyn mukaan: sitä on myöntänyt vain kolme prosenttia kunnista vuosina 2019–2021.

Muut epäsuorat taloudelliset tuet

Selvitystyön haastatteluissa esiin nousseet epäsuorat taloudelliset tuet liittyvät tonttien myyntiin ja vuokraamiseen tai työmatkaliikenteen ja lentoliikenteen kompensointiin. Nämä tukimuodot ovat kuitenkin kyselyvastaajien (kuntien) joukossa harvinaisia.

Kyselyyn vastanneista kunnista viisi prosenttia myöntää tukea tonttien myyntiin ja vuokraamiseen. Haastatellut kunnat kertovat pääsääntöisesti käyttävänsä ulkopuolista arviointia kiinteistöjen ja tonttien hinnan ja vuokran arvioinnissa. Useat haastatellut mainitsevat, että heidän edustamansa kunta on harkitsemassa kiinteistöjen rakentamisesta ja hallinnoimisesta luopumista.

Vastaavasti tukea alueellisille lentoasemille myöntää kyselyn mukaan viisi prosenttia kunnista.

53 Tässä tarkoitetaan kuntien omasta budjetistaan myöntämiä koronatukia, ei valtion tukia, joita kunnat hallinnoivat ja jakoivat kunnille.

3.3 Kuntien myöntämien tukien kohdentuminen yrityksille

Yli puolessa kyselyyn osallistuneista kunnista (52 %) kunnan myöntämät tuet eivät ole kohdentuneet tiettyihin toimialoihin (34 % kunnista), tai tukien kohdentumista ei ole seurattu toimialoittain (19 % kunnista).

Tarkasteltaessa kuntien myöntämien tukia toimialoittain ovat tuet useimmin kohdistuneet kiinteistöalaan ja majoitus- ja ravitsemusalaan (23–25 % kohdistetuista tuista), kun taas kaivostoimintaan ja louhintaan kohdistuvia tukia ei vastaajakunnissa esiinny. Tuot ovat harvinaisia myös terveys- ja sosiaalialalla sekä kuljetus- ja varastointialalla, joihin molempiin kohdistuu vain yksittäisiä yritystukia (n= 2 + 2).

Kuvio 7. Toimialat, joille kunnan taloudelliset yritystuet ovat kohdistuneet vuosina 2019–2021. N=102. Kysymys: Mille toimialoille kunnan myöntämät taloudelliset yritystuet (ml. kuntien omat yhtiöt ja kunnan omien yhteisöjen myöntämät tuet) ovat pääsääntöisesti kohdistuneet vuosina 2019–2021?



Kyselyn mukaan kuntien myöntämät yritystuet ovat kokonaisvolyymiltaan yleensä suhteellisen pieniä ja ne kohdistuvat pieneen joukkoon yrityksiä (pääsääntöisesti alle viiteen yritykseen vuosittain).

Seuraavassa taulukossa on esitetty kyselytulokset kuntien myöntämistä taloudellisista yritystuista vuosina 2019–2021 niiltä osin, kun kyselyvastaajat ovat tarkentaneet tukea saaneiden yritysten lukumäärää. Yleisimmät tukimuodot esiintyvät taulukossa ensin. Lähtökohtaisesti tukea saaneiden yritysten lukumäärä on vuositasolla pysynyt suhteellisen samanlaisena tarkasteluajanjaksolla (vuosina 2019–2021).

Taulukko 5. Kuntien myöntämien tukimuotojen kohdistuminen yrityksille. Tukea saaneiden yritysten yleisin volyymiluokka kyselyn mukaan.

Tukimuoto	Tukea myöntäneet kunnat (lkm)	Tuen kohdistuminen yrityksille, yleisin lukumääräluokka (%-osuus tukea myöntäneistä kunnista)
Työllisyyttä ja työllistämistä edistävät tuet (esim. kuntalisä, rekrytointilisä, kesätyöseteli)	56	enintään viidelle yritykselle (27–29 %)
Tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö (ml. messuavustus, mainostila)	50	enintään viidelle yritykselle (45–47 %)
Tuki aloittavalle yritykselle	18	enintään viidelle yritykselle (50–53 %)
Koronatuet (ei valtion tuki yksityisyrityksille)	18	enintään viidelle yritykselle (42–73 %)
Tuki laajakaistainfrastruktuurihankkeille	15	enintään viidelle yritykselle (83–86 %)
Tuki yritystoiminnan kasvuun, kehittämiseen ja kansainvälistymiseen	15	enintään viidelle yritykselle (53–62 %)
Koulutustuki, ml. oppisopimus	13	enintään viidelle yritykselle (50–54 %)
Tuki maatalouden yritystoiminnan kehittämiseen	9	enintään viidelle yritykselle (63–75 %)
Tuki liikuntainfrastruktuureille ja muille vapaa-ajan infrastruktuureille	9	enintään viidelle yritykselle (75–78 %)
Asuntorakentamiseen liittyvät tuet	7	enintään viidelle yritykselle (100 %)
Tonttien ja toimitilojen vuokraus ja myynti markkinahinnasta poikkeavaan hintaan	6	enintään viidelle yritykselle (60–100 %)
Investointituki paikallisille infrastruktuureille	3	enintään viidelle yritykselle (100 %)
Muu poikkeustilanteisiin liittyvä tuki (ei koronatuki), esim. taloudellinen tuki äkillisissä rakennemuutostilanteissa	3	enintään kymmenelle yritykselle (66–100 %)
Tuki ympäristönsuojeluun, ilmastonmuutoksen hallintaan ja energia-alalle	1	enintään viidelle yritykselle (100 %)

3.4 Kuntien myöntämien yritystukien volyymi

Selvitystyössä on arvioitu kyselytulosten perusteella kuntien myöntämien yritystukien volyymia koko Suomessa vuonna 2021. Arviot ovat suuntaa antavia ja volyymien vaihteluvälit perustuvat kyselyssä käytettyjen vastausluokkien ylimpiin ja alimpiin arvoihin. Vastaukset on painotettu kuntakoon mukaan niin, että tukimuotokohtaiset volyymiarviot esitetään Suomen todellisen kuntamäärän (N=309) mukaan. Aineistosta on poistettu muutamia havaintoja, jotka selkeästi poikkeavat muista havainnoista. Poistetut havainnot ovat suuren kokoluokkansa takia todennäköisesti virheellisesti esitetty kyselyn vastauksissa.

Kokonaisvolyyminä kysyttäessä on vastaajia pyydetty arvioimaan, mikä on yhteenlaskettu vuosittainen volyymi kussakin tukimuodossa ja/tai mikä on lainan, takauksen/takuun, korkotuen, oman pääoman ehtoisen rahoituksen tai muun taloudellista tukea sisältävät järjestelyn kokonaisvolyyminä. Tukiin on määritelty kuuluvaksi suorat ja epäsuorat tuet, esimerkiksi markkinahinnasta poikkeava tonttien luovuttaminen tai vuokraaminen. Tarkastelussa ei kuitenkaan ole mahdollista eritellä minkä tyyppistä annettu tuki on. Haastattelut ja verkkosivuanalyysi kuitenkin osoittavat, että kuntien yrityksille myöntämät rahalliset tuet ovat useimmiten avustusmuotoisia, eikä niinkään lainoja tai takauksia. Vastaavasti kuntien omistamilleen yhtiölle ja yhteisöille myönnettyissä tuissa ei ole tiedusteltu mihin tarkoitukseen tuki on myönnetty, lukuun ottamatta kehitysyrityksille suunnattua toimintatukea, joka on useimmiten avustusmuotoista. Kyselyssä on kuitenkin painotettu, että kunnan omistamille yhtiöille ja yhteisöille myönnetyn tuen tulee kohdentua taloudelliseen toimintaan ja että etuudessa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja. On kuitenkin mahdollista, että vastaajat ymmärtävät taloudellisen toiminnan eri tavalla, eikä raja EU:n valtiontukilainsäädännön alaisista toimista ole aina vastaajalle selvä. Viimeisenä on hyvä huomioida, että lainojen, takausten ja takuiden sekä sijoitusten kohdalla kyse on pääoman nimellisarvosta, eikä tukielementin volyymistä. Tukielementin estimointi vaatisi laajempaa päätösکوhtaista analyysiä, joka on tämän selvityksen ulkopuolella. Tässä mielessä yritystukien ja kunnan omille yhtiölle myönnettyjen tukien volyymit eivät ole keskenään vertailukelpoisia. Näitä tukityyppejä käsitellään omilla kappaleillaan.

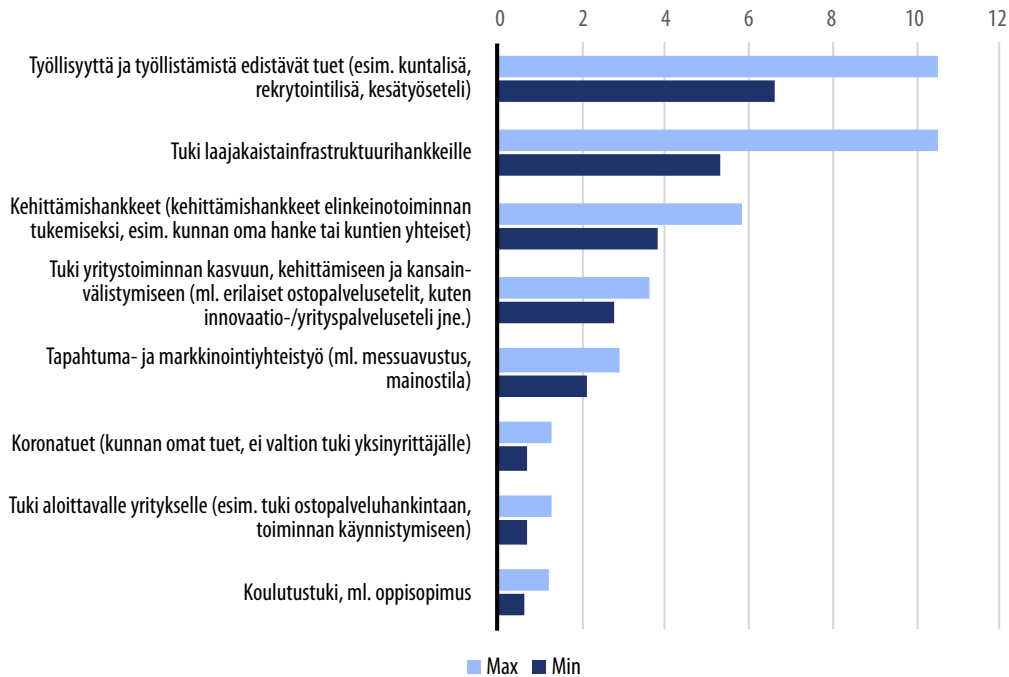
Yleisin tukimuotoista on työllisyyttä ja työllistämistä edistävät tuet, joita Suomessa on arvion mukaan myöntänyt vuosina 2019–2021 yhteensä 156 kuntaa. Toiseksi yleisin tuki on tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö (142 kuntaa). Seuraavassa kuviossa on esitetty kyselyn mukaan yleisimmät yritystuet ja arvioiden niiden kokonaisvolyyminä koko Suomen kuntakenttää koskien.

Kuvio 8. Arvio yrityksille tukia myöntäneistä kunnista Suomessa 2019–2021 yleisimpien tukimuotojen mukaan. Kysymys: Minkä tyyppisiä taloudellisia tukia kunta on myöntänyt yrityksille vuosina 2019–2021? Valitse seuraavista kunnan käyttämät tukimuodot.



Arvion mukaan kuntien työllistämistä ja työllisyyttä edistävät tuet ovat Suomessa vuosittain 6,6–10,5 milj. euroa. Vastaava vaihteluväliarvio kehittämishankkeissa on 3,8–5,8 milj. euroa. Verrattaessa kuntien tukea aloittavan yrityksen ja jo toiminnassa olevan yrityksen välillä, on vuosittainen tukivolyymi huomattavasti suurempi yritystoiminnan kasvuun, kehittämiseen ja kansainvälistymiseen. Kuntien vuosittainen tuki aloittavalle yritykselle on arvioitu olevan yhteensä 0,6–1,3 milj. euroa, kun vastaava vaihteluväli tuessa yritystoiminnan kasvuun, kehittämiseen ja kansainvälistymiseen on koko Suomessa 2,8–3,6 milj. euroa.

Kuvio 9. Arvio eri yritystukimuotojen volyyymistä (vaihteluväli, milj. €) koko Suomessa vuonna 2021. Painotettu kuntaluokan (kaupunkimainen kunta, taajaan asuttu kunta, maaseutumainen kunta) mukaan.



Lähtökohtaisesti yritystukien volyyymäärässä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia tarkastelujaksolla (vuosina 2019–2021), mikä käy ilmi seuraavasta taulukosta. Taulukossa esiintyvät muutokset tukivolyyymeissa koskevat suhteellisen pientä kuntavastaajien määrää. Asuntorakentamiseen liittyvät tuet ovat hiukan kasvaneet, ja vuonna 2020 tonttien ja toimitilojen vuokraus ja myynti markkinahinnasta poikkeavaan hintaan on ollut kahta muuta tarkasteluvuotta hiukan suurempi. Vuonna 2019 kaikissa asuntorakentamisen tukea myöntäneissä kunnissa (n=4) tukivolyyymi oli alle 50 000 euroa, kun taas vuonna 2020 yli 80 prosenttia tukea myöntäneistä kunnista (n=6) oli myöntänyt tukea vähintään 0,5 milj. euroa.

Vastaavasti tarkastelujaksolla tukien volyyymi laajakaistainfrastruktuurihankkeille on laskenut. Kunnan tai sen omistaman yhtiön/yhteisön myöntämä tuki laajakaistainfrastruktuurihankkeille jakautui kyselyssä suhteellisen tasaisesti eri volyymiluokkiin vuonna 2019, kun taas vuonna 2022 tukea myöntäneistä kunnista 42 prosenttia (n=12) myönsi ao. tukea alle 50 000 euroa. Vastaava volyymiluokka (alle 50 000 €) yhdisti vuonna 2019 noin 21 prosenttia tukea myöntäneistä kunnista (n=14).

Taulukko 6. Kuntien myöntämät taloudelliset yritystuet vuosina 2019–2021. Kyselytulosten koonnos sisältäen a) tukimuodot yleisyysjärjestyksessä, b) yksittäistä tukea myöntäneiden kuntien lukumäärä, c) yleisin tukivolyymiluokka vuositasolla, sekä d) mahdolliset muutokset tuen määrässä.

Tukimuoto	Tukea myöntäneet kunnat (lkm)	Yleisin vuosivolyymiluokka (%-osuus tukea myöntäneistä kunnista)	Mahdolliset muutokset tuen määrässä (€) tarkastelujaksolla
Työllisyyttä ja työllistämistä edistävät tuet (esim. kuntalisä, rekrytointilisä, kesätyöseteli)	56	alle 5 000 € (29–30 %)	ei muutoksia
Tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö (ml. messuavustus, mainostila)	50	alle 5 000 € (51–55 %)	ei muutoksia
Kehittämishankkeet	43	alle 5 000 € (41–45 %)	ei merkittäviä muutoksia
Tuki aloittavalle yritykselle	18	alle 5 000 € (47–50 %)	ei muutoksia
Koronatuet (ei valtion tuki yksinyrittäjälle)	18	alle 10 000 € (41–73 %)	ei merkittäviä muutoksia
Tuki laajakaistainfrastruktuurihankkeille	15	alle 50 000 € (21–42 %)	tukien volyyymi hiukan laskenut
Tuki yritystoiminnan kasvuun, kehittämiseen ja kansainvälistymiseen	15	alle 5 000 € (33–42 %)	ei merkittäviä muutoksia
Koulutustuki, ml. oppisopimus	13	alle 5 000 € (62–73 %)	ei merkittäviä muutoksia
Tuki maatalouden yritystoiminnan kehittämiseen	9	alle 5 000 € (56–67 %)	ei merkittäviä muutoksia
Tuki liikuntainfrastruktuureille ja muille vapaa-ajan infrastruktuureille	9	alle 50 000 € (45–50 %)	ei merkittäviä muutoksia
Asuntorakentamiseen liittyvät tuet	7	alle 50 000 € (17–100 %)	tukien volyymit kasvaneet
Tonttien ja toimitilojen vuokraus ja myynti markkinahinnasta poikkeavaan hintaan	6	5 000–10 000 € (33–50 %)	vuonna 2020 tukien määrä hiukan muita vuosia suurempi
Investointituki paikallisille infrastruktuureille	3	alle 50 000 € (67 %)	ei muutoksia
Tuki alueellisille lentoasemille	6	alle 50 000 € (80–83 %)	ei merkittäviä muutoksia
Tuki meri- ja sisävesisatamille	3	yli 2 milj. € (67 %)	ei muutoksia
Muu poikkeustilanteisiin liittyvä tuki (ei koronatuki), esim. taloudellinen tuki äkillisissä rakennemuutostilanteissa	3	alle 10 000 € (100 %)	ei muutoksia
Sijoitukset alkuvaiheen yrityksiä rahoittaviin pääomarahastoihin (VC)	2	yli 100 000 € (50–100 %)	ei merkittäviä muutoksia
Tuki ympäristönsuojeluun, ilmastonmuutoksen hallintaan ja energia-alalle	1	yli 1 milj. € (100 %)	ei muutoksia

3.5 Kuntien tuki omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille

Kuntien omistamia yhtiöitä on yli 2 000 ja näiden yhteenlaskettu liikevaihto on vuositasolla noin 40 miljardia. Yhtiöiden määrä on kolminkertaistunut 1990-luvulta vuoteen 2020 mennessä. Yhtenä tähän kehitykseen vaikuttavana seikkana on ollut kuntalakiin vuonna 2013 tehty lisäys yhtiöittämisvelvollisuudesta, jonka mukaan kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla on sen annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Tämä säännös otettiin muuttamattomana vuoden 2015 kuntalakiin⁵⁴. Toisena merkittävänä yhtiöittämiseen vaikuttavana tekijänä on ollut kuntien halu tehostaa toimintaansa.⁵⁵

Tarkastelujaksolla 2019–2021 kunnat ovat myöntäneet omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille (esimerkiksi kunnan (osa)omistamat tytäryhtiöt, kehitysyhtiöt, maakunnan liitot) toimintatukea, takauksia ja takuita, oman pääoman ehtoisia sijoituksia (esim. SVOP-sijoitukset) sekä lainoja. Takauksien suhteen kunnan omat yhtiöt muodostavat poikkeuksen kuntalaissa; pääsääntöisesti kunnat eivät saa myöntää yritysille takauksia⁵⁶.

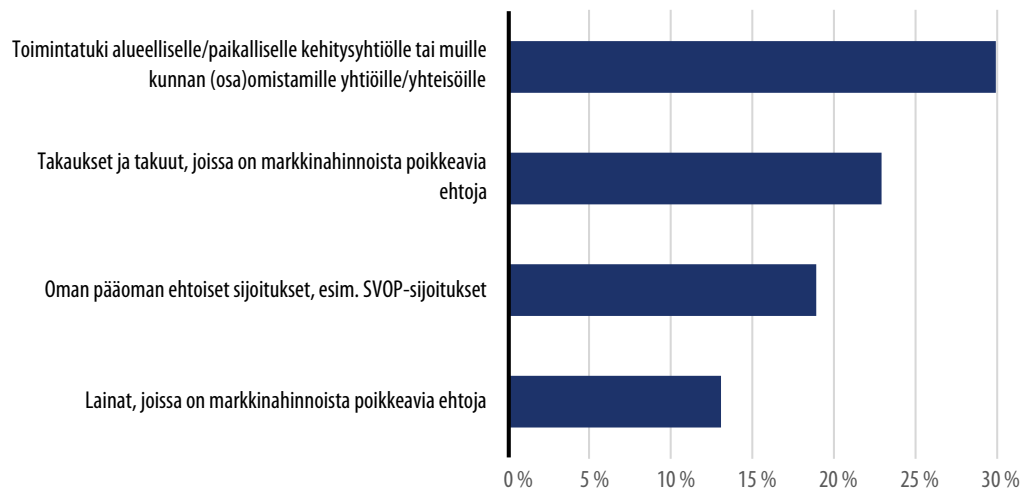
Yleisin kuntien omistamilleen yhtiöille myöntämistä tukimuodoista on **toimintatuki alueelliselle tai paikalliselle kehitysyhtiölle tai muulle kunnan (osa)omistamalle yhtiölle/yhteisölle**. Toimintatukea on myöntänyt 30 prosenttia (N=97) kyselyyn vastanneista kunnista. Toimintatuen vuosittainen kokonaisvolyymi on yleisemmin ollut 50 000–100 000 euroa, joka on vuosittainen kokonaisvolyymi noin 45 prosentilla kysymykseen vastanneista kunnista (n=29). Toiseksi yleisin vuosittainen tukiluokka on 200 001–500 000 euroa (kokonaisvolyymi), joka esiintyy kolmanneksessa kyselyyn vastanneissa kunnissa. Kuten edellä (Ks. alaluku 3.2.1) on esitetty, on alueelliset/paikalliset kehitysyhtiöt yksi tapa organisoida kuntien yritysneuvontaa. Kuntakohtaisia organisoitumistapoja on kuitenkin useita, ja osa kunnista vastaa näistä palveluista itse.

54 Kuntalaki 15. luku 126 §.

55 Ks. esim. Meklin, P. & Pukki, H. (2018). Kuntien moninaiset kuntakonsernit. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja 3/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

56 Kuntalaki 15. luku 129 §.

Kuvio 10. Kuntien myöntämät yleisimmät tukimuodot omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille (esimerkiksi kunnan (osa)omistamat tytäryhtiöt, kehitysyhtiöt, maakunnan liitot) vuosina 2019–2021. N=97.
Kysymys: Mitä seuraavista kunta on myöntänyt omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille (esimerkiksi kunnan (osa)omistamat tytäryhtiöt, kehitysyhtiöt, maakunnan liitot) vuosina 2019–2021?



Kunnan asukasluvun mukaan tarkasteltaessa toimintatuki on yleisintä 5 000–10 000 asukkaan kunnissa. Lainat, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja ovat puolestaan muita yleisempiä yli 10 000 asukkaan kunnissa (lainoja myöntää 22 % suurimmista kunnista, kun vastaava osuus 5 000–10 000 asukkaan kunnissa on 4 %).

Kyselyn mukaan 30 prosenttia (n=36) kyselyyn vastanneista kunnista ei myönnä lainkaan tukia omistamilleen yhtiöille tai yhteisöille. Myös korkotuen myöntäminen on hyvin harvinaista; korkotukea on tarkastelujaksolla myöntänyt vain yksi kunta.

Toimintatuen arvo ja ei-markkinahintaisten lainojen nimellisarvo on pysynyt tarkastelujaksolla suhteellisen muuttumattomana. Pieniä vuosittaisia muutoksia on sen sijaan nähtävissä kuntien omille yhtiöilleen ja yhteisöilleen myöntämässä ei-markkinahintaissa takuissa ja takauksissa, sekä oman pääoman ehtoisissa sijoituksissa. Vuonna 2020 selkeästi suurin osa myönnetyistä takuista ja takauksista (n=17) oli alle 5 000 euroa (65 % ao. vuonna myönnetyistä tuista), kun takauksien ja takuiden nimellisarvo hajaantui enemmän vuosina 2019 ja 2021.

Oman pääoman ehtoisissa sijoituksissa (N=17) on kolmen tarkasteluvuoden aikana havaittavissa sijoitusten niukka kasvu. Vuosina 2019 ja 2020 noin puolet kuntakohtaisista ao. sijoituksista oli kokonaisvolyymiltaan alle 5 000 euroa, kun taas vuonna 2021 alle 5 000 euron volyymiluokassa oli sijoituksista 23 prosenttia, ja luokissa 50 000–100 000 euroa ja 100 001–500 000 euroa oli molemmissa 31 prosenttia tehdyistä sijoituksista.

Seuraavassa taulukossa on esitetty kyselytulokset kuntien myöntämistä tukimuodoista omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille (esimerkiksi kunnan (osa)omistamat tytäryhtiöt, kehitysyhtiöt, maakunnan liitot) vuosina 2019–2021. Yleisimmät tukimuodot esiintyvät taulukossa ensin. Tarkastelu kokoaa tukimuotokohtaisesti yksittäistä tukea myöntäneiden kuntien lukumäärän, yleisimmän vuosittaiset tukivolyymiluokat sekä mahdolliset muutokset tuen määrässä tarkastelujaksolla.

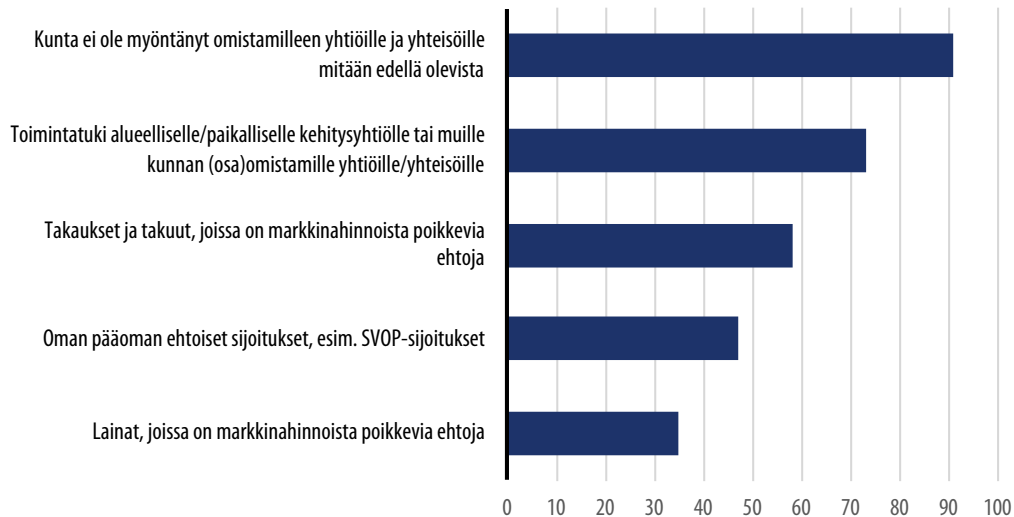
Taulukko 7. Kuntien myöntämät taloudelliset tuet omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille (esimerkiksi kunnan (osa)omistamat tytäryhtiöt, kehitysyhtiöt, maakunnan liitot) vuosina 2019–2021. Kyselytulosten koonnos sisältäen tukimuodot, yksittäistä tukea myöntäneiden kuntien lukumäärä, yleisimmät tukivolyymit vuositasolla sekä mahdolliset muutokset tuen määrässä.

Tukimuoto	Tukea myöntäneet kunnat, lkm	Yleisin vuosivolyymi-luokka (%-osuus tukea myöntäneistä kunnista)	Mahdolliset muutokset tuen määrässä (€) tarkastelujaksolla
Toimintatuki alueelliselle/ paikalliselle kehitysyhtiölle tai muille kunnan (osa) omistamille yhtiöille/ yhteisöille	29	50 000–100 000 € (45–46 %)	ei merkittäviä muutoksia
Takaukset ja takuut, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja. Nimellisarvo.	22	alle 50 000 € (31–64 %)	nimellisarvoissa pientä kasvua
Oman pääoman ehtoiset sijoitukset, esim. SVOP-sijoitukset. Nimellisarvo.	18	alle 50 000 € (23–50 %)	nimellisarvoissa pientä kasvua
Lainat, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja. Nimellisarvo.	13	alle 50 000 € (10–31 %)	nimellisarvoissa pientä kasvua
Korkotuki	1	alle 50 000 € (0–100 %)	nimellisarvoissa pientä kasvua

Seuraavassa kuviossa sekä taulukossa on kyselytulosten mukaan arvioitu koko Suomen osalta, kuinka monessa kunnassa tukia on myönnetty kuntien omistamille yhtiöille ja yhteisöille 2019–2021, sekä tukien volyymi vuonna 2021. Tukien kohdentumisesta erilaisiin toimenpiteisiin ei aineiston perusteella voida ottaa tarkemmin kantaa lukuun ottamatta kehitysyhtiöitä. On huomioitava, että kuntien omistamat yhtiöt ja yhteisöt hoitavat monenlaisia tehtäviä, joista vain osa kohdistuu suoraan taloudelliseen toimintaan tai on kilpailulainsäädännön alaista toimintaa. Kyselyn tulokset perustuvat vastanneen kunnan itsearviointiin.

Arvion mukaan vajaa kolmannes kunnista (n=91) ei myönnä lainkaan lainaa, takuita tai sijoituksia omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille, eikä toimintatukea kehitysyhtiöille. Toimintatukea alueelliselle/paikalliselle kehitysyhtiöilleen myöntää 24 prosenttia kunnista (n=73), markkinaehdoista poikkeavia takauksia ja takuita 19 prosenttia (n=58), oman pääoman ehtoisia sijoituksia 15 prosenttia (n=47) ja lainoja 11 prosenttia kunnista (n=35).

Kuvio 11. Omille yhtiöille ja yhteisöilleen tukia myöntäneet kunnat Suomessa 2019–2021. Arvio kyselytulosten mukaan ja huomioiden yleisimmät kyselyvastaukset.



Arvioiden mukaan volyymiltaan suurin kuntien myöntämä tukimuoto omille yhtiöilleen ja yhteisöilleen on takaukset ja takuut, joiden vuosittainen nimellinen volyymi on 121–291,6 milj. euroa. Tukielementin volyymia ei voida aineiston perusteella arvioida. Takauksissa ja takuissa kuntakohtaiset pääomavolyymit vaihtelevat kuitenkin kyselytulosten mukaan suuresti aina alle 50 000 euron tukivolyyymeistä 20–50 miljoonan euron volyymeihin asti. Markkinahinnoista poikkeavia takauksia on kuitenkin myönnetty tasaisesti kaikissa volyymiluokissa, joten mitään arvoista ei ole poistettu poikkeavina havaintoina. Arviointiin liittyy kuitenkin tiettyjä vastaustarkkuuteen liittyviä epävarmuuksia.

Vahvasti poikkeavat havainnot on poistettu kokonaisarviosta. Volyymiltään toiseksi suurin tukimuoto on ei-markkinaehtoiset lainat (pääoma 12,7–28,3 milj. €), kolmanneksi suurin on kehitysyhtiöille myönnetty toimintatuki (6,2–13,7 milj. €) ja neljänneksi suurin ei-markkinaehtoiset oman pääoman ehtoiset sijoitukset (pääoma 2,8–8,3 milj. €). Kyselyssä esitetyt volyymit kuvaavat lainojen ja takausten nimellisarvoa eli pääomaa. Kysytyt lainat ja takaukset ovat kuitenkin markkinaehdoista poikkeavia ja näin ollen kuuluvat tämän selvitystyön piiriin. Varsinaisen tuen osuuden estimointi edellyttäisi markkinaehtoisten lainojen laaja-alaista läpikäyntiä ja vertaamista myönnettyjen lainojen ehtoihin.

Taulukko 8. Arvio kuntien omille yhtiöilleen ja yhteisöilleen myöntämistä tuista vuonna 2021. Kyselytulokset on painotettu kunnan kokoluokan mukaan.

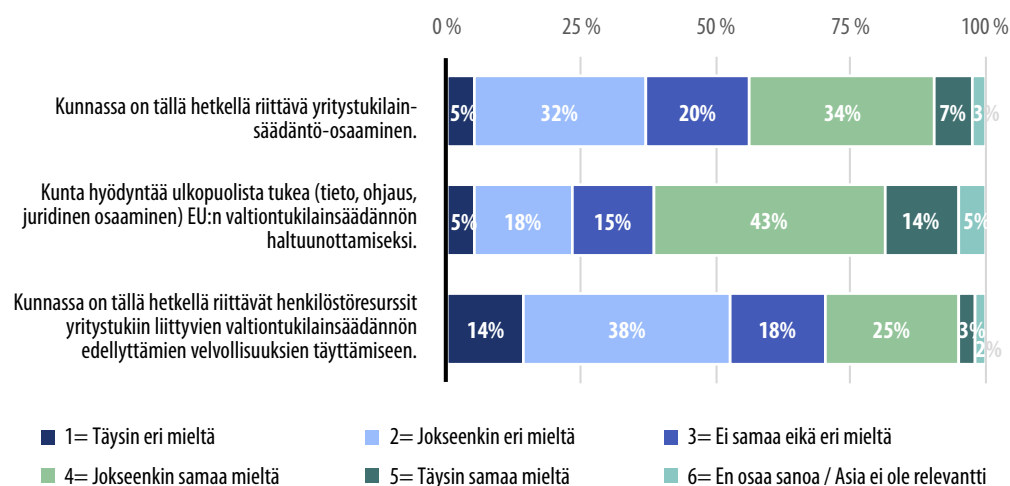
Tukimuoto (vuonna 2021)	Minimi (milj. €)	Maksimi (milj. €)
Lainat, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja	12,7	28,3
Takaukset ja takuut, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja	121,0	291,6
Oman pääoman ehtoiset sijoitukset, esim. SVOP-sijoitukset	2,8	8,3
Toimintatuki alueelliselle/paikalliselle kehitysyhtiölle tai muille kunnan (osa)omistamille yhtiöille/yhteisöille	6,2	13,7
Summa	142,7	341,9

3.6 Kuntien yritystukiin liittyvät toimintatavat ja resurssit

Kunnan **henkilöstöresurssit** muodostavat osassa kuntia pullonkaulan valtioneuvoston velvollisuuksien täyttämiseksi. Yli puolet kyselyyn vastanneista kunnista (N=118) kokee, että kunnan henkilöstöresurssit yritystukiin liittyvien valtioneuvoston velvollisuuksien täyttämiseen ovat jossain määrin riittämättömät. Suurin osa kunnista (57 %) hyödyntää ulkopuolista tukea (tieto, ohjaus, juridinen osaaminen) EU:n valtioneuvoston velvollisuuksien täyttämiseksi. Tukea ja asiantuntemusta moni kunta saa alueelliselta kehitysyhtiöltä.

Kuntien näkemykset valtioneuvoston velvollisuuksien täyttämiseksi, kunnan henkilöstöresurssien ja ulkopuolisen tuen osalta ei merkittävästi eroa kunnan asukasluvun mukaan. Lainsäädäntöosaaminen koetaan vahvemmaksi yli 10 000 asukkaan kunnissa, samoin kuin henkilöstöresurssien riittävyys yritystukiin liittyvien valtioneuvoston velvollisuuksien täyttämiseen.

Kuvio 12. Kuntien yritystukiin liittyviä näkemyksiä. N=118. Kysymys: Seuraavassa on yritystukia koskevia väittämiä. Arvioi edustamasi kunnan näkökulmasta, kuinka samaa/eri mieltä väittämien kanssa olet. 1= Täysin eri mieltä... 5 = Täysin samaa mieltä.



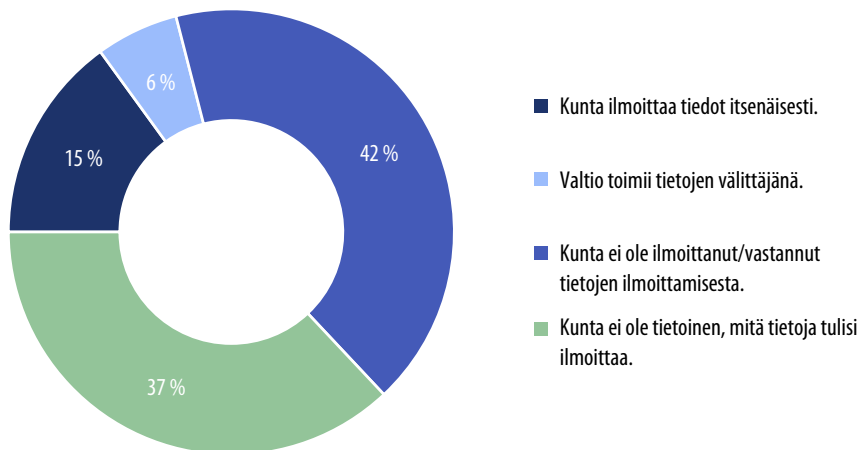
Kyselyssä tiedusteltiin, mihin **EU:n valtiontukisääntelyyn perustuen kunnan myöntämät yritystuet on myönnetty ja onko niistä mainintaa päätöstiedoissa** (N=51). Pääosa kysymykseen vastaajista kertoo, että yritystukia ei kunnassa ole myönnetty. Yleisin kyselyvastaajien nimeämä tukimuoto on de minimis -rahoitus (n=15). Toisaalta useassa kyselyvastauksessa käy ilmi, että kuntien myöntämät tuet eivät kuulu de minimis -tuen piiriin tai myönnetyt de minimis -tuet ovat pienimuotoisia. Pääasiallisesti kunnat luottavat yritysten omaan ilmoitukseen saamistaan de minimis -tuista, jolloin kunnat eivät itse systemaattisesti tukia seuraa. Haastatteluvastaukset vaihtelevat koskien kysymystä, miten EU:n julkaisu- ja avoimuusvelvoitteet on kunnassa hoidettu. Vastausten perusteella kuntien ymmärrys siitä, mitä velvoitteilla tarkoitetaan, vaihtelee.

Kunnat eroavat toisistaan **valtiontukilainsäädäntöön liittyvän osaamisen osalta**. Reilu kolmannes (37 %) kyselyvastaajista on täysin tai jokseenkin eri mieltä väittämien kanssa, että kunnassa on tällä hetkellä riittävä valtiontukilainsäädäntöosaaminen. Vastaavasti väittämien kanssa jokseenkin tai täysin samaa mieltä on 45 prosenttia kunnista. Haastateltujen kuntaedustajien mukaan osaaminen ja kyvykkyys valtiontukilainsäädännön hallinnassa on kunnissa pääsääntöisesti riittävällä tasolla. Monessa kunnassa on selkeästi varovainen ja varmisteleva asenne, ja kunnan elinkeinotoimen rinnalla/apuna ovat erityisesti kunnan sisäinen juridinen osaaminen sekä ulkoiset verkostot, kuten Kuntaliitto, muut kunnat, SEKES, TE-toimisto, Leader, Business Finland, ELY-keskus sekä muut hankerahoittajat. Haastatteluissa nousi esiin, että erityisesti isoimmissa kunnissa on määritelty selkeät toimintamallit yritystukien myöntämisen suhteen.

EU:n valtiontukilainsäädäntöön liittyvä seuranta ja raportointi näyttäyty osittain epäselvänä kyselyyn osallistuneissa kunnissa. Kyselyn mukaan 42 prosenttia kunnista ei ole ilmoittanut/vastannut tukitietojen ilmoittamisesta EU:n julkaisu- ja avoimuusportaaliin, ja vastaavasti reilu kolmannes (37 %) kunnista ei ole tietoinen mitä tietoja tulisi ilmoittaa. Epätietoisuus korostuu kaupunkimaisten kuntien vastauksissa; kaksi kolmesta kaupunkimaisesta kunnasta ei ole tietoinen mitä tietoja tulisi ilmoittaa. Vastaava osuus taajaan asuttujen kuntien osalta on vain 19 prosenttia. Kunnan asukasluku huomioiden epätietoisimmat kunnat ovat 5 001–10 000 asukkaan kunnat, joista joka toinen ei ole tietoinen, mitä tietoja tulisi ilmoittaa. Vastaava osuus muissa kuntaluokissa on noin kolmannes (30–34 %).

Reilu viidennes kunnista huolehtii tukitietojen toimittamisesta EU:n julkaisu- ja avoimuusportaaliin joko itsenäisesti tai valtion toimiessa tiedon välittäjänä. Kyselyn mukaan valtio toimii tietojen välittäjänä kuudessa prosentissa kuntia (n=6). Joka toista näistä kunnista (n=3) yhdistää tapahtuma- ja markkinointituet, sekä työllisyyttä ja työllistymistä edistävät tuet.

Kuvio 13. Tukitietojen ilmoittaminen kunnissa EU:n julkaisu- ja avoimuusportaaliin. N=98.
Kysymys: Miten kunta ilmoittaa tukitiedot EU:n julkaisu- ja avoimuusportaaliin?



Näkemykset kuntien ja valtion tukien päällekkäisyyksistä

Kuntien näkemysten mukaan kuntien ja valtion myöntämässä tuissa ei juurikaan esiinny päällekkäisyyksiä, vaan lähes puolet (47 %) kyselyyn vastanneista kokee niissä esiintyvän enemmin katvealueita. Katvealueiksi haastatellut mainitsevat esimerkiksi startup-vaiheen siemenrahaston ja ekosysteemirahoituksen puuttumisen, haasteet Finnveran, yrityksen oman rahoituksen sekä pankin tarjoaman rahoituksen yhteensovittamisessa (investointituki) sekä yksinyrittäjän puutteelliset tukitoimet (vastauksissa korostuu liikevaihtoon suhteutetun tuen tarve). Usea kuntahaastateltu mainitsee, ettei investointien toteuttamiseen esiinny selkeää tukea.

Useampi haastateltu peräänkuuluttaa kokonaiskuvaa, jossa julkisen sektorin tuet olisi selkeästi esitetty. Vaikka tarjolla olevat tuki-instrumentit ovat suhteellisen hyvin kuntakentän hallussa ja niiden osalta keskeiset yhteistyökumppanit on tunnistettu, koetaan kokonaiskuvan muodostaminen useassa kunnassa haasteeksi. Osittain pienten yritysten korkea kynnys tukien hakemiseen selittyyneen hallinnollisella työmäärällä. Tukien hakeminen voidaan kokea monimutkaiseksi, ja raportointiin tarvittava resursointi koetaan liian suureksi tuen antamaan lisäarvoon nähden.

Alueelliset kehittämistuet jakavat kuntakentän mielipiteitä. Niitä puoltavat muun muassa äkilliset rakennemuutostilanteet, mutta niitä karsastetaan aluekohtaisen eriarvoisuuden vahvistumiseksi. Sisällöltään samanlaiset hankkeet voivat saada erilaiset tukipäätökset yrityksen sijaintipaikkakunnasta johtuen.

Haastatteluissa kuntien edustajat tunnistavat usein hyvinvointialueuudistuksen mukanaan tuoman sekä mahdollisuuden että haasteen kuntien elinvoimapalvelujen kehittämiseksi. Mahdollisuus liittyy kuntien tehtävien vähentymiseen ja sen myötä kuntapäätäjien huomion vahvempaan kohdistumiseen elinvoimapalveluihin. Haasteeksi haastateltujen mukaan nousevat puolestaan kunnan jatkuvasti vähentyvät voimavarat.

3.7 Maakunnan liitot ja yritystuet

Maakunnan liitot toimivat ELY-keskusten ja Ruokaviraston ohella Euroopan unionin alue- ja rakennepoliittikan ohjelman välittävänä toimielimenä (B2-taso). Ne hallinnoivat ja jakavat alueellaan Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) rahoitusta sekä kansallista rahoitusta de minimis -tukena.

Maakunnan liittojen toimintaa ohjaavan lainsäädännön⁵⁷ mukaisesti niiden tehtävään ei kuulu yksittäisten yritysten tukeminen, vaan alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksien ja alueen älykkään erikoistumisen edistäminen. Laki ei siis suoranaisesti kiellä yritystukien myöntämistä, vaan tukien myöntämisen tulee liittyä elinkeinoelämän toimintaedellytyksen ja alueen älykkään erikoistumisen edistämiseen. Näin ollen maakunnan liitot voivat myöntää hankerahoitusta taholle, joka hankkeessa toteuttaa de minimis -tueksi luettavia toimenpiteitä. Näistä maakunnan liitto tekee viralliset de minimis -päätökset. Hankkeissa on usein mukana myös kuntien vastinrahoitusta, joka yleensä on suuruudeltaan 10–20 prosenttia hankkeen kokonaisbudjetista. Haastatteluissa tuli selkeästi ilmi, että **tulkinnat siitä, mikä toiminta on luettavissa yritystueksi ja mikä ei, vaihtelevat eri maakunnan liittojen välillä.**

⁵⁷ Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliittikan toimeenpanosta 756/2021.

EAKR-hankkeiden toteuttajina toimivat usein ns. välittäjäorganisaatiot, joihin kuuluvat muun muassa kunta- ja seutukunta-kohtaiset kehitysyhtiöt, ammattikorkeakoulut sekä ammatilliset oppilaitokset. Maakunnan liittojen yritystukitulkinnan haasteellisuutta lisää se, että liitot myöntävät hankerahoitusta tahoille, jotka ovat statukseltaan yrityksiä (esim. kuntien ja seudulliset kehitysyhtiöt ja ammattikorkeakoulut).

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmassa myönnetyt tuet hallinnoidaan EURA-järjestelmässä. EURA 2014 -järjestelmässä on tiedot maakunnan liittojen myöntämisestä de minimis -tuista Kestävä kasvua ja työtä 2014–2020 Suomen rakennerahasto-ohjelmassa, ja vastaavasti EURA 2021 -järjestelmässä Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelmassa myöntämisestä tuista. Maakunnan liittojen myöntäessä tukea de minimis -ehtoisena joko tuen saajalle tai hankkeen toimintaan osallistuvalla taloudellista toimintaa harjoittavalla yksiköllä (osallistuvat yritykset), tukipäätös, mukaan lukien de minimis -tuen myöntämisestä koskevat tiedot, tallentuvat järjestelmään. Lisäksi EURA 2021 -järjestelmän sekä yritysten asiakastietovarannon (ATV) välillä on yhteys ja myös tiedot Uudistuva ja osaava Suomi -ohjelmassa maakunnan liittojen myöntämisestä de minimis -tuista siirtyvät asiakastietovarantoon. Sekä EURA 2021 -järjestelmässä että asiakastietovarannossa ovat tiedot maakunnan liittojen EAKR- ja oikeudenmukaisen siirtymän rahastoista EURA 2021 -järjestelmässä myöntämisestä de minimis -tuista. Myös Interreg-ohjelmissa maakunnan liittojen myöntämisestä valtiontukia koskevista tuista tallennetaan tiedot asiakastietovarantoon.

4 Kuntien yritystuet osaksi kansallista rekisteriä

4.1 Yritystukirekisteri

Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmä ja valtiontukien ilmoittamisvelvollisuus

Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmä on työ- ja elinkeinoministeriön järjestelmä, jonka tarkoituksena on edistää asiakastietojen yhteiskäyttöä julkishallinnossa, parantaa yrityspalvelujen suuntaamista ja yritysten arviointia niille myönnettäviä yrityspalveluja harkittaessa sekä tehostaa myönnettyjen tukien valvontaa. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa rekisterin yleisestä toiminnasta ja teknisestä käyttöyhteydestä. Rekisteriä hallinnoi ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus). Laissa yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä (293/2017) säädetään järjestelmän tavoitteista, tallettavista tiedoista, tietojen käsittelystä ja tietojen julkisuudesta.

Lakia täydennettiin vuonna 2021 veloitteella ilmoittaa yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään valtion viranomaisten myöntämät yritystuet.⁵⁸ Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmän sisälle toteutettiin yritystukien yhteinen tietovaranto, ns. yritystukirekisteri. Lakimuutoksen tavoitteena oli tiedolla johtamisen parantaminen. Seurantatietojen saatuus keskitetysti parantaa yhteistä tilannekuvaa yritystuista sekä kokoaa yritysasiakkaiden tiedot yhteen paikkaan. Lakimuutoksen keskeisenä tavoitteena oli parantaa tukien kerääntymisen valvontaa muun muassa de minimis -tukien osalta. Nykyinen käytäntö perustuu siihen, että viranomaisen tekee päätöksen mahdollisen de minimis -tuen myöntämisestä yrityksen itse ilmoittamien tietojen perusteella. Muutoksen tavoitteena oli myös läpinäkyvyyden parantaminen, mikä lisää julkista kontrollia. Keskitetty tietojen ilmoittaminen parantaa myös osaltaan oikeusvarmuutta de minimis -tukien kumulaation seurannassa sekä tietojen ilmoittamisessa komissiolle avoimuusveloitteen osalta (yli 0,5 milj. euron tuet ilmoitetaan yritystukirekisterin kautta komission julkisuus- ja avoimuusportaaliiin keskitetysti). Lisäksi tavoitteena oli vaikuttavuuden arvioinnin paraneminen, kun tutkijoiden käyttöön tulee enemmän dataa aiempaa nopeammassa aikataulussa.⁵⁹

⁵⁸ Lainvalmistelussa on huomioitu tietojen käsittelyn vaatimukset yleisen tietosuojasetuksen valossa, Ks. yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmää koskevan lain 6 § ja taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) muuttamista koskeva HE 69/2020 vp.

⁵⁹ HE 69/2020 s. 10.

Valtion viranomaiset ja niiden puolesta tukia myöntävät tahot ovat muutoksen nojalla velvoitettuja ilmoittamaan järjestelmään tiedot yrityksille myöntämistään tuista. Lailla muutettiin yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain 3 §:n 1 momentin yrityksen määritelmää vastaamaan edellä kuvattua EU:n valtiontukisääntelyn mukaista yrityksen määritelmää siten, että yrityksellä tarkoitetaan taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Muutos ulotti näin ollen tukien myöntämisen kohteen kaikkiin tavaroita ja palveluita markkinoilla tarjoaviin tahoihin riippumatta siitä, onko niiden tarkoitus tuottaa voittoa markkinoilla.

Lain mukainen tukiviranomainen, jota ilmoittamisvelvollisuus koskee, määritellään yhdenmukaisesti taloudellisen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) kanssa. Lain 2 §:n 3 kohdan mukaan **tukiviranomaisella tarkoitetaan sitä valtion viranomaista, jonka tehtäviin tukea tai tukiohjelmia koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat tai sellaista yhteisöä taikka säätiötä, joka myöntää tuen viranomaisen puolesta.**⁶⁰ Kunnat ovat siten lain soveltamisalan ulkopuolella. Tukea myöntävät viranomaiset ovat vastuussa tietojen tallettamisesta ja oikeellisuudesta.⁶¹

Hallituksen esityksen mukaan yritystukitiedot ovat pääsääntöisesti julkisia, pois lukien esimerkiksi starttiraha, tiedot valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n asiakkaasta (ns. pankkisalaisuus) ja verotustiedot.⁶² Tukiviranomaisilla on mahdollista luovuttaa yritystukitiedot toiselle tukiviranomaiselle salassapitosäännösten estämättä. Laki mahdollistaa myös tietojen luovuttamisen Tilastokeskukselle tilastojen laatimiseksi (Tilastokeskuksen yritystukitilasto). Työ- ja elinkeinoministeriö luovuttaa puolestaan yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään talletetut julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen alaiset tiedot komissiolle tämän suorittaman valtiontuen valvonnan toteuttamiseksi.

Lakimuutos tuli voimaan 1.4.2021 ja tukien kertymisen seuranta on yritystukirekisterin avulla käynnistynyt vuoden 2022 alusta. Vaikka kuntien on ollut mahdollista viedä tukitietoja rekisteriin, ne eivät ole niin tehneet. Rekisteri ei näin ollen sisällä kuntien eikä myöskään rahoituslaitosten myöntämiä yritystukia.

60 Lain mukaan tukiviranomaisia ovat muun ohessa valtioneuvoston kanslia, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, ulkoministeriö, Verohallinto, Valtiokonttori, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, työ- ja elinkeinotoimistot, Innovaatorahoituskeskus Business Finland, Business Finland Venture Capital Oy, valtion erityisrahoitusyhtiö, alue-hallintovirastot, Ruokavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, Asumisen rahoitus- ja kehittämis-keskus ARA, energiavirasto, Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskus AVEK (Kopiosto), Suomen Elokuvasäätiö ja ulkomaan edustukseen kuuluvat edustustot. Myös Sitra ja Suomen Pankki ovat myöntäneet yksittäisiä tukia.

61 HE 69/2020, s. 9.

62 HE 69/2020, s. 25.

Valtakunnallisen rekisterin kattavuus ja tarpeellisuus

Talousvaliokunta on lakia koskevassa mietinnössään katsonut, että vaikka lakiesitys laajentaa vähämerkityksisten (de minimis) tukien raportoinnin kattavuutta, se ei muodosta valtakunnallista vähämerkityksisten tukien rekisteriä.⁶³ Talousvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että velvoite tulisi laajentaa koskemaan myös kuntia. Talousvaliokunta katsoi, että rekisteri ei siten täytä komission asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaista vaatimusta vähämerkityksisen tuen keskusrekisterille.⁶⁴ Tämän vuoksi tukea myöntävillä, lain soveltamisalaan kuuluvilla viranomaisilla säilyy edelleen velvollisuus tarkistaa yritykseltä itseltään sen mahdolliset lain soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvalta julkiselta taholta, kuten kunnilta, saadun tuen. Tukien tehokas valvonta riippuu tällaisten tukien osalta yritysten ilmoittamien tukitietojen oikeellisuudesta.

Tukien tallettamisvelvoitteen ulottaminen kuntiin voisi parantaa yritystukien kokonaiskuvaa, yritysasiakastietojen löytymistä yhdestä paikasta, vaikuttavuuden arviointia, läpinäkyvyyttä, julkista kontrollia sekä tukiviranomaisten toteuttamaa kumulaation seurantaa mukaan lukien de minimis -tukien kumulaation valvontaa. Yritystukirekisteriin tietoja tallettavat tukiviranomaiset saavat käyttöönsä muiden viranomaisten myöntämät tukitiedot. Yritystukirekisteri toimii keskitettynä tiedonvälityskanavana muun muassa Tilastokeskuksen yritystukitilastoon ja komission julkisuus- ja avoimuusportaaliin yi 0,5 milj. euron tukipäätöksiä koskien.

Yritystukirekisterin toteutus

Yritystukirekisteri sisältää tiedot valtion viranomaisen tai sen puolesta tukia myöntävän tahon (esim. maakunnan liitto, elokuvasaatiö) yrityksille myöntämistä suorista ja palautuvista tuista sekä verotuista, jotka täyttävät EU-valtiontukisääntöjen (107 artiklan 1 kohta) mukaiset edellytykset. Näitä ovat myös de minimis -tuet sekä ns. SGEI-tuet⁶⁵. Rekisteri sisältää tiedot myönnettyistä ja maksetuista tuista euromäärästä riippumatta. Yritystukirekisteri täyttää EU:n tietosuojasetuksen (GDPR) edellytykset⁶⁶.

63 TaV 23/2020 vp.

64 Vähämerkityksisestä tuesta annetun asetuksen (EU N:o 1407/2013) 6 artiklan 2 kohdan mukaan (kursivointi tässä): ”Jos jäsenvaltio on perustanut vähämerkityksisen tuen keskusrekisterin, jossa on *täydelliset tiedot kaikesta* jäsenvaltion viranomaisten myöntämästä vähämerkityksisestä tuesta.”

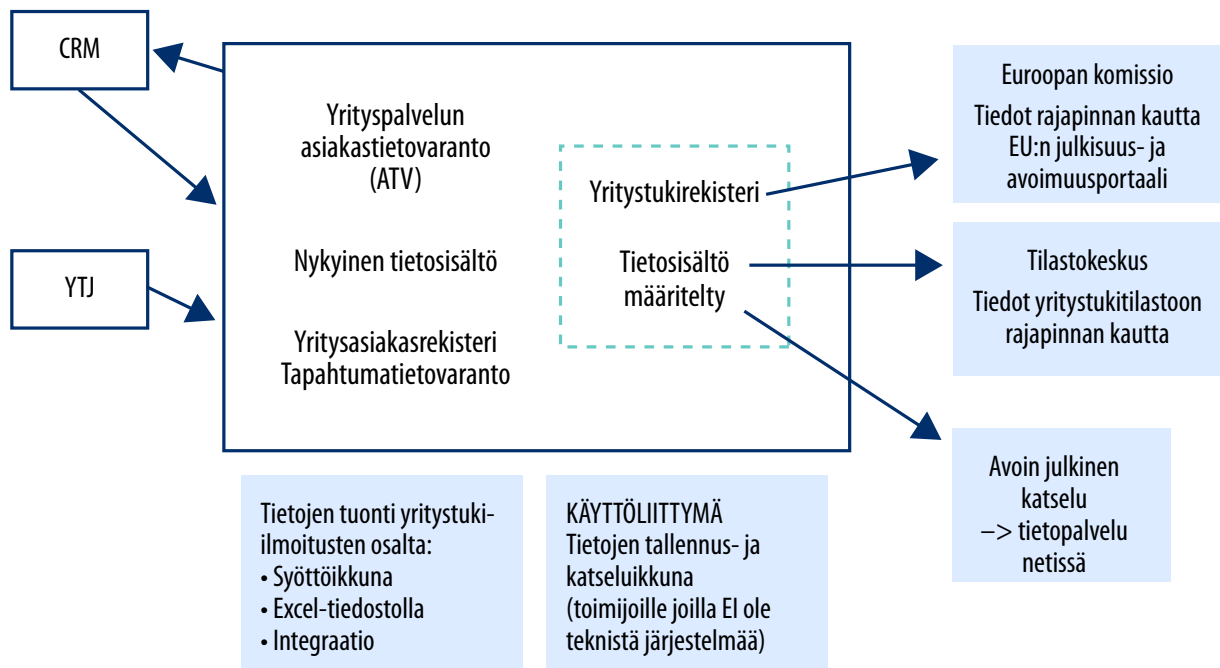
65 Jos markkinoiden toiminta on puutteellista, mutta viranomainen haluaa turvata kaikissa olosuhteissa kansalaisille tärkeän palvelun saatavuuden, voidaan tietyin ehdoin soveltaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, eli SGEI:tä koskevaa valtiontukisääntelyä. Ks. lisää <https://tem.fi/palvelutavoitemenettely-sgei>

66 HE 69/2020, luku 10.

Yritystukirekisteri sisältää tietoja vuodesta 2020 alkaen, ja vuonna 2022 rekisterissä oli yhteensä 116 tukiohjelman tiedot. Yritystukirekisteriin mukaan otettavat ohjelmat hyväksyy yritystukineuvottelukunta (YTN).

Tietovarannon kautta valtion viranomaiset toteuttavat tukien kumuloitumisen seuranta. Työ- ja elinkeinoministeriö on laissa velvoitettu ilmoittamaan tietovarannon kautta Euroopan komissiolle julkaisu- ja avoimuusveloitteen mukaiset tukitiedot (yli 0,5 milj. euron tukipäätökset) sekä ilmoittamaan keskitetyksi tietoja Tilastokeskukselle tilastojen laatimista varten (Ks. Kuvio 3). Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee julkisia tietoja rajatusti, esimerkiksi tukiohjelmittain, julkisessa hakupalvelussa. Hakupalvelu sisältää valmisraportteja ja tietoja voi rajata erilaisilla suodattimilla. Julkinen hakupalvelu avataan vuoden 2023 aikana.

Kuvio 14. Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmä (ATV/CRM) ja yritystukirekisteri: Yrityspalvelun asiakastietovarannon (ATV) laajennus yritystuki-ilmoituksilla. Lähde: TEM.



Tukiohjelmasta talletettavia tietoja järjestelmään ovat muun muassa tukiviranomainen, tukityyppi tai tukiväline (avustus, laina, takaus jne.), tukimuoto (investointituki, tuki toimintaympäristölle, tuotantotuki, tki-tuki jne.) ja tuen tavoite. Tuen saajasta talletettavia tietoja ovat vastaavasti muun muassa saajan nimi ja y-tunnus, myönnetty ja maksettu tuki euroina, tuen myöntämispäivä, päätoimiala, yritystyyppi (mikroyritys, pieni yritys, pk-yritys, suuri yritys), yrityksen koko ja yrityksen sijainti (alue).

Tietosisältö on laajempi kuin mitä EU:n määrittelemässä de minimis -tukirekisterissä edellytetään. De minimis -tukirekisterin tietosisältönä edellytetään vain seuraavia tietoja: tuen myöntäjä, tuen saaja, tuen saajan y-tunnus, myönnetty tuki euroina, myöntöpäivä, aluetieto sekä tuen myöntäjän tunnistetieto kuten diaarinumero. Yritystukirekisteristä tulee annettuna aluetieto (NUTS II ja NUTS III, joka on EU:n edellyttämä maakuntatasoinen aluetieto).

Tiedot yritystukirekisteriin voidaan viedä (Ks. Kuvio 14) kolmella eri tavalla: 1) järjestelmäintegraation kautta, 2) laskentataulukko (Excel) -tiedoston avulla tai 3) käyttöliittymän kautta. Laajojen tietomäärien viennissä ja järjestelmänintegraation puuttuessa, laskentataulukkotiedosto on osoittautunut parhaaksi tavaksi viedä tiedot rekisteriin. Tuen myöntämistä koskevat tiedot on talletettava 14 vuorokauden kuluessa tuen myöntämisestä, ja vastaavasti maksamista koskevat tiedot maksamisvuotta seuraavan kalenterivuoden tammikuun loppuun mennessä.⁶⁷

Euroopan komissio julkaisi marraskuussa 2022 ehdotuksen de minimis -asetuksen muuttamisesta. Keskeistä ehdotuksessa on de minimis -rajan muuttaminen ja keskusrekisterin perustaminen. Asetuksen voimaan tullessa⁶⁸ de minimis -tuen enimmäismäärä on 275 000 euroa, ja jäsenvaltioiden on perustettava keskusrekisteri kuuden kuukauden kuluessa asetuksen voimaantulosta⁶⁹.

Asetuksen lähtökohtana on kuntien (ja rahoituslaitosten) myöntämien yritystukitietojen vieminen joko kansalliseen rekisteriin (nykyinen yritystukirekisteri) tai perustettavaan EU-tason rekisteriin. Komission ehdotuksen mukaan:

- Jäsenvaltion on varmistettava, että käyttöön asetetaan vähämerkityksistä tukea koskeva keskusrekisteri, joka sisältää täydelliset tiedot kaikesta sen viranomaisten myöntämästä vähämerkityksisestä tuesta. Vähämerkityksistä tukea koskeva keskusrekisteri on toteutettava siten, että tiedot ovat helposti saatavilla. Tiedot on julkaistava sellaisessa avoimessa taulukkotamumuodossa,

67 Ks. lisää Yritystukien ilmoituspalvelu. <https://yritystukienilmoitus.ahtp.fi>.

68 Asetusluonnoksessa on kyse ehdotuksesta.

69 Vähämerkityksistä tukea koskeva keskusrekisteri on perustettava 6 kk kuluessa asetuksen voimaantulosta. Asetusluonnoksessa ehdotetaan, että jäsenvaltioiden tulee ottaa käyttöön EU:n laajuinen keskusrekisteri.

joka mahdollistaa hakujen tekemisen sekä tietojen poimimisen, lataamisen ja julkaisemisen helposti internetissä, esimerkiksi csv- tai xml-muodossa. Vähämerkityksistä tukea koskevan keskusrekisterin on oltava saatavilla verkkosivuston kautta ilman rajoituksia, kuten vaatimusta sen käyttöä edeltävästä käyttäjän rekisteröitymisestä.

- Vaihtoehtoisesti jäsenvaltio voi asettaa saataville täydelliset tiedot kaikesta viranomaistensa myöntämästä vähämerkityksisestä tuesta unionin tason rekisterissä.

4.2 Kuntien näkökulmia liittyä rekisterin käyttäjäksi

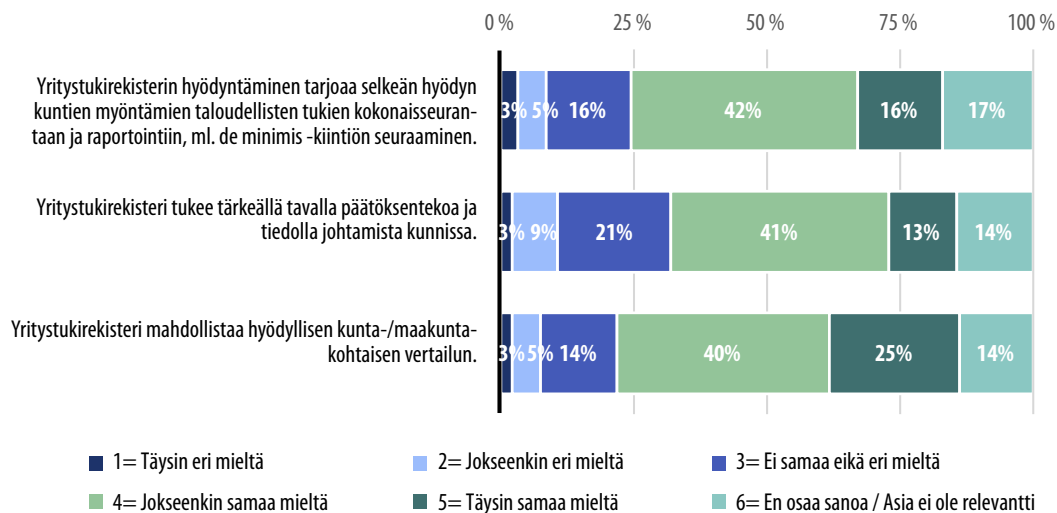
Valtaosassa kyselyyn osallistuneista kunnista ei ole käytössään **yritystukien seurantaan ja hallinointiin liittyviä tietojärjestelmiä** (76 % vastaajista, N=112). 20 prosenttia kuntavastaajista kertoo käytössä olevan yksi (13 %) tai useampi (7 %) tietojärjestelmä. Tätä tulosta tukevat myös haastatteluista saadut havainnot. Suurella osalla haastatteluilla kunnilla ei ole käytössään erillisiä, yritystukiin liittyviä tietojärjestelmiä. Työllistämiseen liittyvien tukien (kuntalisä, kesätyöseteli) osalta on muutamassa kunnassa erillinen tietojärjestelmä. Lisäksi yksittäisissä kunnissa on yritystuen neuvontapalvelua tukeva tietojärjestelmä. Pääsääntöisesti yritystukia koskevaa seurantaan tehdään perinteisiä taulukkolaskentaohjelmia hyödyntäen, erityisesti maaseutumaisissa kunnissa, mutta myös taajaan asutuissa kunnissa. Lisäksi kuntatalouden yleiset seuranta- ja raportointijärjestelmät ja käytännöt tukevat yritystukiin liittyvää tiedonkeruuta ja seurantaan (tiedon avoimuus/julkisuus).

Kunnat suhtautuvat yritystukirekisterin käyttöönottoon suhteellisen myönteisesti – tietyin edellytyksin. Noin joka toinen kunnista (49 %) suhtautuu yritystukirekisterin käyttöönottoon myönteisesti. Noin neljänneksellä kunnista (23 %) ei kuitenkaan ole näkemystä asiaan. Yritystukirekisterin tarjoamiin mahdollisuuksiin suhtaudutaan kunnissa pääosin positiivisesti, ja erityisesti rekisterin mahdollistamaan vertailuun suhtaudutaan myönteisesti. 65 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista on jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että yritystukirekisteri mahdollistaa hyödyllisen kunta-/maakuntakohtaisen vertailun. Kyselyn väittämävastauksista voidaan myös nähdä, että vastaajat kokevat yritystukirekisterin tukevan tärkeällä tavalla päätöksentekoa ja tiedolla johtamista kunnissa, sekä tarjoavan selkeän hyödyn kuntien myöntämien taloudellisten tukien kokonaisu seurantaan ja raportointiin, mukaan lukien de minimis -kiintiön seuraamiseen.

Yritystukirekisterin hyödyt korostuvat myös haastatteluissa. Kansallisen rekisterin koetaan lisäävän tiedon jakamista ja avoimuutta niin tukia myöntävien tahojen välillä kuin esimerkiksi isojen kuntien sisällä. Lisäksi rekisterin toivotaan mahdollistavan erilaiset analyysit ja vertailut esimerkiksi kuntien ja maakuntien välillä. Yritysten osalta rekisteri voinee tarjota

tietoa yrityksen historiasta, kehittämishalukkuudesta ja asiakkuuspolusta. Kyselyvastaajien mielestä rekisteri mahdollistaa kunnille paremman tiedolla johtamisen ja päätöksenteon tukemisen. Motivaatiota ryhtyä käyttämään valtakunnallista yritystukirekisteriä lisää ainakin kuntahaastattelujen mukaan se, jos rekisterin myötä mahdollistuisi pääsy yrityspalvelun asiakastietojärjestelmän asiakkuudenhallintajärjestelmään (CRM).

Kuvio 15. Tunnistettuja yritystukirekisterin käyttöönoton hyötyjä kyselyn väittämävastauksien mukaan. N=118. Kysymys: Seuraavassa on yritystukia koskevia väittämiä. Arvioi edustamasi kunnan näkökulmasta, kuinka samaa/eri mieltä väittämien kanssa olet. 1= Täysin eri mieltä... 5 = Täysin samaa mieltä.



Haastatteluissa korostuu yhdenmukaisen käytännön tarve kunnissa; **kaikki kunnat tulisi velvoittaa tuottamaan tarvittavat tiedot** rekisteriin, jotta varmistettaisiin mahdollisuus tietojen laajamittaiseen hyödyntämiseen. Haastatteluissa ehdotettiin myös tietyn raportointitason edellyttämistä koko kuntakentältä ja sanktiota, mikäli tätä velvoitetta ei täytettäisi.

4.3 Kuntien edellytykset liittyä rekisterin käyttäjäksi

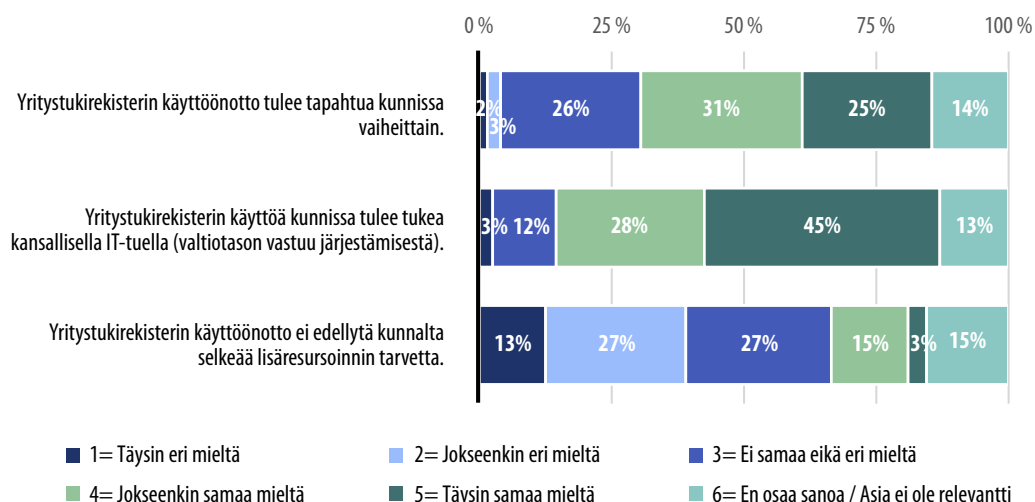
Kyselyyn vastanneista kunnista 80 prosenttia **tuntee työ- ja elinkeinoministeriön yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmän heikosti tai hyvin heikosti**. Heikointa tämä on 5 001–10 000 asukkaan kunnissa, joista melkein 90 prosenttia (88 %) tuntee asiakastietojärjestelmän huonosti tai hyvin huonosti. Tämä heijastuu yritystukirekisterin käyttöönottoa koskevana haasteena, sillä yritystukien yhteisen tietovarannon (ns. yritystukirekisterin) on tarkoitus olla osa yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmää.

Selvitystyön haastatteluissa nousi selkeäksi haasteeksi kuntien **tarve mahdollisiin lisäresursseihin**. Kuten edellä on todettu, henkilöresurssit muodostavat jo tällä hetkellä pullonkaulan yritystukiin liittyen. Uusi järjestelmä tuonee mukanaan tarpeen kirjata tai toimittaa tiedot järjestelmään jollain tavalla, ja tätä ennen kerätä tiedot kunnan sisällä, mikä edellyttää todennäköisesti lisäystä nykyresursseihin. Lisäksi **virkastatuksen vaatiminen järjestelmän käyttäjältä voisi johtaa haasteellisiin tilanteisiin kunnissa**, sillä kaikilla kuntien työntekijöillä ei ole virkaa.

Kuntien edustajat nostivat haastatteluissa esiin **rekisterin yhteensopivuuden kunnan muihin järjestelmiin** ja rekisterin integroitavuuden kunnan muihin tukitietoja sisältäviin järjestelmiin. Nämä seikat ovat tärkeitä päällekkäisen raportoinnin välttämiseksi ja sen varmistamiseksi, ettei samoja tietoja tarvitse syöttää useampaan järjestelmään.

Kansallisen yritystukirekisterin käyttöönotossa kyselyvastaajat peräänkuuluttavat kansallista IT-tukea ja valtiotason vastuuta tuen järjestämisestä (73 % kunnista). Lisäksi korostuu lisäresursoinnin tarve kunnissa (40 % kunnista). Yli puolet kunnista (56 %) kokee, että rekisterin käyttöönoton tulisi tapahtua kunnissa vaiheittain. Vaiheittainen käyttöönotto saa pienimmissä kunnissa hiukan suurempia kuntia vahvemman kannatuksen.

Kuvio 16. Yritystukirekisterin käyttöönotossa huomioitavia seikkoja. N=118. Kysymys: Seuraavassa on yritystukia koskevia väittämiä. Arvioi edustamasi kunnan näkökulmasta, kuinka samaa/eri mieltä väittämien kanssa olet. 1= Täysin eri mieltä . . . 5 = Täysin samaa mieltä.



Haastatteluissa korostui huoli **uuden järjestelmän käyttöönottoon liittyvistä yleisistä haasteista**. Näistä esiin nostettiin erityisesti muutosvastarinta ja käytettävyyshaasteet. Jälkimmäisen osalta usea kunta esitti toiveen, että tietojen vieminen järjestelmään olisi mahdollisimman helppoa ja siinä otettaisiin huomioon, että kuntakäyttäjät eivät todennäköisesti vie tietoja kovin usein rekisteriin, jolloin heille ei synny rutiinia järjestelmän käyttämiseen. Näin ollen järjestelmän käyttäminen tulisi olla mahdollisimman intuitiivista ja vaivatonta omaksua.

Haastatteluissa nousi jonkin verran esiin myös huolta siitä, miten **GDPR-veloitteet** on otettu huomioon rekisterissä. Tämä kohdentui erityisesti siihen, miten varmistetaan yritysten suostumus tietojen tallentamiseen. Kuten edellä todettiin, yritystukirekisteri täyttää EU:n tietosuoja-asetuksen (GDPR) edellytykset, joten tämä huoli on siten turha. Lisäksi jotkut haastatellut nostivat esiin huolen liittyen **konserniyhtiöiden saamien tukitietojen avoimuuteen** ja siihen, miten poliittinen päätöksentekotaho suhtautuu tietojen avoimuuteen.

5 Kansainväliset esimerkit

Selvitystyössä toteutetun **kansainvälinen vertailun** tavoitteena on ollut kerätä verokkimaiden kokemuksia kansallisesta tukirekisteristä hyödynnettäväksi Suomeen. Selvityksen verokkimaat ovat Ruotsi, Alankomaat, Slovakia, Slovenia ja Viro. Päälähteenä kansainvälisessä vertailussa on ollut viimeaikainen selvitys EU:n jäsenmaiden valtiontukien hallintomalleista läpinäkyvyysveloitteen viitekehyksessä⁷⁰.

Eri jäsenmaissa valtiontukien hallinto on järjestetty maakohtaisesti eri tavalla. Tyypillisesti tukien laillisuudesta vastaa hajautetusti tuen myöntävä viranomais, ja jokaisessa jäsenmaassa on tukia koordinoiva elin. Osassa maista valtiontukia koordinoivalla yksiköllä on vain neuvoo-antava rooli, ja osassa vastuu raportoinnista ja läpinäkyvyysveloitteista ja sen osana de minimis -kysymyksistä on keskitetty. Esimerkiksi valvonnasta ja raportoinnista vastaavat eri jäsenmaissa:

- oma erillinen Eurooppa-ministeriö (esimerkiksi Italia)
- paikallinen valtionvarainministeriö tai elinkeino-/talousministeriö osana elinkeino- ja kauppapoliittista hallintoa
- ministeriön tai viraston osasto "Valtiontukien valvontavirasto" (esim. Kypros, Slovakia) tai "Valtiontukien seurantatoimisto" (Slovenia, Unkari) tai "Valtiontukien valvontalautakunta" (Malta) tai "Valtiontukien valvontasektori" (Montenegro).

Samalla tavalla käytännöt notifiointin ja raportoinnin suhteen vaihtelevat jäsenmaiden välillä. Noin puolessa (13 kpl) jäsenmaista tukiviranomainen ilmoittaa/notifioi ja raportoi tuet suoraan Euroopan unionille. Kahdessa maassa osa ilmoitetaan suoraan tukiviranomaisten toimesta ja osaa valvoo jokin edellä mainitun kaltainen koordinointiyksikkö. Keskitetty kansallinen tukirekisteri on perustettu yhdeksässä jäsenmaassa, joita ovat Viro, Unkari, Italia, Slovenia, Slovakia, Liettua, Espanja, Puola ja Romania. Näissä maissa de minimis -tuet ja niiden kertymän seuranta sisältyvät kansallisiin rekistereihin. Raportointirajat rekisteriin merkittävien tukisummien ja rekisteritietojen luovuttamiseen EU:lle vaihtelevat maittain. Kaikissa jäsenmaissa ei myöskään rekisteröidä luonnonvara-alojen/maaseutu-elinkeinojen tukia. Lisäksi Sloveniassa, Espanjassa ja Puolassa ovat mukana tiukasti suoran valtiontuen ulkopuoliset interventiot (vaihtelevin rajauksin).

70 EPRC/EC, 2020. Fact-finding study on the implementation of the transparency requirements under the GBER and relevant guidelines: Final Report, European Commission.

5.1 Maavertailu

Selvitystyössä toteutettuun tarkasteluun valittiin viisi maata: Ruotsi, Alankomaat, Slovakia, Slovenia, ja Viro. Valintakriteerinä oli maiden koko, ja tarkasteluun valittiin kooltaan vertailukelpoisia maita.

Vertailussa on huomattavaa, että useissa vastaavissa verrokkitarkasteluissa esiintyvät Ruotsi ja Alankomaat edustavat keskenään saman tyyppistä lähestymistapaa. Molemmissa on saman tyyppinen hajautettu vastuu tukiohjelmista, niiden notifiointista ja muista velvoitteista kuin Suomessa, ja erityisesti Ruotsissa yksittäiset tukiviranomaiset ovat kehittäneet omia (osin julkisia) tukitietokantojaan. Kumpikaan maa ei ole kuitenkaan kehittänyt keskitettyä kansallista tukirekisteriä.

Ruotsissa valtionalouden tarkastusvirasto on kuitenkin huomauttanut⁷¹, että valtioneuvoston tasolla ei ole riittävää kokonaiskuvaa tuista ja niiden vaikuttavuudesta (Riksrevisionen, RIR 2016:22 29.9.2016). Argumentti on saman tyyppinen kuin monissa arvioinneissa: tyyppillisesti tukiohjelmien tavoitteet ovat epämääräisesti määritelty ja heikosti mitattavissa, vaikuttavuutta ei pystytä näin jälkikäteen todentamaan kuin anekdoottillisesti, ja kokonaiskuva tukien vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta on heikko. Johtopäätöksiinsä perustuen Riksrevisionen kehottaa raportissaan kehittämään Tillväxtanalysin asemaa vaikuttavuuden mittaamisen ja suunnittelun keskuksena ja perustamaan kansallisen tukirekisterin.

Alankomaissa puolestaan tukitietoja ei ole julkaistu ennen vuotta 2010. Ennen neuvooantavan valtioneuvoston tukikomitean ISO:n perustamista vuonna 2016 valtioneuvostolle ei ole ollut ollenkaan keskitettyä koordinaatiota, vaan sektoriministeriöt ovat itsenäisesti vastanneet tukiohjelmista omalla hallinnonalallaan. ISO:n rooli on kuitenkin toimia yleisenä koordinaation foorumina ja ISO:n rooli on levittää tietoisuutta valtioneuvoston tukivielitehtävien velvoitteista eri hallinnon tasoille, jolloin varsinainen vastuu laillisuudesta ja avoimuusvelvoitteista on säilynyt yksittäisillä viranomaisilla.

Vastaavasti nk. uusissa EU:n jäsenmaissa, erityisesti Virossa ja Slovakiassa, avoimuusvelvoitteisiin on reagoitu proaktiivisesti ja keskitettyä raportointia on kehitetty jo ennen EU:n säätelyä, ja Slovakiassa välittömästi sen jälkeen. Kaikissa kolmessa maassa on keskitetty tukirekisteri, johon tukiviranomaiset ovat veloitettuja ilmoittamaan myöntämänsä tuet, jopa yhden sentin tarkkuudella. Virossa ja Slovakiassa on myös kehitetty kansallisen rekisterin käyttöliittymää asiakastietojärjestelmän suuntaan, ja siihen on toteutettu

⁷¹ Riksrevisionen, RIR 2016:22 29.9.2016.

analytiikkaa kuten de minimis -kertymän laskenta ja vaikeuksissa olevien edunsaajaorganisaatioiden tunnistamiseen liittyvät tiedot verojen ja muiden velvoitteiden maksutilanteesta, taloudellisesta asemasta, takaisinperinnöistä ja muista valvontatoimenpiteistä.

Vaikutuksia valvontakustannuksiin ei ole verrokkimaissa suoraan arvioitu, mutta aineiston perusteella voidaan todeta, että pelkästään kansallisen tukirekisterin perustaminen itsessään todennäköisesti pyrkii lisäämään hallinnon taakkaa, jos se edellyttää esim. kahden tai useamman järjestelmän rinnakkaista käyttöä ja manuaalista tietojen syöttöä useampaan järjestelmään/rekisteriin, tai tietojen siirtämistä muodosta tai järjestelmästä toiseen. Aineistossa on todettu niiden maiden kohdalla, joissa on kehitetty kansallista tukirekisteriä, että konekielisen tiedonvaihdon, sanomamuotojen ja rajapintojen kehitystarve on selkeä. Vastaavasti toisin päin, jos tukirekisterin käyttöliittymä mahdollistaa esimerkiksi hakijaan liittyvien tietojen haun ja käsittelyn automatisoinnin, se parhaimmillaan vähentää hallinnon taakkaa ja pienentää myös valvontakustannuksia.

Taulukko 9. Maavertailu tukien läpinäkyvyyden, lainmukaisuuden, raportoinnin organisoinnin sekä kansallisen tukirekisterin osalta.

	Ruotsi	Alankomaat	Slovenia	Slovakia	Viro
Vastuu tukien koordinoinnista, seurannasta ja/ tai raportoinnista (läpinäkyvyys, transparency)	Tillväxtnalys hallinnoin pääsyä komission tukitietokantaan. Ruotsissa on useita tukiviranomaisia, jotka raportoivat suoraan komissiolle.	Vuoden 2016 EU:n läpinäkyvyys-lainsäädännön jälkeen perustettiin valtioneuvoston valtiontukikomitea (ISO), jolla on rooli tiedonvaihdon ja koordinoinnin foorumina ministeriöiden välillä, mutta ei sanktio-oikeutta. Sektoriministeriöt koordinoivat hallinnonalansa ohjelmia: Alueellisia tukia koordinoi kosketuksella sisäministeriö, TKI-tukia ja RVO:n toimintaa elinkeinoministeriö, jne.	Valtiontukien koordinointi ja raportointi ovat valtionvarainministeriön valtiontukiseurantaosaston vastuulla. Tukiviranomaisten velvollisuus on ilmoittaa myönnettyt tuet ja avustukset määrääjassa VM:n.	Slovakiassa tietojen kerääminen ja raportointi on kilpailuviraston (Antimonopoly Office) vastuulla. Tukiviranomaiset ovat vastuussa sekä laillisuuden, että läpinäkyvyyden toteutumisesta.	Tukiviranomaiset raportoivat tuet kansalliseen tukirekisteriin ja valtiovarainministeriö vastaa raportoinnin keräämisestä ja toimittamisesta EU:lle.
Vastuu tukien lainmukaisuudesta (compliance)	Vastuu on tukiviranomaisella. Ruotsissa on useita tukiviranomaisia, jotka raportoivat suoraan komissiolle.	Vastuu valtiontuista on jokaisella tukiviranomaisella ja niitä valvovilla isäntäministeriöillä.	Vastuu on tukiviranomaisella.	Tukiviranomaiset ovat vastuussa sekä laillisuuden, että läpinäkyvyyden toteutumisesta.	Vastuu on tukiviranomaisella.
Raportoinnin ja notifiointin organisointi	Tukiviranomainen raportoi EU:n, Tillväxtnalys hallinnoi pääsyoikeuksia.	Tukiviranomaiset raportoivat suoraan EU:lle.	Tukiviranomaiset raportoivat kansalliseen tukirekisteriin, VM kokoaa tiedot ja toimittaa EU:lle.	Tukiviranomaiset raportoivat kansalliseen tukirekisteriin, kilpailuvirasto kokoaa tiedot ja toimittaa EU:lle.	Tukiviranomaiset raportoivat kansalliseen tukirekisteriin, VM kokoaa tiedot ja toimittaa EU:lle.
Kansallinen tukirekisteri	Ei ole. Eri hallinnon tasoilla toimivilla tukiviranomaisilla on omia ja usein avoimia tietokantoja jakamistaan tuista.	Ei ole.	Sloveniassa on ollut kansallinen tukirekisteri vuodesta 2014, ja tiedot yli 0,01 € suuruisista valtiontuista ja -tuista on kerätty vuodesta 2002.	Slovakiassa on ollut julkinen kansallinen tukirekisteri vuodesta 2016.	Virossa on ollut kansallinen tukirekisteri (ml. de minimis) vuodesta 2009 ja kansallinen läpinäkyvyys/julkisuuslainsäädäntö valtiontuista vuoden 2001 kilpailulainsäädännöstä alkaen.

5.2 Yhteenveto

Tavallinen järjestely kaikissa vertailumaissa on, että vastuu valtiontuen lainmukaisuudesta (compliance) on päätöksen tekevällä tukiviranomaisella, ja raportoinnin (kansallinen ja EU-raportointi) sekä koordinoinnin laillinen pohja ja organisointi vaihtelee maittain. Vertailussa mielenkiintoinen havainto on, että nk. vanhoissa jäsenmaissa läpinäkyvyys ja keskitetty valvonta on kehittynyt myöhään. Vastaavasti nk. uusissa itäisen Euroopan jäsenmaissa kansallisia tukirekistereitä tai edeltäviä vastaavia prosesseja on perustettu proaktiivisesti jo jäsenyyden haku- tai liittymisvaiheessa 2000-luvun alkuvuosina.

Reflektiona vertailuaineistosta ja hankkeen haastatteluista, avoimuusrekisterit nähdään etupäässä jälkikäteisen valvonnan ja väärinkäytösten ennaltaehkäisyn työkaluina, mikä saattaa saada niiden käytön tuntumaan ylimääräiseltä työltä. Tyypillisesti lain määrittelemän läpinäkyvyyden minimistandardin täyttäminen ei ole yksittäiselle asiakaspalvelussa työskentelevälle tukiviranomaiselle innostava ja rakentava ponsi tukitietojen raportointiin ja keräämiseen. Aineistosta löytyi kuitenkin mielenkiintoisia esimerkkejä, joilla raportointiin käytettävää järjestelmää oli kehitetty tarjoamaan tukiviranomaisen tehtäviä helpottavia palveluja. Esimerkkeinä toteutetuista palveluista tukijärjestelmä voi esimerkiksi hakea y-tunnuksen perusteella tiedot tuen hakijan taloudellisesta tilasta, verotustiedot, laskea de minimis -kertymän ja kertoa muita oleellisia tietoja. Tähän liittyvä kysymys onkin, voidaanko kansallisen tietokannan toteutuksella välttää rinnakkaisten järjestelmien rakentamista esimerkiksi rajapinnoilla ja integraatiolla, tai tekemällä niin houkutteleva käyttöliittymä, että yksittäiset tukioorganisaatiot voivat siirtyä käyttämään kansallisia työkaluja esimerkiksi omien asiakastietojärjestelmien sijaan.

Edelliseen liittyen mielenkiintoinen näkökulma on erityisesti valtioneuvoston tasolla valtiontukien portfolion hallinta ja vaikuttavuuden suunnittelu niin alueilla kuin kansallisesti. Edellä on mainittu, että esimerkiksi Ruotsissa on kiinnitetty huomiota siihen, että valtioneuvostolla ei ole näkyvyyttä rahoituksen kohdentumiseen, vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen. Olennainen kysymys on, mitä tietoja rekisteriin tai sen ohella kerätään, ja mihin tietoja käytetään. Pelkät tukimäärät sinällään kertovat paljonko rahoitusta sitoutuu esimerkiksi eri painopistealueisiin tai hallitusohjelman tavoitteita edistäviin politiikkaohjelmiin, mutta ne eivät sinällään vielä kerro tuloksellisuudesta, vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta suhteessa muihin mahdollisiin käyttökohteisiin. Arviointitiedon tai muun vaikuttavuudesta kertovan tiedon lisääminen tai yhdistely tukirekisterin tietoihin antaa uudenlaisen mahdollisuuden arvioinnille, selvityksille ja tutkimuksille, jotka liittyvät tukien vaikuttavuuteen.

6 Johtopäätökset ja suositukset

6.1 Johtopäätökset

Seuraavassa on esitetty selvityksen keskeiset johtopäätökset liittyen selvitystyölle asetettuihin kysymyksiin koskien sekä kuntien myöntämiä yritystukia vuosina 2019–2021 että yritystukirekisteriä.

Yritystuet ovat osa kuntien elinvoimatyötä.

Yrityksille myönnettyjen tukien tavoitteet liittyvät kuntien elinkeino-/elinvoimapolitiikkaan. Yleisimpiä tavoitteita ovat yrittäjyyden edistäminen, pk-yritysten liiketoiminnan kehittäminen ja kasvun edistäminen sekä työllisyyden lisääminen. Toimilla tavoitellaan myös toimialojen/ekosysteemien kehittämistä (erityisesti isoissa kaupungeissa), poikkeus-tilanteiden tai rakennemuutostilanteiden aiheuttamien haittojen lieventämistä ja/tai koulutustason edistämistä.

Kun kuntien yritystoiminnan edistämiseen ja työllisyyden lisäämiseen liittyvät tuet kohdentuvat laajaan joukkoon yrityksiä, hyödynnetään kunnissa myös yritystukia, jotka tähtäävät infrastruktuurin parantamiseen, ja joiden saajana on usein yksi tai muutama yritys. Näitä tukia kunnissa voidaan myöntää, jos ne kuuluvat ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin. Nämä tuet ovat usein kertaluonteisia ja näin ollen ne eivät nousseet selvityksessä määrältään tai volyymiltaan (pl. laajakaistainfrastruktuurihankkeet) suurimpien joukkoon.

Kuntien yritystuilla on laaja kohderyhmä.

Yritystukien toimialakohtainen kohdentuminen ei näyttele selvityksen mukaan merkittävää roolia. Lähtökohtaisesti kunnissa ei laajamittaisesti seurata tukien kohdistumista toimialoittain eikä tukia systemaattisesti kohdisteta tiettyihin toimialoihin. Kyselyn mukaan yleisemmät yritystuet kohdistuvat kiinteistöalaa sekä majoitus- ja ravitsemusalaan.

Kuntien myöntämät tuet kohdistuvat sekä aloittaviin että jo toimintansa vakiinnuttaneisiin yrityksiin ja/tai yrittäjiin. Ei-taloudelliset tukimuodot kohdentuvat hiukan enemmän alkuvaiheen yrityksiin, ja selvityksen mukaan aloittavien yritysten toiminnan tukeminen painottuu hiukan enemmän silloin kunta tuottaa elinkeinopalvelut itse. Kehitysyhtiöiden neuvontapalveluissa keskeisenä kohderyhmänä ovat puolestaan pk-sektorin yritykset.

Eri tarkoituksiin kohdennettujen tukien välillä on jonkin verran eroja myös sen suhteen, miten ne kohdistuvat eri kokoisille ja eri vaiheessa oleville yrityksille. Esimerkiksi seteli-
muotoiset tuet kohdentuvat usein nuorille ja pienille yrityksille, kun taas yleisimmin käytetyn taloudellisen tuen muodon, eli työllistämistukien, kohdalla kohderyhmään kuuluvat kaikki yritykset.

Yleisimpiä tukimuotoja ovat yritysneuvonta, työllisyyttä ja työllistymistä edistävät tuet sekä tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö.

Yleisimmät tukimuodot yrityksille ovat selvityksen mukaan neuvontapalvelut, työllisyyttä ja työllistymistä edistävät tuet, tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö sekä tietopalvelut. Vastaavasti kuntien omistamille yhtiöille myönnettyistä tuista yleisimpiä ovat toimintatuki alueellisille kehitysyhtiöille tai kunnan (osa-)omistamille yhtiöille/yhteisöille, takaukset ja takuut sekä oman pääoman ehtoiset sijoitukset. Korkotukea kunnat eivät omistamilleen yhtiöille juurikaan myönnä.

Tuki yrityksille toteutuu pääsääntöisesti ei-taloudellisten toimien avulla. Yleisimmät kuntia yhdistävät palvelut ovat neuvontapalvelut sekä yritysten sijoittumista tukevat/edistävät palvelut. Kunnat mieltävät, etteivät ne juurikaan myönnä taloudellista tukea yrityksille. Mikäli tukia myönnetään, suurin osa kunnista arvioi tukien olevan maltillisia.

Taloudelliset yritystuet ovat suhteellisen pieniä.

Kuntien myöntämät yksittäiselle yritykselle kohdistuvat tuet ovat yleensä euromäärältään suhteellisen pieniä. Tukimuodosta riippuen tukien vuosittainen kokonaisvolyymiluokka kunnassa on yleensä alle 5 000 euroa tai alle 10 000 euroa. Kokonaisvolyymiltään suurimpia tukimuotoja ovat työllistämistuet sekä tuet laajakaistainfrastruktuureille.

Myös kuntien myöntämät taloudelliset tuet omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille voidaan katsoa suhteellisen pieniksi.⁷² Omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille myöntämät taloudelliset tuet ovat pääosin kunnassa alle 50 000 euroa vuodessa, pois lukien toimintatuki alueellisille ja paikalliselle kehitysyhtiöille tai muille kunnan (osa)omistamille yhtiöille/yhteisöille. Toimintatuen osalta vuosittainen, yleisin kokonaistukivolyymi kunnassa on 50 000–100 000 euroa.

⁷² Selvitystyön tuloksia tarkasteltaessa tulee kuitenkin huomioida, että selvitys koskee kuntien nimellistä tukea omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille ts. kunnan myöntämien lainojen ja takausten pääomaa, ei erillistä tuen osuutta.

Lähtökohtaisesti yritystukien volyymimäärässä tai tukea saaneiden yritysten määrässä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia tarkastelujaksolla (vuosina 2019–2021). Havainto pätee kaikkiin selvityksessä analysoituihin tukimuotoihin. Näin ollen voidaan katsoa, ettei koronapandemia ole aiheuttanut merkittävää muutosta kuntien myöntämiin yritystukiin.

Kuntien ja valtion myöntämissä yritystuissa ei koeta merkittäviä päällekkäisyyksiä.

Lähtökohtaiset kuntien myöntämät yritystuet tulevat lähivuosina pysymään nykyisellä tasolla. Kuntien tehtävien muutos hyvinvointialueuudistuksen myötä antaa periaatteessa kunnille mahdollisuuden panostaa enemmän elinvoimaisuuden edistämiseen. Toisaalta Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja hyvinvointialueuudistus tuovat mukanaan epävarmuustekijöitä.

Kuntien ja valtion tukien päämäärien ja tavoitteiden välillä ei selvitystyön mukaan esiinny ristiriitaisuuksia. Kunnat eivät juurikaan koe kuntien ja valtion myöntämissä tuissa esiintyvän päällekkäisyyksiä, mutta tukien muodostama kokonaisuus on vaikeasti hahmotettavissa ja ymmärrettävissä. Kunnat toivovatkin tarkempaa kokonaiskuvaa eri tukimuodoista. Tarkempi kokonaiskuva auttaisi erityisesti isompia kuntia.

Selvitystyön mukaan kunnat ja valtion virastot tekevät suhteellisen vähäistä yhteistyötä yritystukien osalta. Keskeisin yhteistyölinkki esiintyy maakunnan liittojen ja työ- ja elinkeinoministeriön välillä. Työllistämiseen liittyvissä tuissa kuntien keskeinen kumppani on puolestaan TE-keskus. Yhteistyötä esiintyy toki yksittäisissä tukimuodoissa; informaation levittämisessä ja tiedon jakamisessa siitä, miten eri tukimuotoja voidaan yhdistää.

Kuntien asiantuntemus ja resurssit EU:n valtiontukiasioiden hoitoon ovat puutteellisia.

Kunnat kokevat, että kunnan riittämättömät henkilöstöresurssit ovat pullonkaula valtiontukiasioiden haltuunotossa. Resursoinnin ja osaamisen taso vaihtelee kunnissa, ollen isoimmissa, yli 10 000 asukkaan kunnissa parempi kuin sitä pienemmissä kunnissa. Monet kunnat tukeutuvat yhteistyökumppaneihin yritystukiasioihin liittyvissä kysymyksissä. Erityisesti isoissa kaupungeissa on määritelty selkeät toimintatavat yritystukien myöntämiseen.

Tukitietojen ilmoittaminen EU:n julkaisu- ja avoimuusportaaliin näyttäytyy kunnissa epäselvänä. Huomattava osa kunnista ei ole ilmoittanut tai ei ole vastannut tukitietojen ilmoittamisesta EU:n julkaisu- ja avoimuusportaaliin, ja osalle kunnista on epäselvää, mitä tietoja tulisi portaaliin ilmoittaa.

Systemaattinen tukien seuranta ja yhtenäiset prosessit puuttuvat.

Selvityksen mukaan kunnissa ei laaja-alaisesti hyödynnetä erillisiä tietojärjestelmiä yritystukien seurantaan tai hallintointiin. Kuntien käytössä olevat tietojärjestelmät liittyvät työllistymiseen ja työllisyyteen liittyviin tukiin sekä erilaisten kehittämissuhteiden seurantaan (yrityksen liiketoiminnan kehittämisen tuki).

Tietojärjestelmien, menettelyjen ja prosessien osalta ei selvityksessä tunnisteta selkeitä yhteistyötapoja kuntien välillä. Tukia koskevissa päätöksissä kunnat ovat suhteellisen varovaisia, mitä tukee julkisen päätöksentekoprosessin avoimuus. De minimis -tukien osalta kunnat pääsääntöisesti luottavat yritysten omaan ilmoitukseen niiden aiemmin saamista tuista. Tukipäätökset käsitellään kunnissa tapauskohtaisesti eikä kokonaistilannetta/-seuranta juurikaan tehdä.

Yritystukirekisteriin suhtaudutaan kunnissa myönteisesti, mutta ei varauksetta.

Vuonna 2021 voimaan tullut lakimuutos toi yritystuet yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmän ilmoittamisvelvollisuuden piiriin valtion viranomaisten osalta. Säädösvalmistelun yhteydessä tunnistettiin kuitenkin, että kuntien jättäminen lain velvoitteiden ulkopuolelle johtaa siihen, että rekisteri ei muodosta sellaista valtakunnallista de minimis -tukirekisteriä, jonka perusteella tukea hakeva yritys vapautettaisiin tukien ilmoittamisesta osana hakua. Mikäli kuntien myöntämät tuet tuotaisiin ilmoittamisvelvollisuuden piiriin, voisi se parantaa tukien kumulaation valvontaa ja seuranta samalla keventäen tuen myöntämistä koskevaa hallinnollista taakkaa.

Kuntien suhtautuminen yritystukirekisterin käyttöönottoon on suhteellisen myönteinen – tietysin edellytyksin. Selvityksessä haastatellut ja kyselyyn vastanneet kunnat suhtautuvat pääosin kielteisesti erilaisiin hallinnollista taakkaa ja työmäärää lisääviin velvoitteisiin (valtion edellyttämät toimet), ja vastaavasti myönteisesti hallinnollista työtä vähentäviin tai helpottaviin järjestelmiin.

Yritystukirekisteriä puoltaa järjestelmään kerättävän tiedon hyödyntämismahdollisuudet. Kunnissa tunnistettuja tärkeitä tiedon hyödyntämismahdollisuuksia ovat muun muassa kunta-/maakuntakohtainen vertailu ja analysointi myönnetyistä tuista, tiedon jakamisen ja avoimuuden lisääminen kuntien välillä ja (isojen) kuntien sisällä, sekä tieto tuettavan yrityksen historiasta, kehittämishalukkuudesta ja asiakkuuspolusta. Yritystukirekisterin tuottaman tiedon koetaan kunnissa tukevan päätöksentekoa ja tiedolla johtamista sekä esimerkiksi kuntien myöntämien taloudellisten tukien kokonaisseuranta ja raportointia, mukaan lukien de minimis -kiintiön seuraamista.

Yritystukirekisterin käyttöönotossa yleisin pullonkaula kunnissa on lisäresursoinnin tarve. Lisäresursoinnille arvioidaan olevan tarvetta, vaikkakin resursointi riippuu tallennettavan tiedon luonteesta ja määrästä: mitä tietoja järjestelmään kerätään ja miten tietojen syöttö järjestelmään toteutetaan. Mikäli kansallinen de minimis -tukirekisteri toteutetaan yritystukirekisteriä laajentamalla osana työ- ja elinkeinoministeriön yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmää, voi mahdollisuus liittyä osaksi asiakastietojärjestelmää olla tulevaisuudessa yksi motivaatiotekijä – joskin tällä hetkellä vain harva kunta on tietoinen järjestelmästä.

Yritystukirekisteri aiheuttaa useita kysymyksiä kunnissa. Keskeistä kuntien näkemysten mukaan on selkeyttää, mitä tietoja rekisteriin tulee kirjata ja millä periaatteilla sekä mitkä tukea myöntävät tahot ovat velvollisia kirjaamaan tuet rekisteriin. Kunnat peräänkuuluttavat rekisterin yhdenmukaista käyttöä sekä yhtenäistä, koko kuntakenttää koskevaa velvoitetta yritystukirekisterin käyttöönottoon. Tavoitteena kuntien mukaan tulisi olla mahdollisen päällekkäisen raportoinnin vähentäminen/poistaminen ja järjestelmän yhtenäinen käyttö tarvittaessa jopa sanktioiden avulla (mahdolliset sanktiot kunnille, jotka eivät käytä yritystukirekisteriä).

6.2 Suositukset

Tässä selvityksessä esitetyt suositukset liittyvät yritystukirekisterin laajentamiseen kuntiin. Selvityksen tarkoituksena ei ole ollut esittää suosituksia liittyen yritystukien hyödyntämiseen kunnissa.

Suosittelun osalta on huomioitava, että selvityksen loppuvaiheessa (marraskuussa 2022) Euroopan komissio julkaisi ehdotuksen de minimis -asetuksen muuttamisesta. Keskeistä ehdotuksessa on de minimis- rajan muuttaminen ja keskusrekisterin perustaminen. Asetuksen voimaan tullessa de minimis -tuen enimmäismäärä on 275 000 euroa, ja jäsenvaltiot perustavat keskusrekisterin kuuden kuukauden kuluessa asetuksen voimaantulosta. Näin ollen suosituksissa otetaan kantaa selvityksen tulosten perusteella siihen, pitäisikö kuntien liittyä osaksi olemassa olevaa yritystukirekisteriä, jolloin siitä muodostuisi kansallinen de minimis -tukirekisteri (osana työ- ja elinkeinoministeriön yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmää) tai vaihtoehtoisesti osaksi mahdollista tulevaa EU:n keskusrekisteriä.

Suositus 1. Kunnat tulisi liittää osaksi kansallista yritystukirekisteriä.

Monet seikat puoltavat sitä, että kunnat tulisi liittää osaksi suomalaista kansallista yritystukirekisteriä. Näitä seikkoja ovat muun muassa, että rekisteri on jo valmiina, kunnat tarvitsevat tukea rekisterin käytössä, ja kunnille on odotusarvoisesti matalampi kynnys ottaa käyttöön kansallinen rekisteri kuin EU-tason keskusrekisteri.

Kansallinen rekisteri voitaisiin suhteellisen nopeasti laajentaa koskemaan kuntia. Tämä edellyttäisi kuitenkin tarvittavan lakimuutoksen lisäksi huolellista suunnittelua rekisterin vaatimien mahdollisten teknisten muutosten, kuntien osaamisen lisäämisen ja motivoinnin sekä koulutuksen ja ohjeistuksen suhteen.

Suositus 2. Kuntien liittäminen osaksi rekisteriä tulisi toteuttaa vaiheittain.

Selvityksessä tuli selkeästi ilmi, että kuntien tietämys ja osaaminen valtiontukilainsäädäntöön liittyen on vaillinaista. Näin ollen on suositeltavaa, että siirtyminen rekisteriin tapahtuisi vaiheittain, jotta siirtymäprosessin aikana voidaan varmistaa kuntien tietämyksen ja osaamisen tason nostaminen.

De minimis -tuet muodostavat selkeän tukikokonaisuuden ja EU:n ehdotus de minimis -asetuksen muuttamisesta tekee toteutuessaan näiden tukien rekisteröinnistä pakollisen, joten tämä kokonaisuus voisi olla ensimmäinen kuntien yritystukirekisteriin tallentama tukitieto ja muodostaa siten rekisteriin siirtymisessä ensimmäisen vaiheen. Tämän jälkeen rekisteriin voitaisiin viedä kuntien muut yrityksille myöntämät tuet (esim. ryhmäpoikkeusasetuksen alaiset tuet) tai valittuja merkityksellisempiä tukikokonaisuuksia.⁷³ Tällaista etenemistä puoltaa muun muassa se, että EU:n komission ehdottama keskusrekisteri koskee nimenomaan de minimis -tukia sekä se, että kunnille mahdollistuisi selkeä hyöty rekisterin käytöstä, kun ne pystyisivät seuraamaan rekisterin avulla yritysten de minimis -tukikertymiä.

Vaiheittaisen siirtymän lisäksi tulisi ensimmäiseen vaiheeseen hyvä varata riittävän pitkä siirtymäaika. Tällä varmistettaisiin, että kaikki kunnat saavat tarvitsemansa tuen rekisteriin liittymiseksi.

⁷³ Liitteessä 2 on esitetty koontilista kuntien yritystuista jaoteltuna niitä koskevan lainsäädännön mukaan (de minimis /ryhmäpoikkeusasetus).

Suositus 3. Yritysrekisterin käyttöönotolle olisi varmistettava riittävä tuki ja resursointi.

Kunnat tarvitsevat tukea, opastusta ja koulutusta yritystukirekisterin käyttöönottoon. Tätä seikkaa ei tulisi aliarvioida, vaan käyttöönottoon tulisi panostaa kuntien tarpeita kuunnellen ja yhteistyössä kuntien kanssa. Tuki-, opastus- ja koulutustarve eivät koske vain itse yritystukirekisteriä vaan myös valtioneuvoston asetusmääräystä ja sen soveltamista kunnissa.

Kunnissa on selvityksen mukaan huoli siitä, että rekisteri tuo mukanaan lisätyötä, johon ei ole kunnissa tarpeeksi resursseja. Näin ollen olisi tärkeää varmistaa, että rekisterin käyttö on mahdollisimman yksinkertaista ja sujuvaa, ja siten rekisterin käyttö edellyttäisi mahdollisimman vähän resursseja. Tätä mahdollisuutta puoltaa käyttökokemukset työ- ja elinkeinoministeriön yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä; järjestelmä on itseohjaava ja se koetaan helpoksi omaksua.

Rekisterin laajentuessa koskemaan kuntia, tarkoittaa se vähintään yli 300 uutta käyttäjää rekisterille. Tämä aiheuttaa lisäresursointia myös rekisterin tekniseen tukeen sekä toimintatavan rakentamista siihen, miten kuntien tietotarpeisiin valtioneuvoston asetusmääräyksen suhteen vastataan systemaattisesti.

Suositus 4. Rekisterin hyödyistä tulisi viestiä selkeästi.

Selvityksessä toteutetussa kansainvälisessä verrokkitarkastelussa korostuu rekisterin tarjoamat selkeät hyödyt käyttäjille. Hyötyjen esiintuominen edistää rekisterin käyttöönottoa ja aktiivista käyttöä. Keskeisiä yritystukirekisterin tarjoamia hyötyjä voivat olla de minimis -tukikertymän seuranta sekä vertailtavuus myönnettyissä tuissa kuntien välillä tai yritysryhmittäin.

Rekisteri edistää myös läpinäkyvyyttä, ja keskitetty tietojen ilmoittaminen parantaa osaltaan oikeusvarmuutta de minimis -tukien kumulaation seurannassa sekä tietojen ilmoittamisessa komissiolle avoimuusveloitteen osalta (yli 0,5 milj. euron tuet ilmoitetaan keskitetysti yritystukirekisterin kautta komission julkisuus- ja avoimuusportaaliin).

Lisäksi mahdollisuus siihen, että kunnat jollain aikavälillä olisivat yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmän täysvaltaisia käyttäjiä, tai voisivat hyödyntää joitakin järjestelmän sisältämiä tausta-aineistoja, olisi yksi selkeä hyöty kunnille. Osana asiakastietojärjestelmää kunnat pääsisivät pureutumaan laajemmin yksittäisen yrityksen saamaan tukikokonaisuuteen.

Liitteet

Liite 1. Kyselytulokset: Kuntien myöntämät tuet yrityksille

Selvitystyössä toteutetun, koko Suomen kuntakentälle (pois lukien kuusi suurinta kaupunkia), kohdistetun sähköisen kyselyn tavoitteena oli mahdollisimman laajamittaisesti kartoittaa kuntien myöntämien taloudellisten yritystukien tukimuotoja ja volyymeja sekä kuntien näkemyksiä kansallisesta yritystukirekisteristä.

Kysely koski kuntien suoraan myöntämiä taloudellisia tukia niin yrityksille, kuntien omille yhtiöille (esim. energiayhtiöt) kuin muille taloudellista toimintaa harjoittaville organisaatioille. Lisäksi kysely koski kuntien myöntämiä taloudellisia tukia em. tahoille omistamiensa yhteisöjen, kuten maakunnan liiton tai elinkeino- ja kehittämissyhtiön, kautta. Tarkastelujaksona olivat vuodet 2019–2021, ja yrityksille kohdistuvien tukimuotojen kokonaisvolyymin tiedusteltiin nimellisarvona, vuosittaisia volyymiluokkia hyödyntäen. Vastajia pyydettiin myös arvioimaan, mikä on kunnan myöntämän lainan, takauksen/takuun, korkotuen, oman pääoman ehtoisen rahoituksen tai muun taloudellista tukea sisältävät järjestelyjen kokonaisvolyyymi. Tässäkin arviossa vastaajilla oli käytössään ennalta annetut volyymiluokat. Nimellisarvon tiedustelemiseen päädyttiin, jotta kyselyyn vastaaminen olisi kunnissa mahdollisimman vaivatonta. Vuosittaisen volyymitiedon (volyymiluokan) rinnalla kyselyssä tiedusteltiin, kuinka monelle yritykselle yksittäinen tuki on vuositason kohdistunut (yritysten lukumäärää koskeva luokka).

Sähköinen kysely kohdistettiin kuntakohtaisesti yhdelle henkilölle, joko kunnanjohtajalle tai kunnan elinkeinotoimesta vastaavalle. Vuonna 2022 Suomen kuntien lukumäärä on 309 kuntaa, joista Manner-Suomessa on 293 ja Ahvenanmaalla 16 kuntaa. Koska kyselyä ei kohdistettu kuudelle suurimmalle kunnalle, potentiaalisia vastaajakuntia kyselyyn oli yhteensä 303 kpl. Kyselyvastauksia kerättiin 25.8.–26.9.2022, ja kyselyyn vastasi 121 kuntaa. Kyselyn vastausprosentti oli 40 prosenttia.

Kyselytulokset on esitetty tässä liitteessä varsinaista raporttia yksityiskohtaisemmin, huomioiden muun muassa keskeisimmät taustamuuttujatarkastelut. Kyselyvastaukset esitetään seuraavassa järjestyksessä

- Vastaajien taustatiedot
- Kuntien myöntämät taloudelliset tuet yrityksille
- Kuntien myöntämät taloudelliset tuet omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille
- Kuntien näkemykset yritystuista ja kansallisesta yritystukirekisteristä
- EU:n valtiontukilainsäädäntöön liittyvä seuranta ja raportointi

Kyselyyn vastanneiden kuntien taustatiedot

Kyselyn analysoinnissa tarkasteltiin vastauksia neljän taustamuuttujan mukaan:

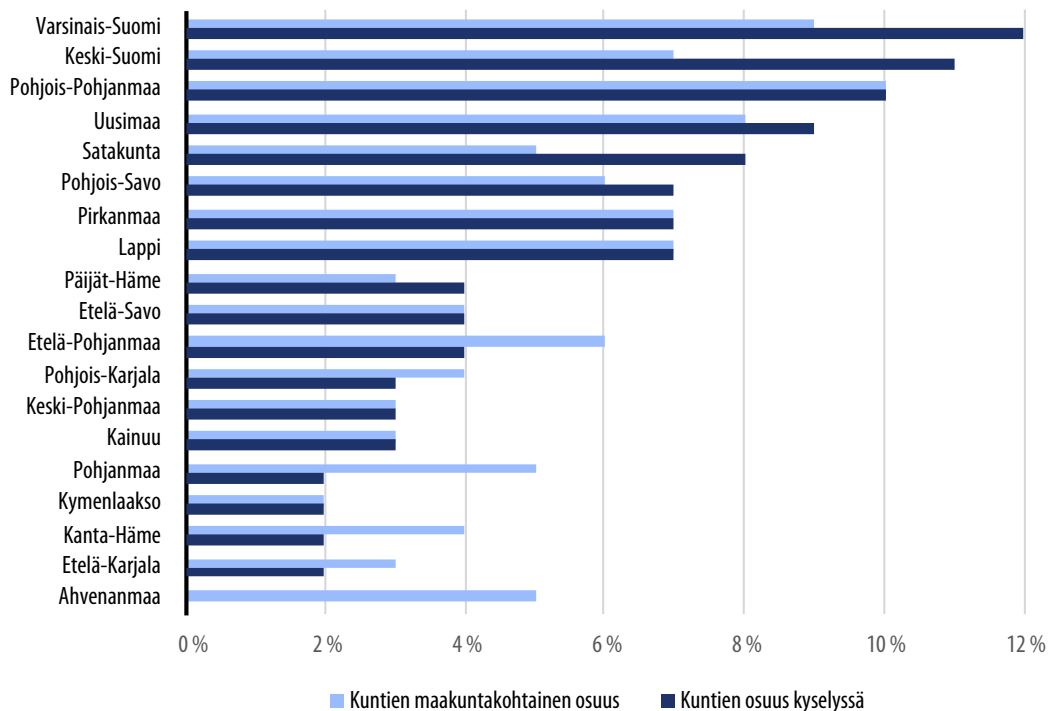
a) asukasluku kunnassa vuonna 2022, b) yritysten toimipaikkojen lukumäärä kunnassa vuonna 2020, c) maakunta, missä kunta sijaitsee sekä d) kuntaluokka.

Seuraavaksi on esitetty kyselyyn vastanneiden kuntien taustamuuttujajakaumat.

Aktiivisemmin kyselyyn osallistuivat Varsinais-Suomen ja Keski-Suomen maakunnissa sijaitsevat kunnat. Näitä kuntia on yhteensä 28 kpl (n=15+13). Keskimäärin kyselyyn vastasi jokaisesta maakunnasta kuusi kuntaa, mutta hajonta on suurta. Ahvenanmaalta kyselyyn ei saatu lainkaan vastauksia, ja myös Etelä-Karjalan, Kanta-Hämeen tai Kymenlaakson maakunta olivat suhteellisen niukasti edustettuina. Kustakin näistä kolmesta maakunnasta kyselyyn vastasi vain kaksi kuntaa.

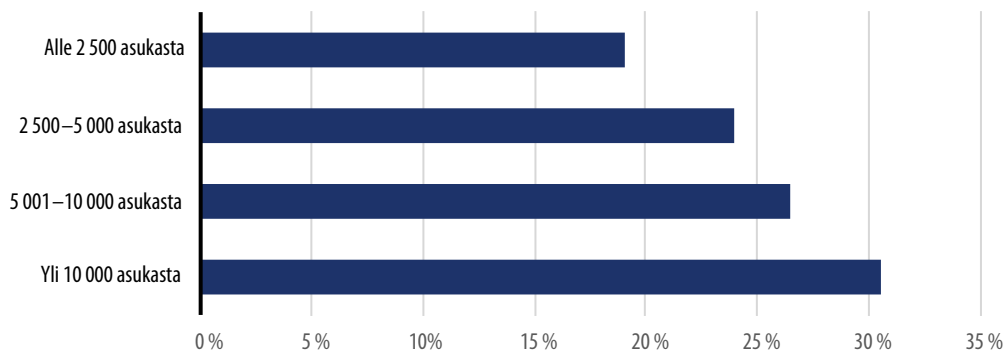
Seuraavassa kuviossa on esitetty kyselyyn osallistuneiden kuntien maakunnallinen jakauma suurimmasta pienimpään. Maakuntakohtaisen vastausosuuden rinnalla on esitetty kuntien maakunnallinen perusjakauma. Kyselyssä hieman aliedustetuiksi jäivät Varsinais-Suomen, Keski-Suomen, Uudenmaan, Satakunnan, Pohjois-Savon, sekä Päijät-Hämeen maakunnat. Selkein maakunnallinen puute vastauksissa koskee Ahvenanmaan maakuntaa.

Liite 1. Kuvio 1. Kyselyyn vastanneiden kuntien sijainti maakunnittain. N=121. Kuviossa on huomioitu myös kuntien lukumäärä maakunnittain (maakunnallinen osuus).



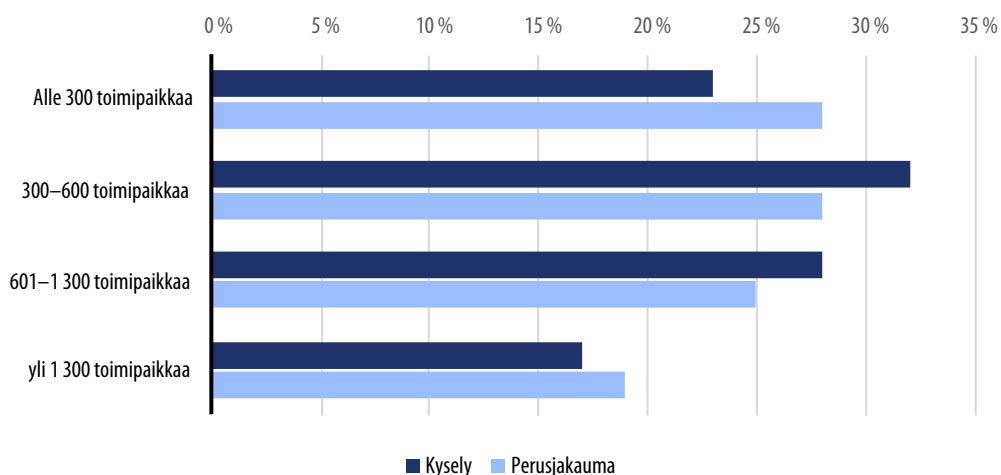
Kyselyyn vastanneista kunnista noin viidesosa (n=23) on alle 2 500 asukkaan kuntia ja 43 prosenttia korkeintaan 5 000 asukkaan kuntia (n=23 + 29). Yli 10 000 asukkaan kuntia on kyselyssä edustettuna noin 31 prosenttia, ja vastaavasti yli 30 000 asukkaan kuntia vain kuusi prosenttia (n=7). Suomen kaikki kunnat huomioiden vastaajajakauma vastaa hyvin todellista asukaslukukohtaista perusjakaumaa (vastaavat prosenttiosuudet kaikista kunnista: alle 2 500 asukasta 22,5 %, 2 500–5 000 asukasta 22,5 %, 5 001–10 000 asukasta 24 % ja yli 10 000 asukasta 31 %).

Liite 1. Kuvio 2. Kyselyyn vastanneiden kuntien asukasluku. N=121.



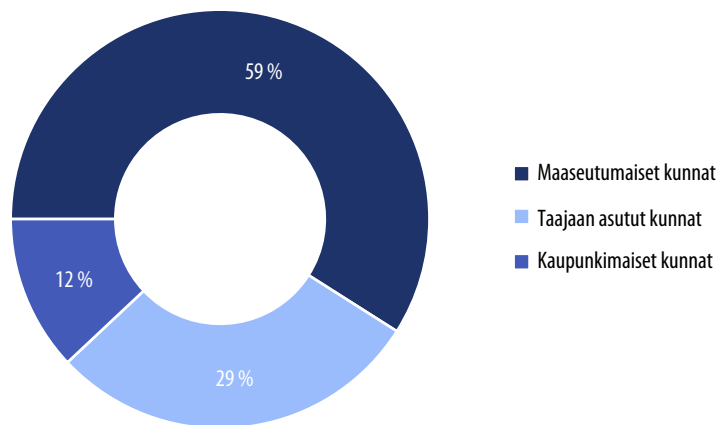
Noin kolmanneksessa kyselyyn vastanneista kunnista yritysten toimipaikkoja on 300–600 kappaletta (n=38). Alle 300 toimipaikan kuntia kyselyvastanneista on 23 prosenttia (n=28), ja vastaavasti yli 1300 toimipaikan kuntia 17 prosenttia (n=21). Vastaajajakaumaa peilaten koko maata koskevaan perusjakaumaan, ovat kyselyssä aliedustettuina alle 300 toimipaikan kunnat sekä hiukan tätä pienemmässä määrin yli 1300 toimipaikan kunnat (Ks. seuraava kuvio).

Liite 1. Kuvio 3. Yritysten toimipaikkojen lukumäärä kyselyyn vastanneissa kunnissa (N=121) sekä yleisesti Suomessa (perusjakauma).



Kyselyyn vastanneista kunnista noin 60 prosenttia on maaseutumaisia kuntia (n=72) ja vajaa kolmannes taajaan asuttuja kuntia (n=35). Noin joka kymmenes kyselyvastaaja edustaa kaupunkimaista kuntaa (n=14). Suomessa maaseutumaisia kuntia on yhteensä 189 kpl (61 %), taajaan asettuja kuntia 63 kpl (20 %) ja vastaavasti kaupunkimaisia kuntia 57 kpl (18 %). Kyselyssä selkeimmin aliedustetuiksi jäävät kaupunkimaiset kunnat, kun taas taajaan asutut kunnat ovat yliedustettuina. Kyselyvastaajien jakauma vastaa maaseutumaisten kuntien osalta ao. kuntaluokan osuutta perusjakaumassa.

Liite 1. Kuvio 4. Kyselyyn vastanneiden kuntien kuntaluokka jakautuen maaseutumaisiin, taajaan asuttuihin ja kaupunkimaisiin kuntiin. N=121.

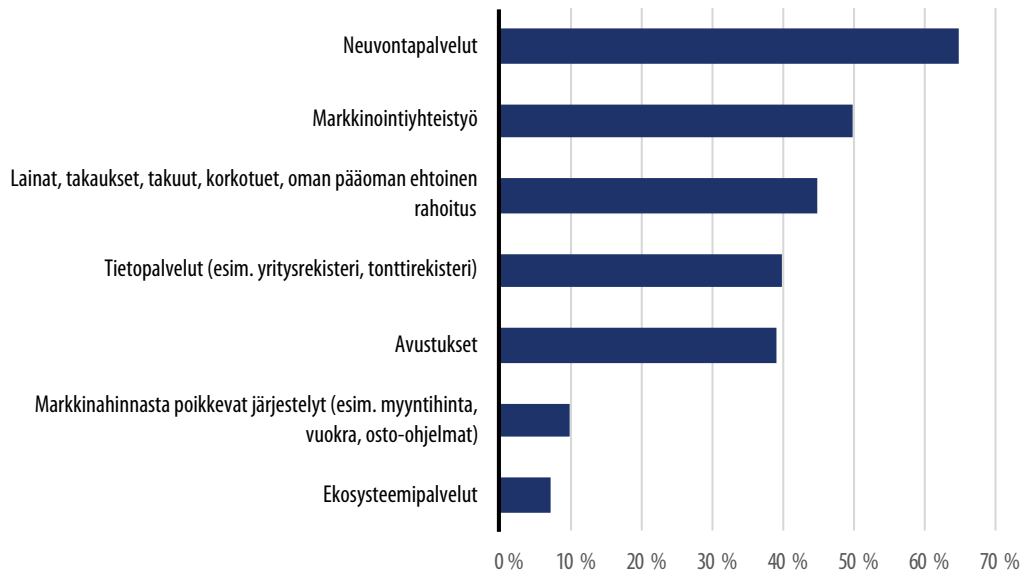


Kuntien myöntämät taloudelliset tuet yrityksille

Kyselyssä tiedusteltiin mitä tukia, niin taloudellisia kuin ei-taloudellisia, kunta on myöntänyt yrityksille ja omistamilleen yhtiöille vuosina 2019–2021. Yleisin tukimuoto on neuvontapalvelut, joita on myöntänyt kaksi kolmesta kyselyyn vastanneesta kunnasta (65 % vastanneista kunnista, n=79). Neuvontapalvelujen rooli kunnissa on keskeinen; neuvontapalvelun avulla yritykset saavat tietoa valtion tuista ja niitä voidaan ohjata näiden tukien piiriin.

Vastaavasti puolet vastanneista kunnista tukee yrityksiä markkinointiyhteistyön avulla ja 45 prosenttia (n=55) kunnista tukee kunnan omien yhtiöiden ja yhteisöjen toimintaa lainan, takauksen, takuun, korkotuen ja/tai oman pääoman ehtoisen rahoituksen avulla. Vastaavasti markkinahinnasta poikkeavat järjestelyt (esim. myyntihinta, vuokra, osto-ohjelmat) ja ekosysteemipalvelut ovat suhteellisen harvan kunnan hyödyntämiä tukimuotoja (enintään 10 % kunnista, n=8–12).

Liite 1. Kuvio 5. Tukimuodot, joilla kunta on tukenut yritysten (ml. kunnan omat yhtiöt ja yhteisöt) toimintaa vuosina 2019–2021. N=121. Kysymys: Millä tavoin edustamasi kunta on tukenut yritysten (ml. kunnan omat yhtiöt) toimintaa viimeisen kolmen vuoden aikana (2019–2022)? Valitse seuraavista vaihtoehtoista käytössä olleet tukimuodot.



Tarkasteltaessa kuntien yleisimpiä tukimuotoja vuosina 2019–2021 kunnan asukasluvun mukaan, alle 2 500 asukkaan kunnissa yleisin tukimuoto on ollut markkinointiyhteistyö ja sitä suuremmissa kunnissa neuvontapalvelut. Kyselyn mukaan kolme yleisintä tukimuotoa (neuvontapalvelut; markkinointiyhteistyö; lainat, takaukset, takuut, korkotuet ja oman pääoman ehtoinen rahoitus) eivät juurikaan riipu kunnan koosta, mutta yli 10 000 asukkaan kunnissa kolmen yleisimmän tukimuodon joukossa ovat tietopalvelut, joita tarjoaa 60 prosenttia ko. kokoluokan kunnista. Tietopalvelujen osuus tätä pienemmissä kunnissa on 26–41 prosenttia.

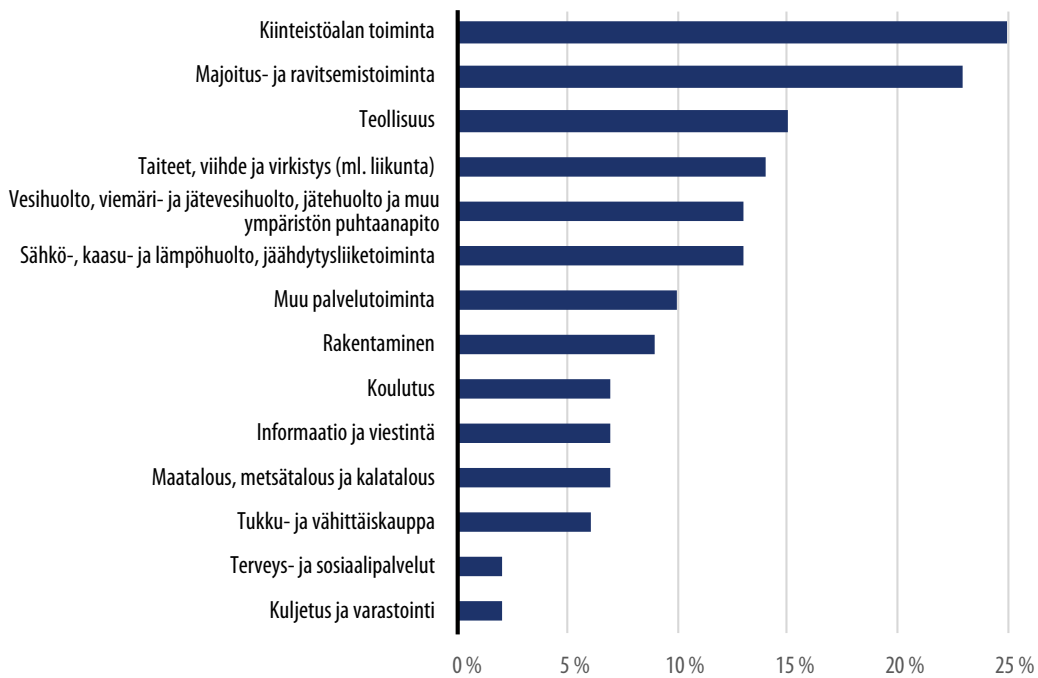
Liite 1. Taulukko 1. Yleisimmät kuntien myöntämät tukimuodot yrityksille (TOP 3) kunnan asukasluokan verrattuna (%-osuus kyseiseen kuntaluokkaan vastanneista) vuosina 2019–2021. N=121. Kysymys: Millä tavoin edustamasi kunta on tukenut yritysten (ml. kunnan omat yhtiöt) toimintaa viimeisen kolmen vuoden aikana (2019–2022)? Valitse seuraavista vaihtoehdoista käytössä olleet tukimuodot.

Alle 2 500 asukasta (n=23)	2 500–5 000 asukasta (n= 29)	5 001–10 000 asukasta (n=32)	Yli 10 000 asukasta (n=37)
Markkinointiyhteistyö (57 %)	Neuvontapalvelut (62 %)	Neuvontapalvelut (56 %)	Neuvontapalvelut (84 %)
Neuvontapalvelut (52 %)	Avustukset (59 %)	Markkinointiyhteistyö + Lainat, takaukset, takuut, korkotuet, oman pääoman ehtoinen rahoitus (kumpikin 38 %)	Markkinointiyhteistyö (62 %)
Avustukset + Lainat, takaukset, takuut, korkotuet, oman pääoman ehtoinen rahoitus (kumpikin 39 %)	Lainat, takaukset, takuut, korkotuet, oman pääoman ehtoinen rahoitus (52 %)	Avustukset (31 %)	Tietopalvelut (esim. yritysrekisteri, tonttirekisteri) (60 %)

Vastaajien kuntaluokka huomioiden tietopalvelujen osuus yrityksille tarjottavista tukimuodoista yleistyy maaseutumaisesta kunnasta siirryttäessä taajaan asuttuun kuntaan ja kohti kaupunkimaisia kuntia. Noin kolmanneksessa maaseutumaisista kunnista on tarjolla tietopalveluja, kun taas vastaava osuus kaupunkimaisten kuntien osalta on 71 prosenttia. Vastaavantyyppinen ilmiö on nähtävissä neuvontapalveluissa ja markkinointiyhteistyössä, mutta ei niin suurena kuin tietopalvelujen kohdalla. Kuntaluokkatarkastelussa on myös nähtävissä, että avustukset ovat käytössä noin joka toisella (49 %) maaseutumaisissa kunnissa, kun vastaava osuus taajaan asutuissa kunnissa on 20 prosenttia ja kaupunkimaisissa kunnissa 36 prosenttia.

Kolmanneksessa kuntia (34 % vastaajista, n=35) yrityksille myönnetyt tuet vuosina 2019–2021 eivät ole kohdentuneet tiettyihin toimialoihin. Vastaavasti viidesosassa kuntia (19 % vastaajista, n=19) tukien kohdentumista ei ole seurattu toimialoittain. Yleisimmin kuntien myöntämät tuet ovat toimialakohtaisesti kohdistuneet kiinteistöalaa ja majoitus- ja ravitsemusalaan (23–25 % vastaajista), kun taas kaivostoimintaan ja louhintaan kohdistuvia tukia ei kyselyn vastanneissa kunnissa esiinny. Toimialoista harvoin edustettuina ovat myös terveys- ja sosiaaliala sekä kuljetus- ja varastointiala, joille kohdistuu vain yksittäisiä yritystukia koko kyselyotos huomioiden (n=2+2).

Liite 1. Kuvio 6. Toimialat, jolle kunnan myöntämät taloudelliset yritystuet ovat kohdistuneet vuosina 2019–2021. N=102. Kysymys: Mille toimialoille kunnan myöntämät taloudelliset yritystuet (ml. kuntien omat yhtiöt ja kunnan omien yhteisöjen myöntämät tuet) ovat pääsääntöisesti kohdistuneet vuosina 2019–2021?



Kyselyyn sisältyi kuntien myöntämänä tukimuotona myös Leader- ja EAKR-/ESR-hankkeet. Näiden tukimuotojen osalta kyselyssä korostettiin hankkeiden kohdistumista yritysten liiketoiminnan tukemiseen kunnan oman rahoitusosuuden kautta. On kuitenkin mahdollista, ettei kyselyvastaaja ole selkeästi mieltänyt vastauksissaan erityisesti yritysten liiketoimintaan tai tiettyyn toimialaan kohdistuvia Leader- ja EAKR-/ESR-hankkeita, vaan vastannut yleisemmällä tasolla kunnalla olevan ao. hankkeita. Kyselyn mukaan sekä Leader- että ESR/EAKR-hankkeet ovat kunnissa yleisiä (64 % ja 48 % kunnista mukana hanketoiminnassa), mutta samalla tulee huomioida, että läheskään kaikki hankkeet eivät sisällä taloudellisen toiminnan edistämistä tai suoraan yrityksille kohdentuvaa tukea, vaan hankkeilla usein edistetään yleisten toimintaedellytysten parantamista. Vaikka hankerahoitus kohdistuisikin yksittäisiin yrityksiin, voidaan rahoituksen vaikutukset nähdä esim. tietyn toimialan yrityksiä edistävänä tukitoimena. Koska hanketoiminta ei näin ollen ole yksiselitteisesti tulkittavissa, on kyselyn mahdollistamat Leader- ja EAKR-/ESR-hankerahoitukseen liittyvät tarkastelut otettava lähinnä suuntaa antavina.

Selkeästi yleisimmät kuntien myöntämät taloudelliset tukimuodot vuosina 2019–2021 ovat Leader-hankkeet (kunnalla oma rahoitusosuus) (64 % vastanneista kunnista, n=66), työllisyyttä ja työllistämistä edistävät tuet (esim. kuntalisä, rekrytointilisä, kesätyöseteli) (58 %),

tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö (ml. messuavustus, mainostila) (52 %), EAKR-/ESR-hankkeet (kunnalla oma rahoitusosuus) (48 %), ja kehittämishankkeet elinkeinotoiminnan tukemiseksi, esim. kunnan oma hanke tai kuntien yhteiset (46 % vastaajista, n=46).

Liite 1. Kuvio 7. Kuntien myöntämät taloudelliset yritystukimuodot vuosina 2019–2021. N= 103.

Kysymys: Minkä tyyppisiä taloudellisia tukia kunta on myöntänyt yrityksille vuosina 2019–2021?

Valitse seuraavista kunnan käyttämät tukimuodot.



Kyselyotoksen mukaan harvinaisemmat tuet kunnissa ovat tuki ympäristönsuojeluun, ilmastonmuutoksen hallintaan ja energia-alalle (n=1) sekä sijoitukset alkuvaiheen yrityksiä rahoittaviin pääomarahastoihin (n=2). Muita harvinaisia tukimuotoja, jotka esiintyivät kyselyotoksessa alle kymmenessä kunnassa ovat

- tuki maatalouden yritystoiminnan kehittämiseen (n=9) sekä tuki liikuntainfrastruktuureille ja muille vapaa-ajan infrastruktuureille (yksityisten yritysten omistamat tai kunnan osa-omistamat hankkeet, esim. rakennusinvestoinnit, käyttöoikeuden ostaminen markkinahintaan) (n=9)
- tonttien ja toimitilojen tarjonta markkinahinnasta poikkeavaan hintaan (vuokraus ja myynti) (n=7) ja asuntorakentamiseen liittyvät tuet (n=7)
- tuki alueellisille lentoasemille (n=6)
- investointituki paikallisille infrastruktuureille (tilaratkaisut, lentokenttäinfrastruktuuri, markkinahinnasta poikkeavat investoinnit yhdyskuntatekniikkaan) (n=4)
- Muu poikkeustilanteisiin liittyvä tuki (ei koronatuki), esim. taloudellinen tuki äkillisissä rakennemuutostilanteissa (n=3) ja tuki meri- ja sisävesisatamille (n=3)

Tarkasteltaessa yleisempiä taloudellisia tukimuotoja kunnan asukasluvun mukaan, esiintyy kolmen yleisimmän tukimuodon välillä pieniä painotuseroja. Alle 2 500 asukkaan kunnissa yleisin tukimuoto on tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö (53 % kunnista). Toiseksi yleisin tukimuoto on pienemmissä kunnissa työllisyyttä ja työllistämistä edistävät tuet, mikä on 2 500–5 000 asukkaan sekä yli 10 000 asukkaan kunnissa yleisin tukimuoto. Vastaavasti 5 001–10 000 asukkaan kunnissa yleisin tukimuoto on kehittämishankkeet elinkeinotoiminnan tukemiseksi, esim. kunnan oma hanke tai kuntien yhteiset hankkeet.

Liite 1. Taulukko 2. Yleisimmät taloudelliset tukimuodot (TOP 3) vuosina 2019–2021 kunnan asukaslukuun verrattuna (%-osuus kyseisen kuntaluokan edustajista) (N=103).

Alle 2 500 asukasta	2 500–5 000 asukasta	5 001–10 000 asukasta	Yli 10 000 asukasta
Tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö (ml. messuavustus, mainostila) (53 %)	Työllisyyttä ja työllistämistä edistävät tuet (57 %)	Kehittämishankkeet (50 %)	Työllisyyttä ja työllistämistä edistävät tuet (77 %)
Työllisyyttä ja työllistämistä edistävät tuet (esim. kuntalisä, rekrytointilisä, kesätyöseteli) (42 %)	Tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö (50 %)	Tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö (48 %)	Tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö (58 %)
Kehittämishankkeet (kehittämishankkeet elinkeinotoiminnan tukemiseksi, esim. kunnan oma hanke tai kuntien yhteiset) (37 %)	Kehittämishankkeet (43 %)	Työllisyyttä ja työllistämistä edistävät tuet (48 %)	Kehittämishankkeet (48 %)

Seuraavassa on yksityiskohtaisemmin tarkasteltu kyselyn mukaan yleisimpiä kuntien myöntämiä taloudellisia yritystukimuotoja. Kukin tukimuoto on käytössä kyselyn mukaan vähintään viidenneksellä kunnista. Kaikista yleisimmät tuet ovat käytössä joka toisella tai jopa 64 prosentilla kunnista selvitystyön tarkastelujaksolla.

Selvitystyössä toteutetussa kyselyssä Leader-, EAKR, ja ESR-hankkeiden osalta kyselyssä korostettiin kunnan omaa rahoitusosuutta, mutta silti kyselyvastauksiin tulee suhtautua varauksellisesti. On mahdollista, ettei kyselyvastaaja ole selkeästi mieltänyt vastauksissaan erityisesti yritysten liiketoimintaan tai tiettyyn toimialaan kohdistuvia Leader- ja EAKR-/ESR-hankkeita, vaan vastannut yleisemmällä tasolla kunnalla olevan ao. hankkeita. Lisäksi kuntien Leader-rahoituksen osalta tulee huomioida, että kunnat rahoittavat Leader-toimintaa tietyllä summalla vuosittain, ja vain osa rahoituksesta kohdistuu suorana tukena yrityksille. Rahoitusta myönnetään myös yleishyödyllisiin kehittämis- ja investointihankkeisiin.

Yleisesti kuntien rahoitusosuus julkisesta Leader-tuesta on 20 prosenttia, kun vastaava valtion osuus on 38 prosenttia ja EU:n maaseuturahaston osuus 42 prosenttia. Koska kuntakohtainen osuus lasketaan asukasluokun perustustuen (euroa/maaseutualueilla olevat asukkaat), on kuntarahoituksen määrä sidoksissa kunnan kokoon.

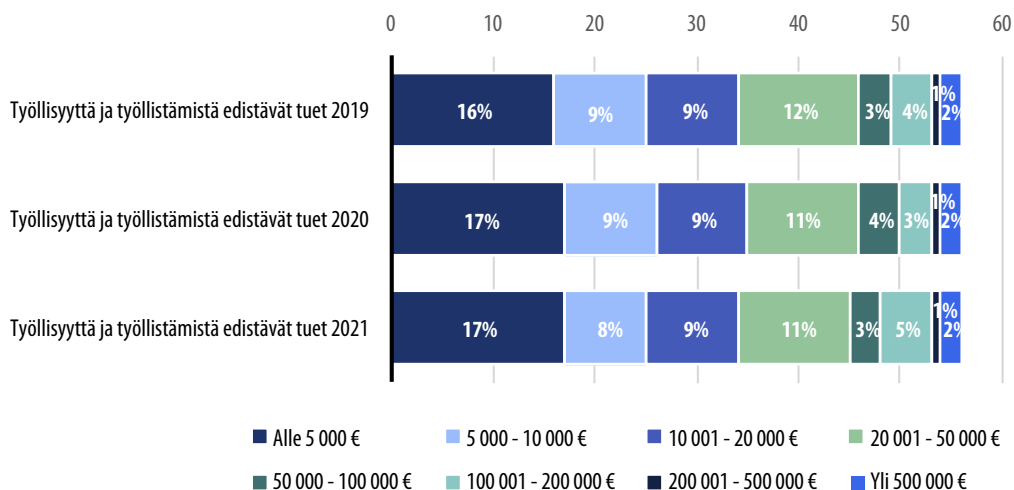
Kyselyn mukaan valtaosa kunnan **Leader-rahoituksen** vuosittaisesta nimellisarvosta on kokonaisvolyymiltaan 10 001–50 000 euroa. Tämä volyymiluokka yhdistää noin 40 prosenttia Leader-hankerahoitusta myöntäneistä kunnista. Viidesosalla kunnista (n=12) Leader-rahoituksen vuosittainen nimellisarvo on 50 001–100 000 euroa (kokonaisvolyymi). Vastaavasti hiukan alle viidesosa kunnista myöntää rahoitusta yhteensä joko alle 5 000 euroa tai 5 000–10 000 euroa.

Kunnan asukasluvun mukaan tarkasteltaessa ovat Leader-hankkeet yleisempiä alle 10 000 asukkaan kunnissa. Alle 2 500 asukkaan kunnista 79 prosentilla on Leader-hankkeita.

Leader-hankkeiden kokonaisrahoituksen nimellisarvo kasvaa kunnan asukasluvun mukaan. Esimerkiksi alle 2 500 asukkaan kunnissa vuosittainen yleisin kokonaisrahoitus on enintään 10 000 euroa (57–64 % ko. kuntaluokasta), kun taas sekä 2 500–5 000 asukkaan että 5 001–10 000 asukkaan kunnissa suurin vuosittainen volyymiluokka on 10 001–50 000 euroa (kokonaisvolyymi). Asukasluvultaan suurimmassa kuntaluokassa (yli 10 000 asukasta) Leader-rahoituksen yleisin nimellinen kokonaisvolyymi on 10 001–50 000 euroa/vuosi. (45–50 % kuntaluokan kunnista), ja noin 30–35 prosenttia suurimmista kunnista ovat allokoineet rahoitukseen vuositason 50 001–100 000 euroa.

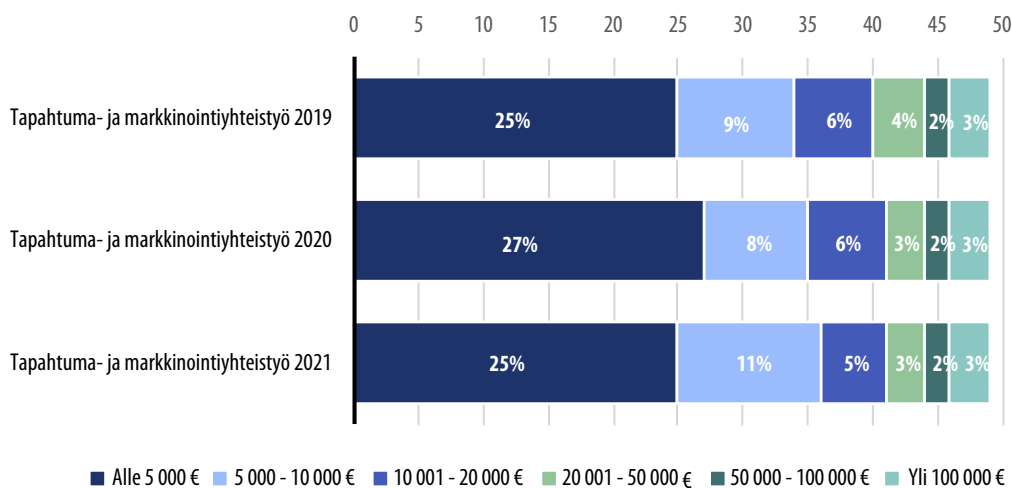
Työllisyyttä ja työllistämistä edistävien tukien kokonaisvolyyymi ovat kunnissa yleisemmin alle 5 000 euroa/vuosi. Tämä volyyminluokka yhdistää noin 30 prosenttia kunnista. Tukea myöntäneitä kuntia on suhteellisesti yhtä paljon kokonaistukiluokassa 5 000–10 000 euroa/vuosi, 10 001–20 000 euroa/vuosi kuin 20 001–50 000 euroa/vuosi; jokaisessa volyyminluokassa on noin 15–20 prosenttia kunnista. Vain yksittäiset kunnat myöntävät työllisyyttä ja työllistämistä edistäviä tukia yhteensä yli 200 000 euroa/vuosi. Tuet kohdistuvat vajaassa kolmanneksessa kunnista (27 %, n=14) enintään viidelle yritykselle. Vastaavasti tuet kohdistuvat joko 6–10 yritykselle tai 11–20 yritykselle 10–12 kunnassa.

Liite 1. Kuvio 8. Kuntien myöntämät työllisyyttä ja työllistämistä edistävät tuet vuosina 2019–2021. Tukien volyyminluokat sekä tukea myöntäneiden kuntien lukumäärä. N= 56. Kysymys: Mikä on ollut kunnan tai sen omistaman yhtiön/yhteisön myöntämien työllistämistukien volyyymi (sis. kuntalisä, rekrytointilisä, kesätyöseteli jne.) yrityksille vuosina 2019–2021 (vuosittain myönnetty tukisumma)?



Kuntien myöntämät **tapahtuma- ja markkinointituet** ovat noin joka toisessa kunnassa kokonaisvolyyymiltaan alle 5 000 euroa/vuosi (n=25–27). Kyselyn mukaan vuositasolla noin 10 kuntaa myöntää tapahtuma- ja markkinointitukea yhteensä 5 000–10 000 euroa ja vain muutama kunta myöntää tukea joko 50 000–100 000 euroa/vuosi tai yli 100 000 euroa/vuosi (nimellinen kokonaisvolyyymi). Puolet myönnetyistä tuista kohdistuu vuositasolla enintään viidelle yritykselle/kunta, noin kolmannes 6–10 yritykselle/kunta.

Liite 1. Kuvio 9. Kuntien myöntämät tapahtuma- ja markkinointiyhteistyöhön liittyvät tuet vuosina 2019–2021. Tukien volyymiluokat sekä tukea myöntäneiden kuntien lukumäärä. N= 49.
Kysymys: Mikä on ollut kunnan tai sen omistaman yhtiön/yhteisön myöntämä tapahtuma- ja markkinointituki yrityksille vuosina 2019–2021 (vuosittain myönnetty tukisumma)?



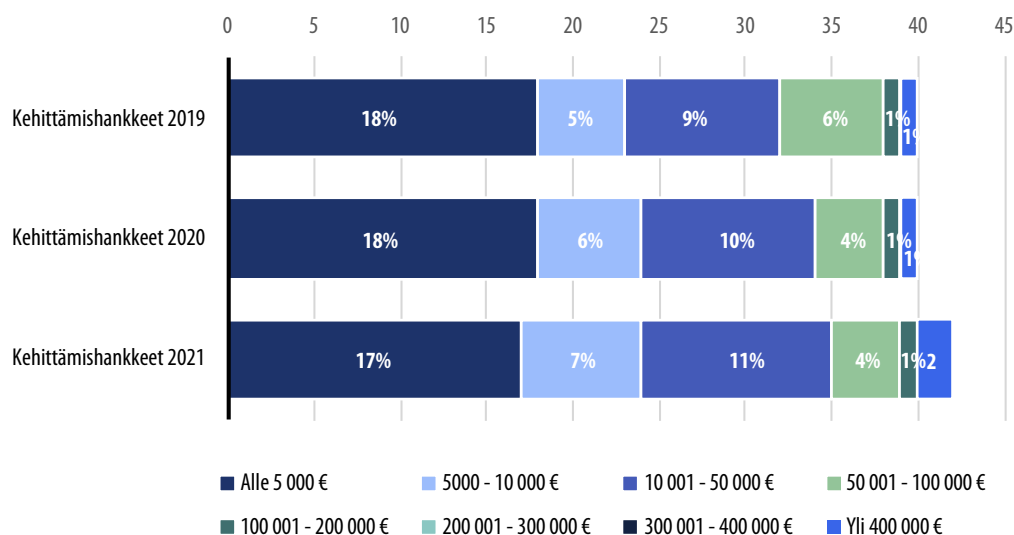
Noin kolmannes kunnan tai sen omistaman yhtiön/yhteisön **EAKR/ESR-hankerahoituksesta** on vuositasolla 10 001–50 000 euroa (rahoituksen nimellisarvo). Hiukan alle kolmanneksella kunnista rahoituksen nimellinen kokonaisvolyymi on 5 000–10 000 euroa/vuosi. Alle viidessä kyselyyn vastanneessa kunnassa EAKR-/ESR-hankerahoitus on kokonaisuudessaan yli 200 000 euroa/vuosi.

Alle 2 500 asukkaan kunnissa EAKR-/ESR-hankkeiden nimellinen rahoitus on pienempi kuin isommissa kunnissa. Esimerkiksi vuonna 2021 alle 2 500 asukkaan kunnissa 71 prosenttia myönsi EAKR-/ESR-hankerahoitusta enintään 10 000 euroa (kokonaisvolyymi), kun vastaava osuus tässä volyymiluokassa yli 10 000 asukkaan kunnissa oli 23,5 prosenttia.

Kuten edellä on todettu, niin Leader- kuin ESR/EAKR-rahoitusta koskevien tarkastelujen osalta on olemassa tietty tulkinallinen haaste. Suurin osa ESR/EAKR-hankkeista, joihin kunnat myöntävät omarahoitusosuuksia ovat luonteeltaan yleistä toimintaympäristöä kehittäviä, ja vain pienessä osassa hankkeita myönnetään de minimis -tukea yrityksille, ja tämäkin muodostaa vain osan hankkeen kokonaisbudjetista.

Kunnan tai sen omistaman yhtiön/yhteisön **rahoitus yritysten liiketoiminnan kehittämishankkeisiin** on pääosassa hankkeita rahoittaneista kunnista (40–45 %) kokonaisvolyymiltaan alle 5 000 euroa/vuosi. Neljänneksellä kehittämishankkeita rahoittavista kunnista rahoituksen kokonaisvolyymi on vuositasolla 10 001–50 000 euroa.

Liite 1. Kuvio 10. Kuntien kehittämishankkeisiin liittyvät tuet vuosina 2019–2021. Tukea myöntäneiden kuntien lukumäärä ja myönnetyn tuen volyymiluokka. N=43. Kysymys: Mikä on ollut kunnan tai sen omistaman yhtiön/yhteisön rahoitus yritysten liiketoiminnan kehittämishankkeissa vuosina 2019–2021 (rahoituksen vuosittainen nimellisarvo)?



Kunnan tai sen omistaman yhtiön/yhteisön myöntämä kokonaistuki **yritystoiminnan aloittamiseen** (n=18) on vuositasolla enintään 10 000 euroa muutamaa kuntaa lukuun ottamatta. Puolet tukea myöntäneistä kunnista on kohdistanut tuen enintään viidelle yritykselle, ja vähintään 67 prosenttia ao. kunnista on antanut tukea enintään kymmenelle yritykselle.

Vastaavasti kuntien myöntämä **tuki yritystoiminnan kasvuun, kehittämiseen, ja/tai kansainvälistymiseen** on vuositasolla suuressa osassa kunnista enintään 50 000 euroa (nimellinen kokonaisvolyymi). Noin 46–50 prosentissa tukea myöntäneistä kunnista (n=15) vuosittainen kokonaistuki on alle 10 000 euroa ja vastaavasti 27–33 prosentissa kunnista tuki yritystoiminnan kasvuun, kehittämiseen, ja/tai kansainvälistymiseen on 10 001–50 000 euroa (kokonaisvolyymi). Vuositasolla tuki on pääosin kohdistunut alle viidelle yritykselle kunnassa (53–62 % tukea myöntäneistä kunnista).

Koronapandemiasta johtuvaa tukea (kyse kunnan omasta tuesta, ei valtion tuesta yksityisrittäjälle) on myöntänyt 18 kyselyyn vastannutta kuntaa. Vuonna 2020 korona-tukea myönsi 17 kuntaa, joista seitsemän myönsi tukea enintään 10 000 euroa ja kuusi kuntaa 10 000–50 000 euroa (kokonaisvolyymiluokkia). Vuonna 2021 yhteenlaskettu tukisumma on puolestaan suuressa osassa (65 %) tukea myöntäneitä kuntia alle 10 000 euroa.

Pääosassa kuntia koronatuki kohdistuu vuositasolla enintään 10 yritykselle (vuositasolla 64–68 % kunnista). Enimmillään koronatuki kohdistuu kuntatasolla 51–80 yritykselle (vuonna 2020).

Seuraavassa taulukossa on esitetty kyselyssä esiintyneet kuntien yrityksille myöntämät tukimuodot. Yleisimmät tukimuodot esiintyvät taulukossa ensin. Taulukkoon on koottu tukea myöntäneiden kuntien lukumäärä, yleisemmät tukiluokkavolyymit (vuositaso), tukien enimmäismäärä (volyymiluokka) sekä tukivolyymeissa havaitut muutokset tarkastelujaksolla vuosina 2019–2021.

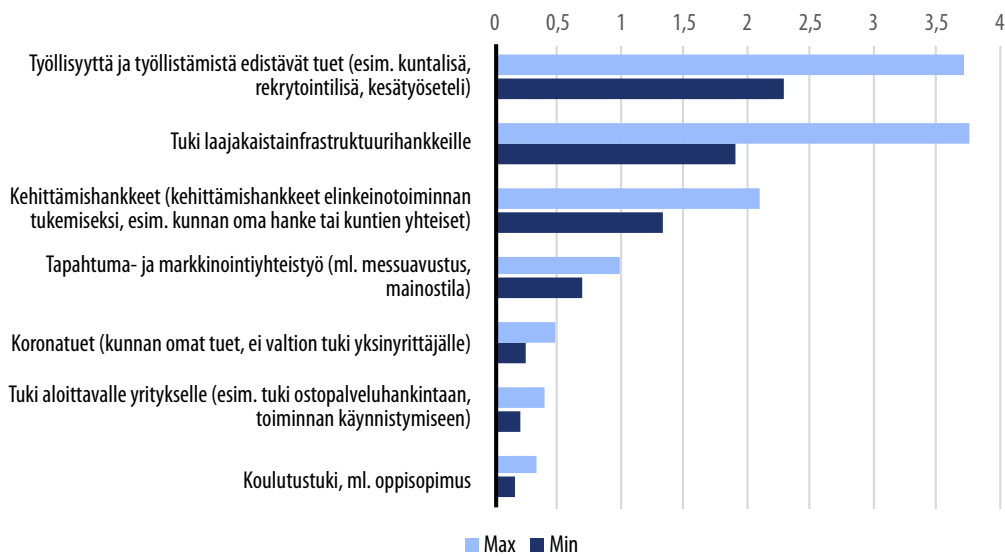
Tukea myöntäneiden kuntien lukumäärää koskevassa taulukon sarakkeessa esiintyy kaksi arvoa. Ensimmäinen arvo viittaa niiden kuntien lukumäärään, jotka ovat kyselyssä valinneet ao. tukimuodon kysymyksessä ”Minkä tyyppisiä taloudellisia tukia kunta on myöntänyt yrityksille vuosina 2019–2021?” Suluissa oleva arvo viittaa puolestaan kuntien lukumäärään, jotka ovat kyselyssä tarkentaneet ao. tukimuodon vuosittaista volyymiluokkaa erillisessä kysymyksessä.

Liite 1. Taulukko 3. Kuntien myöntämät taloudelliset yritystuet vuosina 2019–2021. Kyselytulosten koonnos sisältäen tukimuodot, yksittäistä tukea myöntäneiden kuntien lukumäärä, yleisimmät tukivolyymit vuositasolla, tuen enimmäismäärä (volyymiluokka) sekä mahdolliset muutokset tuen määrässä.

	Tukea myöntäneet kunnat (lkm) (tarkentaviin kysymyksiin vastanneet, lkm)	Yleisin keskimääräinen vuosivolyymi (%-osuus tukea myöntäneistä kunnista)	Tuen enimmäismäärä (volyymiluokka/vuosi) (%-osuus tukea myöntäneistä kunnista)	Mahdolliset muutokset tuen määrässä (€) tarkastelujaksolla
Työllisyyttä ja työllistämistä edistävät tuet (esim. kuntalisä, rekrytointilisä, kesätyöseteli)	60 (56)	alle 5 000 € (29–30 %) 10 001–50 000 € (20–21 %)	yli 500 000 € (4 %)	ei muutoksia
Tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö (ml. messuavustus, mainostila)	54 (50)	alle 5 000 € (51–55 %)	yli 100 000 € (6 %)	ei muutoksia
Kehittämishankkeet	47 (43)	alle 5 000 € (41–45 %)	yli 400 000 € (3–5 %)	ei merkittäviä muutoksia
Tuki aloittavalle yritykselle	21 (18)	alle 5 000 € (47–50 %) 5 000–10 000 € (33–35 %)	100 001–200 000 € (6 %)	ei muutoksia
Koronatuet (ei valtion tuki yksinyrittäjälle)	19 (18)	alle 10 000 € (41–73 %) 10 000–50 000 € (15–35 %)	100 001–200 000 € (0–12 %)	ei merkittäviä muutoksia
Tuki laajakaistainfrastruktuurihankkeille	18 (15)	alle 50 000 € (21–42 %)	yli 1 milj. € (0–8 %)	tukien volyyymi hiukan laskenut
Tuki yritystoiminnan kasvuun, kehittämiseen ja kansainvälistymiseen	16 (15)	alle 5 000 € (33–42 %) 10 001–50 000 € (27–33 %)	yli 300 000 € (8–13 %)	ei merkittäviä muutoksia
Koulutustuki, ml. oppisopimus	14 (13)	alle 5 000 € (62–73 %)	yli 300 000 € (0–7 %)	ei merkittäviä muutoksia
Tuki maatalouden yritystoiminnan kehittämiseen	9 (9)	alle 5 000 € (56–67 %)	yli 300 000 € (6 %)	ei merkittäviä muutoksia
Tuki liikuntainfrastruktuureille ja muille vapaa-ajan infrastruktuureille	9 (9)	alle 50 000 € (45–50 %) 50 000–100 000 € (38 %)	yli 1 milj. € (0–11 %)	ei merkittäviä muutoksia
Asuntorakentamiseen liittyvät tuet	7 (7)	alle 50 000 € (17–100 %)	yli 2 milj. € (17–25 %)	tukien volyymit kasvaneet
Tonttien ja toimitilojen vuokraus ja myynti markkinahinnasta poikkeavaan hintaan	7 (6)	5 000–10 000 € (33–50 %)	200 001–300 000 € (0–20 %)	vuonna 2020 tukien määrä hiukan muita vuosia suurempi
Investointituki paikallisille infrastruktuureille	4 (3)	alle 50 000 € (67 %)	yli 1 milj. € (33 %)	ei muutoksia
Tuki alueellisille lentoasemille	6 (6)	alle 50 000 € (80–83 %)	yli 2 milj. € (17–20 %)	ei merkittäviä muutoksia
Tuki meri- ja sisävesisatamille	3 (3)	yli 2 milj. € (67 %)	yli 2 milj. € (67 %)	ei muutoksia
Muu poikkeustilanteisiin liittyvä tuki (ei koronatuki), esim. taloudellinen tuki äkillisissä rakennemuutostilanteissa	3 (3)	alle 10 000 € (100 %)	alle 10 000 € (100 %)	ei muutoksia
Sijoitukset alkuvaiheen yrityksiä rahoittaviin pääomarahastoihin (VC)	2 (2)	yli 100 000 € (50–100 %)	yli 100 000 € (50–100 %)	ei merkittäviä muutoksia
Tuki ympäristönsuojeluun, ilmastomuutoksen hallintaan ja energia-alalle	1 (1)	yli 1 milj. € (100 %)	yli 1 milj. € (100 %)	ei muutoksia

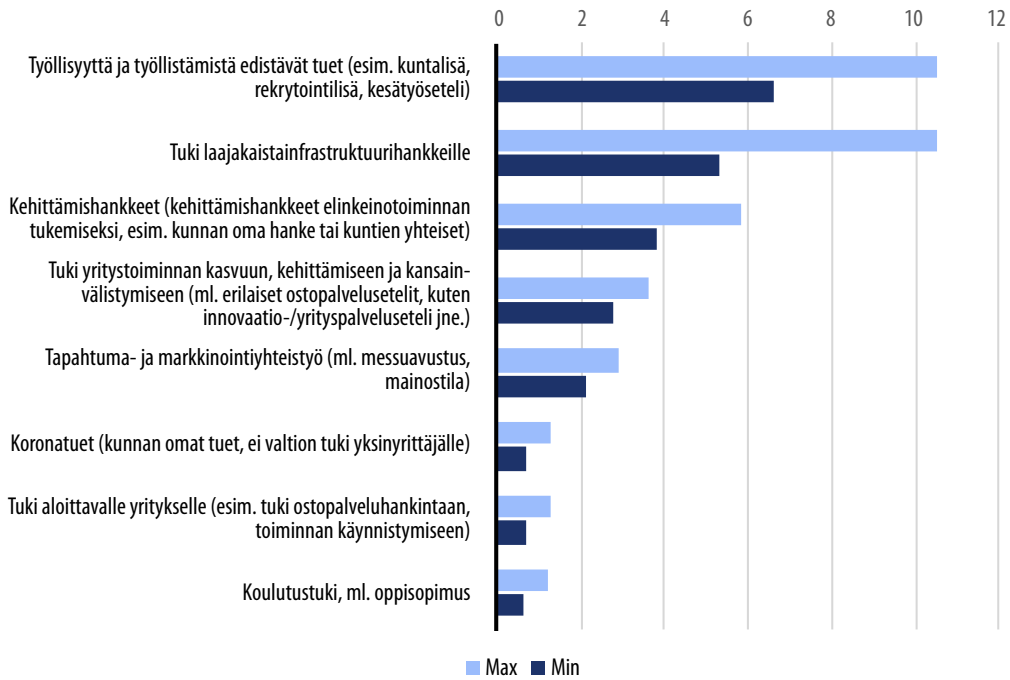
Seuraavassa on esitetty kuntien myöntämät yleisimmät yritystukimuodot vuonna 2021 ja huomioiden yksittäisen tukimuodon kokonaissummien vaihteluväli kyselyaineistossa.

Liite 1. Kuvio 11. Kuntien myöntämät yleisimmät yritystukimuodot ja niiden kokonaissummien (milj. €) vaihteluväli kyselyaineistossa vuonna 2021. Vastanneiden kuntien lukumäärä 121. Mukana ne tukimuodot, joita on myönnetty vähintään kymmenessä kunnassa.



Skaalattaessa kyselyvastauksia koko Suomen kuntakenttää koskevaksi, ovat kuntien työllistämistä ja työllisyyttä edistävät tuet arviolta Suomessa vuosittain yhteensä 6,6–10,5 milj. euroa. Vastaava vaihteluväliarvio kehittämishankkeiden kokonaisvolyymissa on 3,8–5,8 milj. euroa. Verrattaessa kuntien myöntämää tukea aloittavan yrityksen ja jo toiminnassa olevan yrityksen välillä, on vuosittainen tukivolyyymi huomattavasti suurempi yritystoiminnan kasvuun, kehittämiseen ja kansainvälistymiseen. Kuntien vuosittainen tuki aloittavalle yritykselle on arviolta yhteensä 0,6–1,3 milj. euroa, kun vastaava vaihteluväli yritystoiminnan kasvuun, kehittämiseen ja kansainvälistymiseen kohdistuvassa tuessa on koko Suomessa 2,8–3,6 milj. euroa.

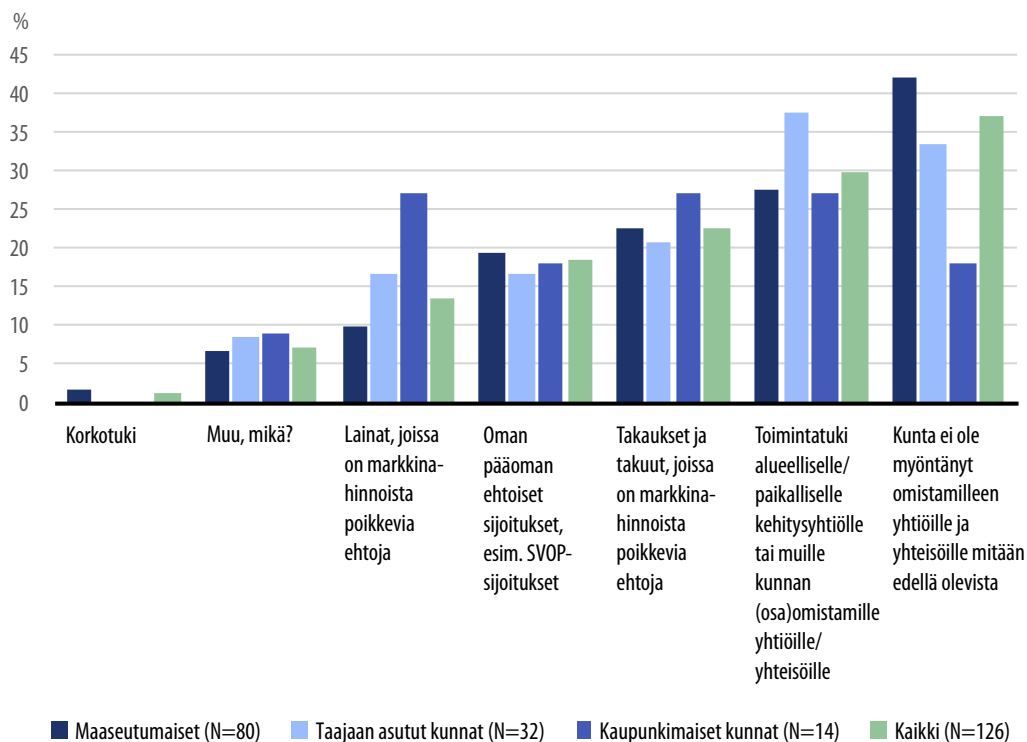
Liite 1. Kuvio 12. Arvio eri yritystukimuotojen volyymistä (vaihteluväli, milj. €) koko Suomessa vuonna 2021. Luvut on painotettu kuntaluokan (kaupunkimainen kunta, taajaan asuttu kunta, maaseutumainen kunta) mukaan.



Kuntien myöntämät taloudelliset tuet omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille

Kyselyssä tiedusteltiin kuntien myöntämiä taloudellisia tukia omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille. 37 prosenttia (36 kpl) kunnista ei ollut myöntänyt yhtäkään kyselyssä nimetyistä tukimuodoista. Kuntaluokka korreloi suoraan tukien myöntämisen kanssa. Maaseutumaisista kunnista 41 prosenttia, taajaan asutuista kunnista 33 prosenttia ja kaupunkimaisista kunnista vain 18 prosenttia ei ole myöntänyt tukia lainkaan. Yleisin myönnettyistä tuista on toimintatuki alueelliselle/paikalliselle kehitysyhtiölle tai muille kunnan (osa)omistamille yhtiöille/yhteisöille. Tätä tukea on myöntänyt 30 prosenttia kysymyseen vastanneista (N=29) kunnista. Seuraavaksi yleisimmät tukimuodot ovat: takaukset ja takuut, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja (23 %, N=22), oman pääoman ehtoiset sijoitukset, esim. SVOP-sijoitukset (19 %, N=18) ja lainat, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja (13 %, N=13). Korkotukea on tarkastelujaksolla myöntänyt vain yksi kunta. Poikkeuksena ovat toimintatuki kehitysyhtiöille, jota myönnetään yleisemmin taajaan asutuissa kunnissa (38 %) ja lainat, joita myönnetään yleisemmin kaupunkimaisissa kunnissa (27 %).

Liite 1. Kuvio 13. Kuntien omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille myönnetty tukimuodot vuosina 2019–2021. Tukia myöntäneiden kuntien osuus eri kuntaluokat huomioiden. Kysymys: Mitä seuraavista kunta on myöntänyt omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille (esimerkiksi kunnan (osa)omistamat tytäryhtiöt, kehitysyhtiöt, maakunnan liitot) vuosina 2019–2021? prosenttia kunnista, joka ovat myöntäneet kyseistä tukimuotoa.



Yleisimmät kuntien myöntämät taloudelliset tukimuodot omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille kunnan asukasluvun mukaan on esitelty Taulukossa 4.

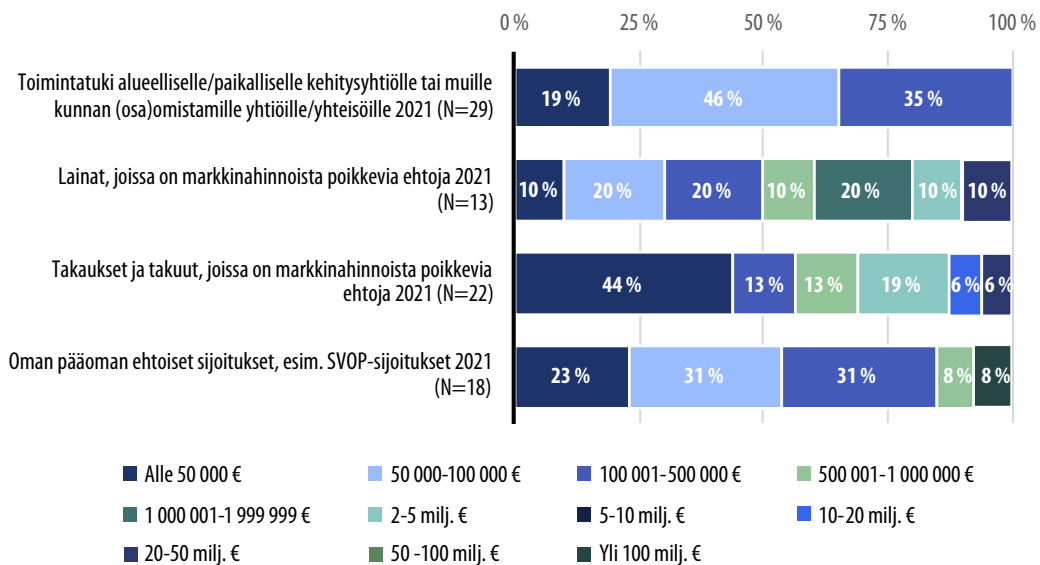
Liite 1. Taulukko 4. Neljä yleisintä kuntien omille yhtiöilleen ja yhteisöilleen myönnettyistä tukimuodoista vuosina 2019–2021. N=121.

Alle 2 500 asukasta (N=23)	2 500–5 000 asukasta (N=29)	5 001–10 000 asukasta (N=32)	Yli 10 000 asukasta (N=37)
Toimintatuki alueelliselle/ paikalliselle kehitysyhtiölle tai muille kunnan (osa) omistamille yhtiöille/ yhteisöille (21 %, 4 kpl)	Takaukset ja takuut, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja (30 %, 8 kpl)	Toimintatuki alueelliselle/ paikalliselle kehitysyhtiölle tai muille kunnan (osa)omistamille yhtiöille/yhteisöille (42 %, 10 kpl)	Toimintatuki alueelliselle/ paikalliselle kehitysyhtiölle tai muille kunnan (osa)omistamille yhtiöille/yhteisöille (33 %, 9 kpl)
Oman pääoman ehtoiset sijoitukset, esim. SVOP-sijoitukset (21 %, 4 kpl)	Takaukset ja takuut, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja (22 %, 6 kpl)	Oman pääoman ehtoiset sijoitukset, esim. SVOP-sijoitukset (21 %, 5 kpl)	Takaukset ja takuut, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja (30 %, 8 kpl)
Lainat, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja (16 %, 3 kpl)	Oman pääoman ehtoiset sijoitukset, esim. SVOP-sijoitukset (19 %, 5 kpl)	Takaukset ja takuut, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja (13 %, 3 kpl)	Lainat, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja (22 %, 6 kpl)
Takaukset ja takuut, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja (16 %, 3 kpl)	Takaukset ja takuut, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja (11 %, 3 kpl)	Lainat, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja (4 %, 1 kpl)	Oman pääoman ehtoiset sijoitukset, esim. SVOP-sijoitukset (15 %, 4 kpl)

Kyselyssä yksittäisen tuen kokonaisvolyymia tiedusteltiin vuosittaisena nimellisarvona. Esimerkiksi lainojen ja takausten osalta tämä tarkoittaa pääoman määrää, ei niihin sisältyvää tuen osuutta. Tukivolyymeita tarkastellessa voidaan huomata, että takauksien ja takuiden vuosittainen nimellisarvo on kunnissa useimmiten pieni; 43 prosentissa ao. tukea myöntäneistä kunnista vuosittainen kokonaisvolyymi on alle 50 000 euroa. Toisaalta kunta-kohtainen vaihtelu on suurta. Osa myönnettyistä takauksista liikkuu nimellisarvoltaan yhteensä jopa kymmenissä miljoonissa euroissa. Myös oman pääoman ehtoiset sijoitukset ovat kunnissa vuositason keskimäärin melko pieniä; 23 prosentissa kunnista näiden

vuosittainen kokonaisvolyyymi on alle 50 000 euroa (nimellisarvo). Noin 95 prosenttia tehdyistä sijoituksista on alle 500 000 euroa/vuosi. (kokonaisvolyymin nimellisarvo) Mukaan mahtuu myös yksittäisiä sijoituksia, jotka ovat arvoltaan 500 000–2 milj. euroa. Markkinaehdoista poikkeavien lainojen nimellinen kokonaisvolyyymi vaihtelee vuosittain suuresti, alle 50 000 eurosta jopa 50 milj. euroon. Puolet kuntien myöntämistä lainoista ovat kuitenkin vuosivolyyymiltään alle 500 000 euroa. Toimintatuki kehitysyhtiöille on useimmin 50 000–100 000 euroa vuodessa (46 % myöntäneistä kunnista). 35 prosenttia myönnettyistä toimintatuista on kokonaisvolyyymiltään 100 000–500 000 euroa vuodessa ja 19 prosenttia on alle 50 000 euroa vuodessa (kokonaisvolyymin nimellisarvo). Kehitysyhtiöille suunnatun toimintatuen osalta tulee huomioida, että tuki on useimmiten avustusmuotoista.

Liite 1. Kuvio 14. Kuntien omille yhtiöilleen ja yhteisöilleen myöntämien eri tukimuotojen nimellisarvojen volyyymi vuonna 2021. Tarkastelussa kunnan myöntämä toimintatuki alueelliselle/paikalliselle kehitysyhtiölle tai muille kunnan (osa)omistamille yhtiöille /yhteisöille /ei-markkinaehtoisten lainojen nimellisarvo/ei-markkinaehtoisten takausten ja takuiden nimellisarvo/oman pääoman ehtoisten sijoitusten nimellisarvo vuosina 2019–2021.



Arvion mukaan nimellisarvoltaan suurin tukimuoto on takaukset ja takuut, joiden vuosittainen kokonaisvolyyymi on 121–291,6 milj. euroa. Takauksissa ja takuissa kuntakohtaiset kokonaisvolyymit vaihtelevat kuitenkin suuresti pienistä alle 50 tuhannen euron tukivolyyymeistä suuriin 20–50 miljoonan euron volyyymeihin (vuosittainen volyymiluokka). Tukia on kuitenkin myönnetty tasaisesti kaikissa volyymiluokissa, joten yhtäkään arvoista ei ole poistettu poikkeavana havaintona. Arvioon liittyy kuitenkin tiettyjä epävarmuuksia muun muassa siitä, että joku suurista summista on ollut virheellinen havainto.

Kokonaisvolyymitään (nimellisarvo) toiseksi suurin tukimuoto ovat lainat (12,7–28,3 milj. €), ja kolmanneksi suurin kehitysyhtiöille myönnetty toimintatuki (6,2–13,7 milj. €) ja oman pääoman ehtoiset sijoitukset (2,8–8,3 milj. €). Lainoihin, toimintatukeen ja sijoituksiin ei liity samanlaista epävarmuutta kuin takauksiin ja takuisiin, koska havainnot ovat normaalisti jakautuneet pienempiin volyymiluokkiin, lukuun ottamatta muutamaa poikkeavaa havaintoa, jotka on poistettu aineistosta.

Liite 1. Taulukko 5. Arvio kuntien omille yhtiöilleen ja yhteisöilleen myöntämistä tuista vuonna 2021. Kyselyvastauksiin perustuvat volyymit on painotettu kuntaluokan (kaupunkimainen kunta, taajaan asuttu kunta, maaseutumainen kunta) mukaan.

Tukimuoto (vuonna 2021)	Minimi (milj. €)	Maksimi (milj. €)
Lainat, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja	12,7	28,3
Takaukset ja takuut, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja	121,0	291,6
Oman pääoman ehtoiset sijoitukset, esim. SVOP-sijoitukset	2,8	8,3
Toimintatuki alueelliselle/paikalliselle kehitysyhtiöille tai muille kunnan (osa)omistamille yhtiöille/yhteisöille	6,2	13,7
Summa	142,7	341,9

Tarkastelujaksolla 2019–2021 sekä kuntien omille yhtiöille ja yhteisöille myöntämien tukivolyyymien (tukien nimellisarvo) että tukia myöntäneiden kuntien lukumäärän osalta ei juurikaan esiinny vaihtelua. Vuosikohtaiset erot ovat koronapandemiasta huolimatta melko vähäisiä. Toimintatuki on pienentynyt jonkin verran vuosina 2019–2021, ja oman pääoman ehtoisia sijoituksia tehneiden kuntien määrä on pienentynyt, mutta sijoitusten volyymit ovat kuitenkin kasvaneet. Seuraavassa taulukossa on esitetty kuntien myöntämät taloudelliset tuet omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille kyselytulosten mukaan. Taulukossa on huomioitu yksittäiset tukimuodot sekä tukimuotokohtaisesti tukea myöntäneiden kuntien lukumäärä, yleisin vuosittainen volyymiluokka, volyymiluokan enimmäistaso, sekä arvio tukivolyyymia koskevasta muutoksesta tarkastelujaksolla (vuosina 2019–2021).

Liite 1. Taulukko 6. Kuntien myöntämät taloudelliset tuet omistamilleen yhtiöille ja yhteisöille (esimerkiksi kunnan (osa)omistamat tytäryhtiöt, kehitysyhtiöt, maakunnan liitot) vuosina 2019–2021. Kyselytulosten koonnos sisältäen tukimuodot, yksittäistä tukea myöntäneiden kuntien lukumäärä, yleisimmät tukivolyymit vuositasolla (nimellisarvo), korkein volyymiluokka sekä mahdolliset muutokset tuen määrässä.

Tukimuoto	Tukea myöntäneet kunnat, lkm (tarkentaviin volyymi- ym. kysymyksiin vastanneet, lkm)	Yleisin keskimääräinen vuosivolyymi (%-osuus tukea myöntäneistä kunnista)	Tuen enimmäismäärä (volyymiluokka ja %-osuus tukea myöntäneistä kunnista)	Mahdolliset muutokset tuen määrässä (€) tarkastelujaksolla
Toimintatuki alueelliselle/paikalliselle kehitysyhtiölle tai muille kunnan (osa) omistamille yhtiöille/yhteisöille	29 (29)	50 000–100 000 € (45–46 %) 200 001–500 000 € (30–32 %)	50 000–100 000 € (45–46 %) 200 001–500 000 € (30–32 %)	ei merkittäviä muutoksia
Takaukset ja takuut, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja	22 (17)	alle 50 000 € (31–64 %) 2–5 milj. € (14–18 %)	20–50 milj. € (0–6 %)	nimellisarvoissa pientä kasvua
Oman pääoman ehtoiset sijoitukset, esim. SVOP-sijoitukset	18 (17)	alle 50 000 € (23–50 %)	5–10 milj. € (0–7 %)	nimellisarvoissa pientä kasvua
Lainat, joissa on markkinahinnoista poikkeavia ehtoja	13 (13)	alle 50 000 € (10–31 %) 100 001–500 000 € (15–20 %)	5–10 milj. € (0–10 %)	nimellisarvoissa pientä kasvua
Korkotuki	1 (1)	alle 50 000 € (0–100 %)	50 000–100 000 € (0–100 %)	nimellisarvoissa pientä kasvua

Kuntien näkemykset yritystuista ja kansallisesta yritystukirekisteristä

Yli puolet kyselyyn vastanneista kunnista arvioi, etteivät kunnan myöntämät taloudelliset tuet yrityksille tule kasvamaan seuraavien 2–3 vuoden aikana (58 %). Suurin osa kuntanedustajista (62 %) kokee, ettei kuntien ja valtion myöntämissä tuissa yrityksille esiinny päällekkäisyyksiä, mutta niissä esiintyy katvealueita (47 % vastaajista). Katvealueiksi haastatellut mainitsevat esimerkiksi startup-vaiheen siemenrahaston ja ekosysteemirahoituksen puuttumisen, haasteet Finnveran, yrityksen oman rahoituksen sekä pankin tarjoaman rahoituksen yhteensovittamisessa (investointituki) sekä yksityrittäjän puutteelliset tukitoimet (vastauksissa korostuu liikevaihtoon suhteutetun tuen tarve). Usea kuntahaastateltu mainitsee, ettei investointien toteuttamiseen esiinny selkeää tukea.

Kuntien arvio valtiontukilainsäädäntöosaamisesta vaihtelee. Noin kolmanneksessa kunnissa osaaminen koetaan riittävänä, mutta vastaavasti noin kolmanneksessa kuntia tilanne nähdään päinvastaisesti.

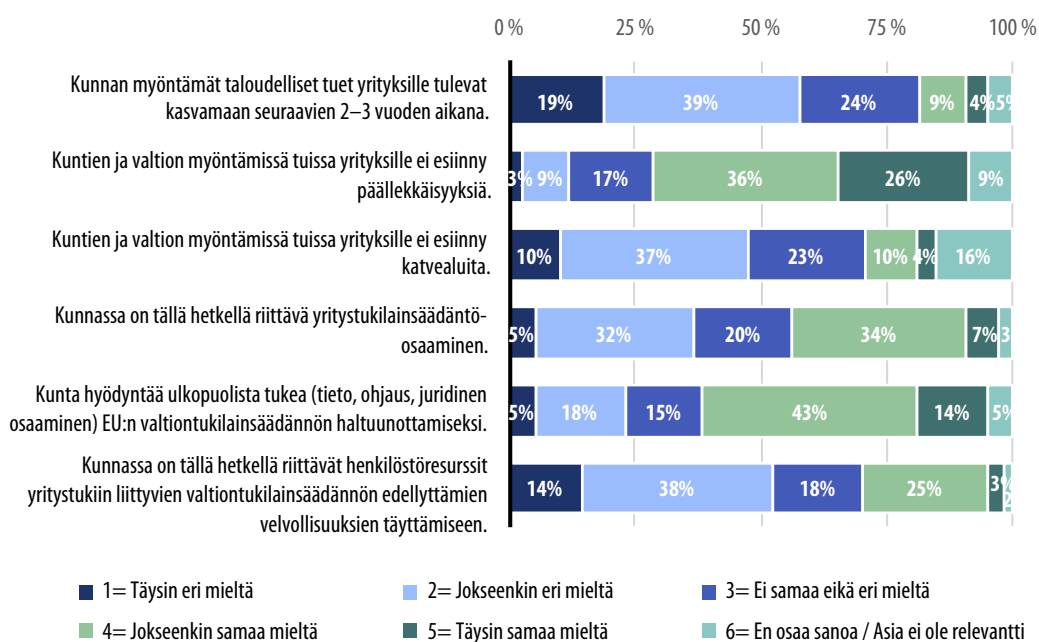
Suurin osa kunnista (57 % vastaajista) hyödyntää ulkopuolista tukea (tieto, ohjaus, juridinen osaaminen) EU:n valtiontukilainsäädännön haltuun ottamiseksi. Yli puolet (52 %) kunnista kokee, ettei heillä tällä hetkellä ole täysin riittäviä henkilöstöresursseja yritystukiin liittyvien valtiontukilainsäädännön edellyttämien velvollisuuksien täyttämiseen. Tukea ja asiantuntemusta moni kunta saa alueelliselta kehitysyhtiöltä. Myös muun ulkopuolisen osaamisen tarve ja rooli korostuu kyselyn avovastauksissa (N=18).

”Haluaisimme ehdottomasti kaupungin henkilöstölle lisäkoulutusta yritystukiin liittyen. Maan ja kiinteistöjen myynnit, yritystilojen vuokraaminen, kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden rahoitusratkaisut - uskon, että erittäin monessa kunnassa ei ole näihin kiinnitetty huomioita tai ei ole osaamista, jolla asia huomioitaisiin riittävällä tasolla. Lähialueen kunnissa osaamista ei ole senkään vertaa mitä meillä, tai sitten tehdään tarkoituksella tukipäätöksiä huomioimatta tuen osuutta.”

”EU valtiontukilainsäädännön tulkinnassa eri hankkeiden osalta on jouduttu turvautumaan ulkopuoliseen asiantuntija-apuun vuotuisesti vaihtelevilla, kuitenkin merkittävillä summilla. Eikö löydy mitään julkista instanssia ja asiantuntijaa, joka oikeasti ottaisi koppia EU-valtiontukilainsäädännöstä vai onko se jätetty yksityisten lakiasiantuntijoiden tehtäväksi?”

”Kehittämissyhtiö on tarjonnut valtiontukiin liittyvää tietoutta kuin myös aiheelle vihkiytyneet konsulttitoimistot. Valtio on hoitanut tosi huonosti valtiontuki-informatiikan koska tavallisella hallintovirkamiehellä ei ole mitään lähdettä minkä kautta saisi kelvollisen kuvan valtiontuista ja niiden sallittavuudesta. Esim. kuntalain pykäläviittaukset SEUT 107 ja 108 artikloihin muodostavat täydellisen sudenkuopan. Parasta on kun kaikessa pysyy erillään kaikista valtiontuista, luvallisistakin, koska sieltä ei ole odotettavissa mitään muuta kuin vaikeuksia kansalaisten kanteluiden vuoksi. Tämä varmaankin aiheuttaa menetyksiä kuntien elinvoimassa EU-rahojen jäädessä käyttämättä ...”

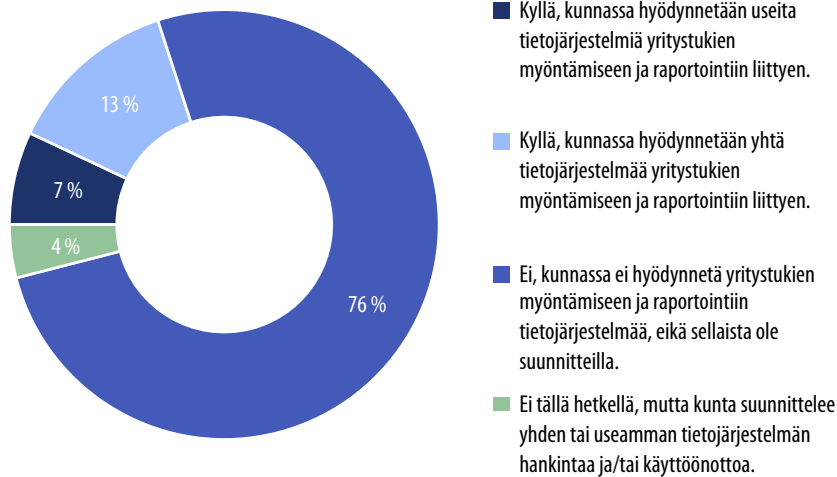
Liite 1. Kuvio 15. Kuntien näkemyksiä yritystuista. Kysymys: Seuraavassa on yritystukia koskevia väittämiä. Arvioi edustamasi kunnan näkökulmasta, kuinka samaa/eri mieltä väittämien kanssa olet. N=118.
1= Täysin eri mieltä... 5 = Täysin samaa mieltä.



Suurin osa kyselyn yritystukiin liittyvistä väittämävastauksista ei merkittävästi eroa kunnan koon mukaan. Selkein ero koskee alle 2 500 asukkaan kunnan ja yli 10 000 asukkaan kunnan edustajien vastauksia, jotka koskevat riittävää henkilöstöresurssia yritystukiin liittyvien valtiontukilainsäädännön edellyttämien velvollisuuksien täyttämiseen. Alle 2 500 asukkaan kunnissa 23 prosenttia vastaajista on vähintään jokseenkin samaa mieltä väittämien kanssa, että henkilöstöresurssit ovat riittävät valtiontukilainsäädännön edellyttämien velvollisuuksien täyttämiseen, kun vastaava prosenttiosuus yli 10 000 asukkaan kunnissa on noin 48 prosenttia.

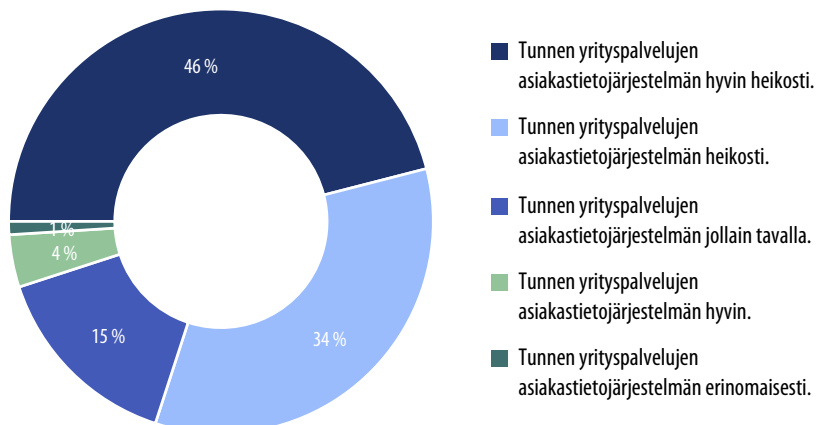
Vain suhteellisen harvassa kunnassa on käytössä tietojärjestelmä-/järjestelmiä yrityksille myönnettyjen tukien hallinnointiin ja seurantaan. Yksi tai useampi järjestelmä on käytössä vain viidenneksellä kuntia, kun taas 76 prosenttia (n=85) kuntia on tietojärjestelmää vailla. Vain muutamassa kunnassa (n=5) tietojärjestelmähankinta on suunnitteilla. Kunnan asukasluku huomioiden tietojärjestelmä on yleisemmin käytössä yli 10 000 asukkaan kunnissa. 38 prosentilla yli 10 000 asukkaan kunnista on käytössään vähintään yksi tietojärjestelmä yrityksille myönnettyjen tukien hallinnoinnissa ja seurannassa.

Liite 1. Kuvio 16. Yritystukien hallinnoinnissa ja seurannassa hyödynnetyt tietojärjestelmät kunnissa. N=112. Kysymys: Hyödyntääkö kunta yrityksille myönnettyjen tukien hallinnoinnissa ja seurannassa tietojärjestelmää/tietojärjestelmiä?



Kyselyn mukaan työ- ja elinkeinoministeriön yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmä tunnetaan kunnissa heikosti tai hyvin heikosti (80 % vastaajista, n=94). Vain viidennes kuntavastaajista kokee tuntevensa järjestelmän edes jollain tavalla. Heikoiten järjestelmä tunnetaan 5 001–10 000 asukkaan kunnissa; väittämävastausten mukaan 88 prosenttia näistä kunnista tuntee järjestelmän joko heikosti tai hyvin heikosti.

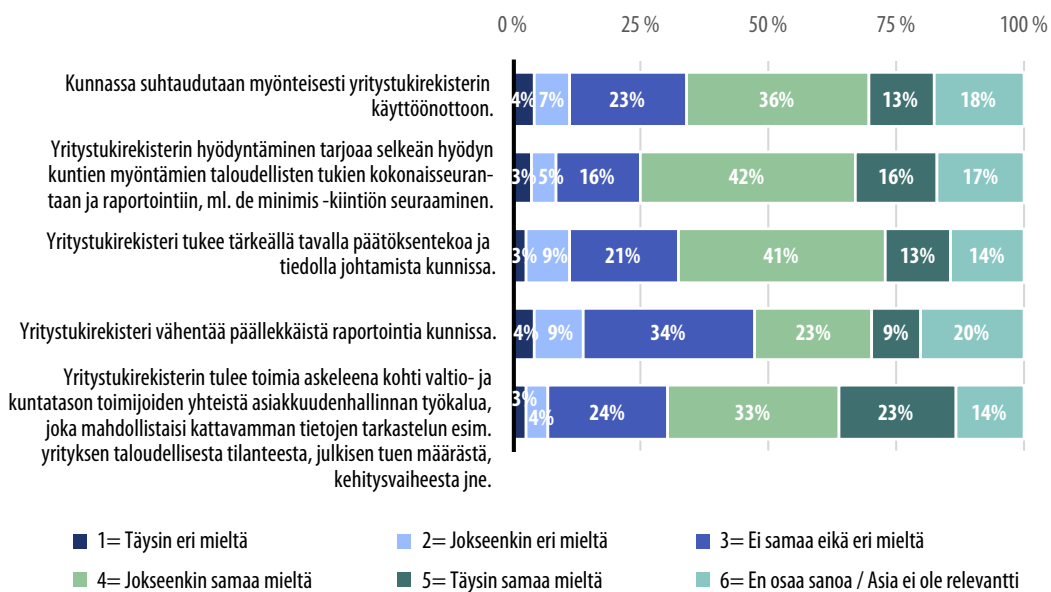
Liite 1. Kuvio 17. Työ- ja elinkeinoministeriön yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmän tunnettuus kunnissa. N= 118. Kysymys: Kuinka hyvin tunnet yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmän, jonka osana yritystukirekisteri on?



Lähtökohtaisesti enemmistö kunnista suhtautuu yritystukirekisteriin myönteisesti. Täysin tai jokseenkin tätä mieltä kyselyyn vastanneista on 49 prosenttia. Vielä suurempi osa (58 % vastaajista) kokee, että yritystukirekisterin hyödyntäminen tarjoaa selkeän hyödyn kuntien myöntämien taloudellisten tukien kokonaisuurantaan ja raportointiin, ml. de minimis-kiintiön seuraamiseen. Yritystukirekisteri nähdään päätöksentekoa ja tiedolla johtamista tukevana työkaluna kunnissa (54 % vastaajista täysin ja tai jokseenkin tätä mieltä), ja yli puolet vastaajista (55 %) näkee yritystukirekisterin roolin askeleena kohti valtio- ja kuntatason toimijoiden yhteistä asiakkuudenhallinnan työkalua, joka mahdollistaisi kattavamman tietojen tarkastelun esimerkiksi yrityksen taloudellisesta tilanteesta, julkisen tuen määrästä, kehitysvaiheesta jne.

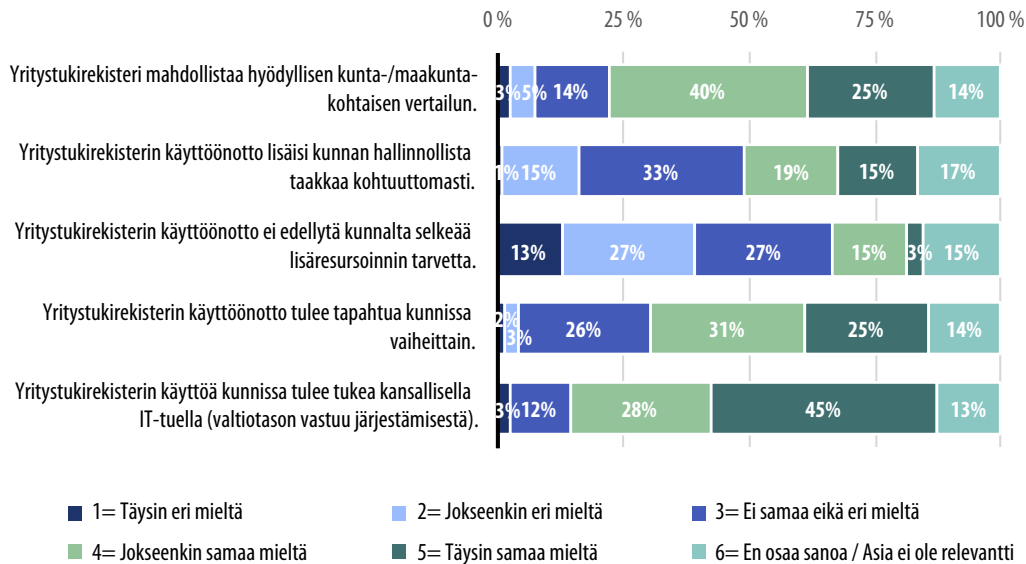
Liite 1. Kuvio 18. Kuntien asenteita ja näkemyksiä yritystukirekisteriä kohtaan. N=118.

Kysymys: Arvioi edustamasi kunnan näkökulmasta, kuinka samaa/eri mieltä väittämien kanssa olet. Käytä vastauksissasi annettua asteikkoa.



Tarkasteltaessa yritystukirekisterin käyttöönottoa koskevia väittämiä, vastauksissa on nähtävissä hiukan kriittisempi suhtautuminen. Noin kolmannesta kunnista askarruttaa yritystukirekisterin käyttöönoton aiheuttama työmäärä. 34 prosenttia vastaajista on vähintään jokseenkin sitä mieltä, että käyttöönotto lisäisi kunnan hallinnollista taakkaa kohtuuttomasti, ja 40 prosenttia vastaajista kokee, että yritystukirekisterin käyttöönotto edellyttäisi, ainakin jossain määrin, kunnalta selkeää lisäresursoinnin tarvetta. Reilu puolet vastaajista (56 %) katsoo, että yritystukirekisterin käyttöönotto tulee tapahtua kunnissa vaiheittain, ja yli 70 prosenttia kyselyvastaajista kokee, että yritystukirekisterin käyttöä kunnissa tulee tukea kansallisella IT-tuella, minkä järjestämisvastuu tulisi olla valtiolla. Mahdollisista haasteista huolimatta kyselyvastaajat kokevat, että yritystukirekisteri mahdollistaa hyödyllisen kunta-/maakunta-kohtaisen vertailun (65 % vastaajista täysin tai jokseenkin tätä mieltä).

Liite 1. Kuvio 19. Kuntien asenteita ja näkemyksiä yritystukirekisterin käyttööntoon liittyen. N=118.
Kysymys: Arvioi edustamasi kunnan näkökulmasta, kuinka samaa/eri mieltä väittämien kanssa olet. Käytä vastauksissasi annettua asteikkoa.



Seuraavassa taulukossa on poimintoja kyselyn avovastauksista, jotka tarkentavat yritystukirekisterin käyttööntoon liittyviä näkemyksiä kunnissa.

Liite 1. Taulukko 7. Yritystukirekisteriä koskevia näkemyksiä. Poimintoja kyselyn avovastauksista. N=16.

Yritystukirekisteriä puoltavia näkemyksiä

"Yritystukirekisteristä pitää olla mahdollisuus muodostaa kuntakohtainen raportti omaa analyysiä + tiedolla johtamista varten."

"Läpinäkyvyys julkisen rahan myöntämisen ja käyttämisen osalta on mielestäni aina tärkeää. Kunnissa tulee yrityksiä kohdella tasavertaisina, joten tällainen julkinen asiakasrekisteri lisää varmasti tasapuolisuutta ja objektiivisuutta tukien myöntämisen suhteen."

Yritystukirekisteriä ei-puoltavia näkemyksiä

"Valitettavasti pienessä kunnassa on vedetty resurssit äärimilleen eikä ole minkäänlaisia edellytyksiä/aikaa/osaamista perehtyä asiaan."

"Asiakashallinta on kunnan arvokasta immateriaaliomaisuutta, jota emme ole luovuttamassa valtionhallinnon käyttöön."

Keskeisimmät tekijät, joita tulisi erityisesti ottaa huomioon yritystukirekisterin laajentua kuntien käyttöön ovat kuntavastaajien mielestä tietojärjestelmän käytettävyys (69 %) ja päällekkäisen raportoinnin välttäminen ja vähentäminen (65 %). Noin kolmannes kunnista korostaa käyttöönoton edellyttämää resurssintarvetta, rekisterin käytön kansallista tukea ja neuvontapalvelua sekä järjestelmän yhteensopivuutta kunnan omien järjestelmien/raportointimuotojen kanssa. Vähemmän painoarvoa kuntavastaajat antavat muun muassa käyttöönoton siirtymävaiheelle (10 % vastaajista) ja mahdollisiin epäyhtenäisiin näkemyksiin tiedon jakamisessa, avoimuudessa ja läpinäkyvydessä kuntien välillä (8 % vastaajista).

Liite 1. Kuvio 20. Keskeiset tekijät, jotka tulisi huomioida yritystukirekisterin laajentua kuntien käyttöön. N=114. Kysymys: Mitkä seuraavista tekijöistä tulisi erityisesti ottaa huomioon yritystukirekisterin laajentua kuntien käyttöön? Voit valita enintään kolme tärkeintä tekijää.



Kunnan koko huomioiden, yli 10 000 asukkaan kunnat pitävät tärkeimpänä tekijänä päällekkäisen raportoinnin välttämistä ja vähentämistä, mikäli yritystukirekisteri laajentuu kuntien käyttöön. Tämän tekijän ovat valinneet 83 prosenttia yli 10 000 asukkaan kuntaluokan vastaajista, kun vastaavasti 2 500–5 000 asukkaan kuntavastaajista joka toinen on nostanut tekijän kolmen tärkeimmän tekijän joukkoon. Yli 10 000 asukkaan kunnat eroavat muista luokista myös siinä, että vajaa kymmenes suurimman kuntaluokan vastaajista pitää tärkeänä resurssintarvetta, kun taas pienimmässä kuntaluokassa, alle 2 500 asukkaan kunnissa, 55 prosenttia luokasta pitää tärkeänä rekisterin käyttöönoton edellyttämää resurssintarvetta.

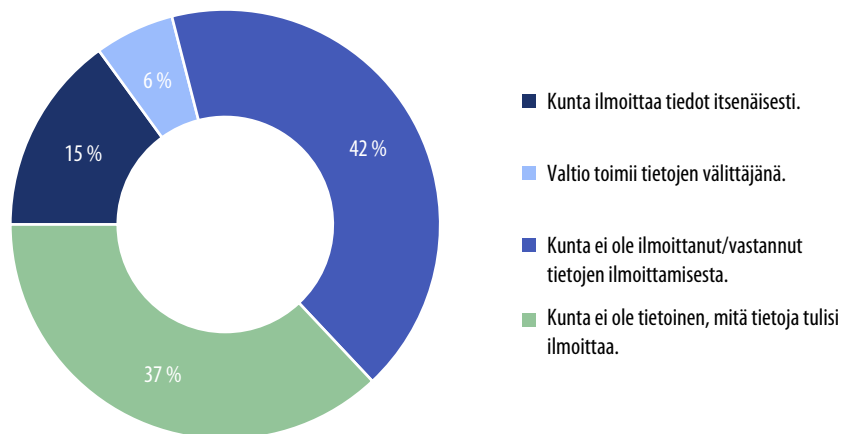
EU:n valtiontukilainsäädäntöön liittyvä seuranta ja raportointi

Tiedusteltaessa mihin EU:n valtiontukisääntelyyn perustuen kunnan myöntämät yritystuet on myönnetty ja onko niistä mainintaa päätöstiedoissa (N=51), pääosa vastaajista kertoo, että tukia ei ole myönnetty. Yleisin vastaajien nimeämä tukimuoto on de minimis -rahoitus (n=15).

Kyselyssä tiedusteltiin, miten kunta seuraa yritysten de minimis -tukikiintiön toteutumista. Vastauksissa (N=44) korostuu, että kuntien myöntämät tuet eivät kuulu de minimis -tuen piiriin tai myönnetty de minimis -tuot ovat pienimuotoisia. Pääasiallisesti kunnat luottavat yritysten omaan ilmoitukseen niiden vastaanottamista de minimis -tuista, ja nämä vastaukset eivät riipu kunnan koosta (asukasluokkaan pohjautuvasta taustamuuttujasta).

EU:n valtiontukilainsäädäntöön liittyvä seuranta ja raportointi näyttäyty hiukan epäselvänä/epävarmana kyselyvastauksissa. 42 prosenttia kunnista ei ole ilmoittanut/vastannut tukitietojen ilmoittamisesta EU:n julkaisu- ja avoimuusportaaliin ja reilu kolmannes (37 %) vastanneista kunnista ei ole kyselyn mukaan tietoinen mitä tietoja tulisi ilmoittaa. Reilu viidennes kunnista huolehtii tukitietojen toimittamisesta joko itsenäisesti tai valtion toimiessa tiedon välittäjänä.

Liite 1. Kuvio 21. Tukitietojen ilmoittaminen kunnissa EU:n julkaisu- ja avoimuusportaaliin. N=98.
Kysymys: Miten kunta ilmoittaa tukitiedot EU:n julkaisu- ja avoimuusportaaliin?



Vastaajakuntien asukasluku huomioiden erityisesti 2 500–5 000 asukkaan kunnissa korostuu epätietoisuus siitä, mitä tukitietoja tulisi EU:n julkaisu- ja avoimuusportaaliin ilmoittaa. Puolet ao. kokoluokan kunnista eivät ole tietoisia, mitä tietoja tulisi ilmoittaa, kun vastaava prosenttiosuus esimerkiksi alle 2 500 asukkaan kunnissa on 30 prosenttia. Myös kaupunkimaisten kuntien vastauksissa korostuu epätietoisuus; kaksi kolmesta kaupunkimaisesta kunnasta ei ole tietoinen mitä tukitietoja tulisi EU:n julkaisu- ja avoimuusportaaliin ilmoittaa. Vastaava epätietoisien osuus taajaan asuttujen kuntien osalta on vain 19 prosenttia.

Liite 2. Tukimuotolista - kuntien myöntämät yritystuet ja niitä määrittävä EU-lainsäädäntö

Seuraava taulukko on havainnollistava ja ohjeellinen, eikä sitä ei tule näin ollen käyttää yksittäisen tuen oikeudellisessa arvioinnissa. Tukea myöntävät tahot kantavat vastuun, että tukien soveltuminen on arvioitu asianmukaisesti kunkin tuen osalta ja tukia myönnettäessä on noudatettu vaadittua menettelyä.

Tukimuoto	De minimis -tuki	Ryhmäpoikkeus-asetus
Pk-yrityksille konsulttipalveluihin myönnetty tuki		X
Pk-yrityksille konsulttipalveluihin myönnetty tuki	X	
Messuavustus pk-yrityksille		X
Messuavustus pk-yrityksille	X	
Muu tapahtuma- ja markkinointiyhteistyö, pk-yritykset	X	
Pk-yrityksille myönnettävä investointituki		X
Pk-yrityksille myönnettävä investointituki	X	
Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeisiin osallistuvien pk-yritysten yhteistyökustannuksiin myönnettävä tuki		X
Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeisiin osallistuvien pk-yritysten yhteistyökustannuksiin myönnettävä tuki	X	
Käynnistystuki		X
Käynnistystuki pk-yrityksille	X	
Tutkimus- ja kehityshankkeisiin myönnettävä tuki		X
Tutkimus- ja kehityshankkeisiin myönnettävä tuki pk-yrityksille	X	
Pk-yrityksille myönnettävä innovaatiotuki		X
Pk-yrityksille myönnettävä innovaatiotuki	X	
Prosesseihin tai organisointiin liittyvään innovaatioimintaan myönnettävä tuki		X
Tuki innovaatioklustereille (klusteriorganisaatio)		X
Tuki epäedullisessa asemassa olevien tai alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työhönottoon ja työllistämiseen		X
Palkkatukien muodossa myönnettävä tuki alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työllistämiseen		X

Tukimuoto	De minimis -tuki	Ryhmäpoikkeus- asetus
Alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työllistämisestä aiheutuvien lisäkustannusten korvaamiseen myönnettävä tuki		X
Epäedullisessa asemassa olevien työntekijöiden avustamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen myönnettävä tuki		X
Muu poikkeustilanteisiin liittyvä tuki, esim. taloudellinen tuki äkillisissä rakennemuutostilanteissa		X
Tuki ympäristönsuojeluun, energiatehokkuuteen, uusiutuvaan energiaan, jätteen kierrätykseen ja energiainfrastruktuureihin		X
Tuki tiettyjen luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi		X
Tuki laajakaistainfrastruktuurihankkeille		X
Tuki urheiluinfrastruktuureille ja monikäyttöisille vapaa-ajan infrastruktuureille		X
Audiovisuaalisia teoksia edistävät tukiohjelmat		X
Investointituki paikallisille infrastruktuureille		X
Sosiaalinen kuljetustuki (meri- ja lentoliikenne) syrjäisten alueiden asukkaiden hyväksi		X
Tuki alueellisille lentoasemille		X
Tuki meri- ja sisävesisatamille		X
Leader-hankkeet (kunnalla oma rahoitusosuus)	X	
EAKR-/ESR-hankkeet (kunnalla oma rahoitusosuus)	X	
Sijoitukset alkuvaiheen yrityksiä rahoittaviin pääomarahastoihin (VC) tai alkuvaiheen yrityksiin		X
Tuki maataloustalouden yritystoiminnan kehittämiseen	X*	
Maatalous- ja metsäalan luonnon- ja kulttuuriperinnön säilyttämiseksi myönnettävä tuki, luonnonmullistusten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen tarkoitettu tuki ja metsätalouden tuki		X**
Asuntorakentamiseen liittyvät tuet***		

*Maataloustukien oma de minimis -asetus.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0702&from=FI>.

**Ko. tukien oma ryhmäpoikkeusasetus.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0702&from=FI>.

*** Asuntorakentamiseen liittyvissä tuissa tuettavat kohteet ja tuettava toiminta ovat hyvin monimuotoista, minkä vuoksi niitä on haasteellista luokitella de minimis -asetus ja/tai ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisiin luokkiin.

LÄHTEET

EPRC/EC, 2020. Fact-finding study on the implementation of the transparency requirements under the GBER and relevant guidelines: Final Report, European Commission.

Euroopan komission asetus EU N:o 1407/2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

Euroopan komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01.

Euroopan komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen, 2012/C 8/02.

Euroopan komission tiedonanto julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista (EYVL C 209, 10.7.1997).

Euroopan komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina, 2008/C 155/02.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT107 artikla.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT 93 artikla.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-30/87, Bodson v. Pompes funèbres des régions libérées.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-41/90, Höfner ja Elser v. Macrotron GmbH. [1991] ECR I-1979.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-49/07, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) v. Kreikan valtio. [2008] ECR I-4863, Kok. 2008, s. I-04863.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-118/85, Euroopan yhteisöjen komissio v. Italian tasavalta, tuomio 16.6.1987, Kok., s. 2599.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C 148/19, BTB Holding Investments SA ja Duferco Participations Holding SA.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-200/97, Ecotrade Srl v. Altiforni e Ferriere di Servola SpA.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu yhdistetyt asiat 209/78 – 215/78 ja 218/78, Heintz van Landewyck SARL ja muut v. Euroopan yhteisöjen komissio, Kok. 1980, s. 03125.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-238/00, Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance ja muut. v. Ministère de l'Agriculture ja de la Pêche, Kok. 1995, s. I-04013.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-300/16 P, Euroopan komissio v. Frucona Košice a.s.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH v. Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol).

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-475/99, Firma Ambulanz Glöckner v. Landkreis Südwestpfalz. [2001] ECR I-8089.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87-89 artiklat.

Harjula-Prättälä (2019). Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Talentum.

HE 268/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 69/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain ja taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain muuttamisesta.

Härmälä, v. et al. (2018): Innovaatiosetelin vaikuttavuusarviointi.

KHO 30.9.1996 T 3053.

KHO 1988 A 21.

KHO 2002:4.

KHO 20.7.2006 T 1820.

KHO 2008:40.

KHO 2009:89.

KHO 3414/2014.

KHO 180/2015.

KHO 2.9.2019 T 2562.

Kilpailulaki 948/2011.

Kuntalaki 410/2015 15. luku 126 § ja 129 §.

Kuntien markkinointitutkimus 2021. Kuntaliitto. <https://www.sttinfo.fi/data/attachments/00205/40941527-22f8-4a1e-b2aa-d4c5865381e7.pdf>.

Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta 756/2021.

Laki hyvinvointialueesta 611/2021.

Laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta 799/2020.

Maataloustukien oma de minimis -asetus. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0702&from=FI>.

Maatalous- ja metsäalan luonnon- ja kulttuuriperinnön säilyttämiseksi myönnettävä tuki, luonnonmullistusten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen tarkoitettu tuki ja metsätalousalan tuki. Tkien ryhmäpoikkeusasetus <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0702&from=FI>.

Meklin, P. & Pukki, H. (2018). Kuntien moninaiset kuntakonsernit. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja 3/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pavlov.Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-180/98 - C-184/98, Pavel Pavlov ym. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten.

Riksrevisionen, RIR 2016:22 29.9.2016.

Ruokavirasto.

TaV 23/2020 vp – HE 69/2020 vp.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Kansalaisille tärkeiden taloudellisten palveluiden turvaaminen julkisilla varoilla. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut – SGEI.
<https://tem.fi/palvelutavoitemenettely-sgei>.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Opas de minimis -tuista, TEM oppaat ja muut julkaisut 21/2016.

Yritystukien ilmoituspalvelu <https://yritystukienilmoitus.ahtp.fi>.

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-333-3

ISSN PDF 2342-6799