

Lausuntopyyntölomake

Hyvän tuen edellytysten täyttymisestä

(Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016, 3-5 §)

Yritystukineuvottelukunta antaa lausunnon siitä, täyttääkö tukiohjelma tai tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki 3-5 §:ssä säädetyt edellytykset.

Tukiviranomainen voi pyytää yritystukineuvottelukunnalta 1 momentissa tarkoitetun lausunnon lisäksi lausunnon 3-5 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymisestä. Lausunto voidaan pyytää tukiohjelmasta tai tukiohjelman ulkopuolisesta yksittäisestä tukipäätöksestä, joka on vähintään kolme miljoonaa euroa. Jos lausuntoa ei pyydetä, asia on kuitenkin annettava neuvottelukunnalle tiedoksi. Lausuntoa pyydetään tai asia annetaan tiedoksi samassa yhteydessä, kun tukiviranomainen pyytää lausuntoa EU:n valtiontukisääntöjen soveltumisesta tukijärjestelyyn.

Lausuntopyynnön tulee sisältää kuvaus lain 3-5 §:n toteutumisesta. Lausuntopyynnön liitteenä toimitetaan tukiohjelmaa koskevat kansalliset säännökset tai säädösluonnokset sekä perusteluasiakirjat.

Lausunnonpyytäjä vastaa asiakirjojen asianmukaisista julkisuusmerkinnöistä. (Jos lausuntoa ei pyydetä, neuvottelukunnalle tulee toimittaa tiedoksi vastaavat tiedot.)

Lausuntopyyntölomakkeet ja sen liiteasiakirjojen julkisuudessa noudatetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999).

Kuvaukset ja yritystukineuvottelukunnan laatimat ennakoarvioinnit julkaistaan yritystukineuvottelukunnan pöytäkirjan liitteenä.

Lausuntopyyntö toimitetaan yritystukineuvottelukunnalle sähköpostitse
yritystukineuvottelukunta@tem.fi

Lausuntopyyntölomake

Kyseessä on ☒ Lausuntopyyntö ☐ Tiedoksianto		Päiväys 15.3.2019	Yritystukineuvottelukunnan lausunto 29.3.2019 Pääsihteeri Anne Rothovius
Tuen nimi Valtionavustus eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon vuodelle 2019			
Komission tukinumero (SA xxxx)	Tuen voimassaoloaika 1.4.2019-31.3.2020		
Tukiviranomainen LVM	EU-valtiontukisäännös tuki perustuu RPA 56 a artikla		
Lausunnon pyytävä ministeriö LVM	Yhteyshenkilön tiedot Tatu Giordani; tatu.giordani@lvm.fi; 0504658754		

Kyseessä on ☒ Uusi tukiohjelma ☐ Tukiohjelman muuttaminen ☐ Tukiohjelman mukainen yksittäinen tukipäätös ☐ Tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tukipäätös tai tukipäätöksen muuttaminen ☐ Tuen voimassaoloajan jatkaminen
--

Lain 3–5 §:ien edellytykset	
Lausuntoa pyytävä viranomainen täyttää. (Huom. Kenttään kirjoitettavan tekstin pituutta ei ole rajattu.) Tämän liitesivuilla on esitetty ohjaavia kysymyksiä helpottamaan kunkin kuvauksen kirjoittamista.	Sihteeristö täyttää. Ennakoarviointi: liikennevalot ja kehittämis ehdotukset

1. Selkeä taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite, joka perustuu hallitusohjelmaan tai politiikkatavoitteeseen Tuella taloudellinen ja yhteiskunnallinen tavoite. Lentoasemaverkoston ylläpito ja kehittäminen tukee alueellisia yhteyksiä ja alueellista saavutettavuutta. Samaan aikaan lentoaseman ylläpito voi olla monissa paikoissa taloudellisesti haastavaa, koska kustannukset ja investointitarpeet ovat suuria suhteessa sen hetkisiin liikennemääriin ja tuloihin. Tuella pyritään tukemaan toimijoiden kasvua ja toiminnan kehittämistä niin, että taloudellinen kannattavuus olisi mahdollista saavuttaa. Tuella pyritään tukemaan lentoasematoiminnan kehittämistä entistä kustannustehokkaammaksi toiminnaksi mm. erilaisten on demand- ja kevytlentoasemakonseptien tukemisen myötä. Konsepteja voisi olla mahdollista hyödyntää myös Finavian lentoasemaverkoston piirissä olevilla vähäliikenteisillä lentoasemilla, mikä tukisi lentoasemaverkostotoiminnan kustannustehokkuuden parantamista.	☐ ☒ ☐ ☐ ☒ Kyseessä on toiminta- ja investointituki Finnavian lentoasemaverkoston ulkopuolisille lentoasemille. Kuvauksen mukaan tuen taloudellinen tavoite on kannattavuuden saavuttaminen ja yhteiskunnallinen tavoite alueelliset yhteydet ja saavutettavuus. Tuella ei ole lain 429/2016 3 § mukaista taloudellista tai yhteiskunnallista tavoitetta. Tuotantotukea ei voida pitää perusteltuna yritystoiminnan tehokkuuden kannalta (säilyttävä tuki). Alueelliset yhteydet ja saavutettavuus eivät tässä tapauksessa ole sosiaalisen eriarvoistumisen ehkäisyn perusteita, koska alueella on muuten toimivat liikenneyhteydet. Kyseessä on aluepoliittinen tuki. Tuki voisi edistää tuottavuutta, jos se edistäisi työvoiman liikkuvuutta.
2. Markkinapuutteen korjaaminen ja ulkoisvaikutukset Tuki myönnetään vain Finavia Oyj:n ulkopuolisille lentoasemille, joita on Suomessa vain vähän. Toiminnan kasvattaminen ja infrastruktuurin kehittäminen vaatii suuria taloudellisia panostuksia ja tarvittavaa rahoitusta voi olla vaikea saada kohtuullisin ehdoin yksityiseltä sektorilta. Tulot ovat monesti kohtalaisen pienet suhteessa menoihin ja riskeihin. Käytännössä kaikki alueelliset lentoasemat ovat enemmän tai vähemmän julkisomisteisia. Lentoaseman ylläpito perustuukin monesti kunnan tai maakunnan	☐ ☒ ☐ ☐ ☒ Rahoituksen saannissa olevaa ongelmaa ei ole käytännössä todennettu. Kuvauksen mukaan lentoasemien ylläpito

tahtotilaan, koska toiminnan yleisten hyötyjen katsotaan olevan tärkeämpiä kuin puhtaasti taloudellisten intressien. Lentoasemaverkoston ylläpitäminen ja kehittäminen on osa julkista liikenneinfrastruktuuria ja sen piiriin kuuluvaa toimintaa. Matkustajaliikenne ja turismi aiheuttavat positiivisia ulkoisvaikutuksia elinkeinoelämälle lentoaseman sijaintipaikan lisäksi myös lähialueilla.	perustuu kunnan tai maakunnan tahtotilaan, koska yleiset hyödyt ovat tärkeämpiä kuin taloudelliset intressit. Kunnan tai maakunnan tahtotila ei ole laissa määritelty markkinapuute. Yleisen hyödyn sisältöä ja vaikutusmekanismeja ei ole kuvattu. Kuvauksesta ei ilmene todennetusti tuen positiiviset ulkoisvaikutukset eivätkä mahdolliset negatiiviset ulkoisvaikutukset kuten vaikutukset ilmastoon. Kuvauksesta ei ilmene alueen muuttoliikkeen kehitys, työmatkaliikenteen kehitys, turismin kehitys tai yritysten määrän kehitys, jotka edellyttäisivät toimivaa lentoyhteyttä. Kohdassa 4 todetaan, että markkina on rajallinen. Epävarmaksi jää onko matkustajaliikenteen kasvu ja turismin kasvu riippuvainen lentoasemasta. Mikäli kohdat 1 ja 2 eivät täytä lain edellytyksiä, muiden lain edellytysten toteutuminen ei tee tuesta hyväksyttävää.
3. Tarkoituksenmukainen keino tavoitteen saavuttamiseksi Suora tuki katsottu tehokkaimmaksi ja tarkoituksenmukaisimmaksi tuki-instrumentiksi. Etenkin toimintatuen osalta olisi hankala keksiä järkevää vaihtoehtoa suoralle tuelle, mikä olisi vielä mahdollista myöntää kohtalaisen ripeässä aikataulussa.	☐ ☒ ☐ ☒ ☐ ☒ Tuki saattaa olla päällekkäinen tuki eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon tarkoitetun avustuksen kanssa (Finavian verkoston ulkopuoliset kentät, invstointituki), mikäli sitä hakevat ja saavat samat lentoasemat. Avustuksen sijaan olisi tarkasteltava myös lainamuotoista tai pääomalainmuotoista vaihtoehtoa kohtuullisten rahoituskustannusten aikaansaamiseksi. Myös Kuntarahoitus voi myöntää lainaa yksityisiä markkinatoimijoita edullisemmin.

	Jos tuki edistäisi työvoiman liikkuvuutta, se olisi päällekkäinen ohjausinstrumentti muiden työvoiman liikkumista tukevien toimenpiteiden kanssa (asuntoetu, työmatkakorvaukset, bussiverkosto jne.). Olisi tarkoituksenmukaista selvittää olisiko toimiva bussiverkosto kokonaistaloudellisesti edullisempi vaihtoehto matkustajaliikenteen ja turismin hoitoon. Jos lentoasemien omistajajina on kuntia ja maakuntia, niiden tulisi myös rahoittaa toiminta. Mikäli ko. infra on valtion näkökulmasta tärkeää, se voitaisiin harkita liitettäväksi Finavian verkostoon.
4. Kustannustehokkuus ja hallinnollinen rasitus tuen saajalle Hakijat toimittavat tukihakemuksen liitteineen ilmoitettuun määräpäivään mennessä. Ohjeet tukihakemuksen laatimiseen annetaan hakuilmoituksessa, jolla tukimääräraha julkistetaan haettavaksi. LVM käsittelee tukihakemukset manuaalisesti. Käytettävissä ei ole erillistä sähköistä järjestelmää tukihakemusten jättämistä ja käsittelyä varten. Tukiviranomainen myös valvoo myönnetyn tuen käyttöä ja tuensaaja on velvollinen raportoimaan määrättyyn päivämäärään mennessä tuen käytöstä. Kokonaisuutena hallinnollisen taakan katsotaan kuitenkin pysyvän vähäisenä tuen saajan näkökulmasta.	☐ ☒ ☐ ☒ ☐ ☒ LVM:llä on olemassa oleva prosessi tuen myöntämiseksi. VM:n valtionavustusten digitalisaatiohanke tullee siirtämään avusten käsittelyn sähköiseen järjestelmään vuoteen 2023 mennessä. Kustannustehokkuuden osalta ei ole kuvattu toiminnan kokonaiskustannuksia ja kokonaishyötyjä lentoasemille tai alueille. Jos tuki edistäisi työvoiman liikkuvuutta eli normaalia matkustajaliikennettä, se olisi mahdollisesti kalliimpi vaihtoehto (euroa/matkustaja vuodessa) kuin vaihtoehtoiset toimenpiteet.
5. Vaikutukset kilpailuun Kyseessä on harkinnanvarainen tuki, joka myönnetään kokonaisharkinnan perusteella. Sinänsä tuki vaikuttaa haitallisesti kilpailuun eri toimijoiden välillä, sillä osa toimijoista saa tuen myötä taloudellista etua suhteessa muihin toimijoihin. Toisaalta tuen määrä ja kyseessä oleva markkina on pieni ja on kyseenalaista, kuinka paljon eri puolilla Suomea toimivat alueelliset lentoasemat kilpailevat keskenään samoista markkinoista. Tuki ei vaikuttane yritysten kilpailuun kansainvälisellä tasolla.	☐ ☒ ☐ ☐ ☒ ☒ Tuki saattaa vääristää kilpailua lentoasemien välillä, koska lentoasemaverkosto on tiheä. Finavian eli valtion ylläpitämä lentoasemaverkosto kattaa 22 lentoasemaa, joista osa sijaitsee alle 100 km päässä kuntien ja maakuntien omistamista

	lentokentistä (mm. Lappeenranta, Mikkeli, Seinäjoki), joille nyt esitetään kohdennettavaksi tukea. Maailman talousfoorumin v. 2014 valmistuneen laatuvertailun mukaan Suomen lentoasemaverkosto on maailman 5. laadukkain. Finavian 22 lentoasemasta pääosa on arvion mukaan kannattamattomia. Haastavia asemia ovat mm. Jyväskylä, Savonlinna ja Varkaus, jotka sijaitsevat Lappeenrannan ja Mikkelin lentoasemien läheisyydessä. LVM totesi arvioinnin julkistamisen yhteydessä, että Suomen sisäisen lentoliikenteen haaste on vähäisessä kysynnässä. Finaviassa on katsottu huolestuneesti markkinoiden kehittymistä. Liikenne on 2000-luvulla supistunut monilla alueilla. Tuella voi olla myös vaikutusta muiden liikennevälineiden käyttöön ja kannattavuuteen. Nykyisessä markkinatilanteessa ja kannattavuustilanteessa olisi ehkä tarpeen selvittää onko Suomessa ylikapasiteettia lentoasemien suhteen ja mikä on valtion rooli niiden tukemisessa.
6. Määräaikaisuus Tuki myönnetään kertaluontoisena eränä yhden vuoden ajanjaksolle.	☒ ☒ ☐ ☐ ☐ ☒
7. Kannustava vaikutus Tukea ei ole mahdollista myöntää kustannuksiin, jotka ovat syntyneet ennen hakemuksen toimittamista. Tuki taloudelliseen toimintaan voi periaatteessa kattaa kokonaisuudessaan tukikelpoisten menojen ja toiminnasta saatujen tulojen välisen erotuksen. Tuki investointeihin voi olla enintään 75 % tukikelpoisista kustannuksista. Tukihakemuksessa tulee selvittää toiminnan taloudellisia edellytyksiä ja kehitysnäkymiä. Tällä pyritään hahmottamaan tuen tarvetta ja edellytyksiä toiminnan saamisesta taloudellisesti kannattavalle tasolle. Tuki on tarkoitettu väliaikaiseksi kasvua tukevaksi instrumentiksi.	☐ ☒ ☐ ☐ ☒ ☒ Tuki-intensiteetti toimintatuen osalta on 100 % eikä sillä siten ole kannustavaa vaikutusta. Investointien osalta tuki-intensiteetti on 75 %. Alhaisemmillä tuki-intensiteeteillä varmistettaisiin se, että lentoasemien omistajat myös itse uskovat yritysten kasvuun. Julkisen infrastruktuurin mieltäminen "kasvuyritykseksi" on

	mielenkiintoinen uusi lähestymistapa liikennepolitiikassa.
8. Vaikuttavuus Yksittäisten tukipäätösten vaikuttavuutta arvioidaan sen yhteydessä, kun tuensaajat raportoivat tuen käytöstä. LVM:n myöntämien lentokenttätukien ja -avustusten vaikuttavuutta aiotaan myös arvioida laajemmin vuonna 2020 tai 2021, kun asiasta laaditaan erillinen selvitys.	☐ ☒ ☒ ☒ ☐ ☒ Tuen vaikuttavuutta olisi pitänyt arvioida jo aiemmin, koska sama tuki on ollut käytössä aiemmin. Suunnitellussa vaikuttavuuden arvioinnissa tulee arvioida tuen yhteiskunnallisen tavoitteen (kuvauksessa mainittu yleinen hyöty) toteutumista, markkinapuutteen olemassa oloa, milloin markkinapuute on korjattu ja voiko ja millä edellytyksillä toiminta muuttua kannattavaksi ja milloin kannattavuustaso saavutetaan, toiminnan kokonaistaloudelliset hyödyt ja kustannukset sekä mikä on optimaalinen lentoasemaverkoston määrä Suomessa sijainti huomioiden.
9. Yksittäiset tukipäätökset Jokaista tukipäätöstä arvioidaan hakuilmoituksessa mainittujen arviointikriteerien mukaisesti. Koko tukimäärärahan käytöstä päätetään yhdellä kertaa ja määräraha jaetaan hakijoiden kesken tavalla, jonka arvioidaan parhaiten tukevan tuelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.	☐ ☒ ☐ ☒ ☐ ☒ Tuen jakoperusteet ovat: matkustaja- ja reittiliikenteen edistäminen ja niitä tukevat toimenpiteet sekä olemassa oleva reittiliikenne. Hakuilmoituksessa viitataan myös kehittämistoimenpiteisiin, minkä tulisi olla vahvemmin esillä tuen myöntämisen edellytyksenä. Hakemuksissa tulisi olla myös markkina-analyysi.
9 a Tukikumulaatio Hakijaa pyydetään hakemuksessaan ilmoittamaan muut mahdolliset toimintaan kohdistuvat julkiset tuet.	☒ ☒ ☐ ☒ ☐ ☒
9 b Vaikutukset kilpailuun paikallisesti Suomessa ja EU-alueella Tuella ei arvioida olevan havaittavaa vaikutusta kilpailuun EU-alueella. Tuen vähäisen määrän ja kyseessä olevan markkinan osalta tuella ei myöskään arvioida olevan merkittävää haitallista vaikutusta kilpailuun eri toimijoiden välillä. Alueellisten lentoasemien toiminta palvelee enemmän yhteiskunnallisia tarpeita kuin taloudellisia intressejä.	☐ ☒ ☐ ☒ ☐ ☒ Ks kohta 5.
9 c Edellytykset kannattavaan toimintaan, arviointi Tukea ei myönnetä taloudellisissa vaikeuksissa olevalle yritykselle tai yritykselle, joka on tukia koskevan takaisinperintämenettelyn kohteena. Hakijan tulee hakemuksessa vakuuttaa, että kyseiset ehdot täyttyvät. Hakijoiden tulee lisäksi toimittaa hakemuksen liitteenä edellisen vuoden tilinpäätös, kertomus toiminnasta edellisiltä vuosilta sekä liiketoimintasuunnitelma, jossa käsitellään edellytyksiä kannattavaan toimintaan. Tällä perusteella pyritään tuki kohdistamaan toimijoille, joilla on parhaat edellytykset kehittää toimintaansa taloudellisesti kannattavalle tasolle lähitulevaisuudessa.	☐ ☒ ☒ ☒ ☐ ☒ Finavian lentoasemien ulkopuolisia lentoasemia on tuettu myös aiemmin, mikä antaa viitteitä siitä, että toiminta ei ole muuttunut kannattavaksi. On epävarmaa muuttuisiko toiminta kannattavaksi tämän tuen myötä.

	Hakijan VHS -maksut tulee olla maksettu ennen tuen myöntämistä, mistä voisi pyytää tiedon hakemuksiin. Tuen saajan toiminnan tulee olla kannattavaksi arvioitua. Jos toiminta ei ole nykypäivään asti muuttunut kannattavaksi, ei sitä tukea tulisi enää myöntää. Koska tuen myöntämisellä todetaan olevan kiire (kohta 3), herää huoli tuen saajien taloudellisesta tilanteesta.
--	---

1. Selkeä taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite, joka perustuu hallitusohjelmaan tai politiikkatavoitteeseen

- ✓ Mitä tuella tavoitellaan?
- ✓ Vaikuttaako tuki kasvuun ja miten se ilmenee:
 - Rakenteelliseen uudistumiseen
 - Yritystoiminnan tehokkuuteen
 - Kansainvälisen kustannuskilpailukyyn vahvistamiseen
- ✓ Tulosindikaattorit? Miksi valitut indikaattorit soveltuvat parhaiten kyseisen tukiohjelman vaikutusten mittaamiseen?
- ✓ Miten tukimekanismi toimii eli miten se poistaa ongelman?
- ✓ Miten tuki toteuttaa sille asetettuja yhteiskunnallisia tavoitteita?
- ✓ Muut tavoitteet?

Sisältökuvaus

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

Taloudellinen tavoite = Tuki edistää kansantalouden kasvuedellytyksiä, tuottavuutta ja työpanoksen kasvua. Tuottavuuden taustatekijöinä ovat yritys- ja elinkeinorakenteen uudistuminen, aineellinen ja aineeton pääoma sekä työvoiman liikkuvuus ja vaihtuvuus. Rakenteellinen uudistuminen ja yritystoiminnan tehokkuus ovat avainsanoja. Tuen tulisi kohdentua tutkimukseen, tuotekehitykseen, koulutukseen, kansainvälistymiseen tai muuhun aineettomaan kehittämistoimintaan taikka pk-yritysten pitkän aikavälin kilpailukyyn parantamiseen tai muuhun hallitusohjelmassa selkeästi määritellyn tavoitteeseen. Suurten yritysten tavanomaisten investointien ja käyttöpääoman rahoitukseen tukea vain erityisistä syistä. Toimintatukea ei voida pitää perusteltuna yritystoiminnan tehokkuuden kannalta.

Yritystoiminnan aineettomalla kehittämisellä tarkoitetaan muun muassa tutkimukseen, tuotekehitykseen, työntekijöiden kouluttamiseen, kansainvälistymiseen sekä yritysten väliseen yhteistyöhön liittyviä panostuksia, joissa ei yleensä synny aineellista vakuutta ulkoiselle rahoittajalle. Aineettomaan kehittämiseen katsotaan tässä yhteydessä kuuluvan myös esimerkiksi välittömästi tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan liittyvät aineelliset investoinnit, kuten tutkimuslaitteet ja prototyytit, joita ei voida suoraan hyödyntää tuotantotoiminnassa. Aineettomaan kehittämiseen suunnattavan tuen voidaan katsoa parantavan erityisesti pitkällä aikavälillä kansantalouden kasvuedellytyksiä.

Suurten yritysten tavanomaisten investointien ja käyttöpääoman rahoitukseen tukea voidaan myöntää vain erityisistä syistä. Suuret yritykset kärsivät vain harvoin markkinatalouden toiminnan puutteista käyttöpääoman ja investointien rahoituksen osalta. Suurilla yrityksillä voi yhtälailla olla niille kannattamattomia hankkeita (esim. TKI), joista on isot ulkoisvaikutukset ja joita yhteiskunnan kannattaa tukea. Kokoluokka ei ratkaise teoreettisesti kannattaako tukea vai ei. Mutta rahoitusrajoite on suurten yritysten kohdalla heikompi peruste tuelle. Sen sijaan pienet ja keskisuuret yritykset kohtaavat useammin erityisesti epäsymmetrisestä informaatiosta johtuvia ongelmia rahoitusmarkkinoilla.

Pienellä ja keskisuurella yrityksellä tarkoitetaan yritystä, joka täyttää EU:n komission pk-yritysmääritelmän edellytykset. Määritelmä on esimerkiksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) liitteessä 1. Suurten yritysten positiiviset ulkoisvaikutukset voivat vaikuttaa laajemminkin koko talouteen.

Tuotekehityksen ja muiden aineettomien investointien osalta kaiken kokoisten yritysten toiminnalla voi olla positiivisia ulkoisvaikutuksia. Usein esimerkiksi suurten yritysten tuotekehitystoiminnalla on myönteisiä ulkoisvaikutuksia pieneen ja keskisuureen yritystoimintaan. Toimintatukea eli tuen myöntämistä yritysten tavanomaisen liiketoiminnan menojen kattamiseen ei voida pitää perusteltuna yritystoiminnan tehokkuuden kannalta muuta kuin erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa, esimerkiksi tuissa, jotka parantavat yritysten toimintaympäristöä.

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

2. Markkinapuutteen korjaaminen ja ulkoisvaikutukset

- ✓ Mitä markkinapuutetta tuki korjaa? (Markkinapuute = rahoitusmarkkinat eivät kykene valitsemaan hankkeita, jolloin resursseja ei ohjaudu tai markkinat eivät kykene hinnoittelemaan yhteiskunnalle syntyviä ulkoisvaikutuksia.)
- ✓ Miten markkinapuute on todennettu?
- ✓ Onko markkinapuute toteutunut?
- ✓ Positiiviset ulkoisvaikutukset?
- ✓ Negatiivisten ulkoisvaikutusten ehkäiseminen?
- ✓ Hyötyvätkö kohderyhmän ulkopuoliset tahot tuesta?
- ✓ Vaikuttaako tuki muuhun verotukseen (verotukien kohdalla)?
- ✓ Keneen tuki kohdistuu ja missä olosuhteissa?
- ✓ Kohdentuuko tuki tutkimukseen, tuotekehitykseen, koulutukseen, kansainvälistymiseen tai muuhun aineettomaan kehittämistoimintaan taikka pk-yritysten pitkän aikavälin kilpailukyyn parantamiseen tai muuhun hallitusohjelmassa selkeästi määritellyn tavoitteeseen? Muuhun, mihin?
- ✓ Kohdentuuko tuki suurille yrityksille ja mitkä ovat sen erityiset perustelut.
- ✓ Kohdentuuko tuki yritysten väliseen yhteistyöhön?
- ✓ Mihin muuhun tuki kohdentuu. Kohdentuuko se laajemmin kuin mihin se on alun perin tarkoitettu. Miten tuen kohdentuminen oikeaan paikkaan varmistetaan?
- ✓ Hyötyvätkö kohderyhmän ulkopuoliset tahot tuesta?

- ✓ Mille yritykselle verotuet kohdentuvat? Ovatko verotuet päällekkäisiä suorien tukien kanssa?

Sisältökuvaus

Jos tuella on taloudellinen tavoite, tuen tulisi poistaa ja korjata markkinoiden toiminnan puutteita. Tuella voidaan luoda edellytyksiä uusille tai nykyistä monipuolisemmille markkinoille, jolla aikaansaadaan uudenlaista kysyntää. Tähän liittyy kiinteästi sen seuraaminen milloin markkinoilta tulisi poistua, milloin markkinamekanismi alkaa toimia ilman julkista tukeakin.

Markkinapuutetilanteet:

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

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

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

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

Negatiivinen ulkoisvaikutus = toiminta ehkäisee negatiivisten tekijöiden vaikutusta kansantalouteen.

3. Tarkoituksenmukainen keino tavoitteen saavuttamiseksi

- ✓ Millaisen analyysiin tuen käyttöönotto perustuu?
- ✓ Milloin ja millaisessa taloudellisessa tilanteessa verotuki on otettu käyttöön ja onko käyttöönotto liittynyt johonkin isompaan kokonaisratkaisuun? Onko tuki ollut esim. kompensatio jonkin toisen etuuden menetyksestä tai jonkin veron korotuksesta?
- ✓ Miksi on valittu juuri tuki politiikkatoimeksi muiden politiikkakeinojen sijaan (säätely, palvelu, suora tuki, hankinta tai muu ohjauskeino)?
- ✓ Miten muilla keinoilla voitaisiin edistää markkinoiden toimivuutta tai tavoitteen saavuttamista?
- ✓ Onko olemassa muita tukia, millä vaikutetaan samaan tavoitteeseen ja mitä ne ovat?
- ✓ Kun katsoo tukikokonaisuuden näkökulmasta, syntyykö niiden yhteisvaikutuksena jotain toivottuja tai ei-toivottuja vaikutuksia?
- ✓ Voisiko suunniteltu tuki olla osa jotain jo olemassa olevaa tukikokonaisuutta?
- ✓ Miten ja milloin tuesta voitaisiin luopua?

Sisältökuvaus

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

4. Kustannustehokkuus ja hallinnollinen rasitus tuen saajalle

- ✓ Tuen myöntämisestä aiheutuvat kustannukset?
- ✓ Onko tehty kustannushyöty-analyysia?
- ✓ Mitä muita toteutusvaihtoehtoja olisi?
- ✓ Millaista hallinnollista rasitusta tuensaajalle aiheutuu?
- ✓ Miten tuen hallinnointi on järjestetty? Onko muilla organisaatioilla jo olemassa prosessi ja sähköinen hakujärjestelmä, mihin voitaisiin liittää?
- ✓ Miten haku- ja seurantaprosessi on järjestetty?
- ✓ Kilpailutetaanko hankkeet?
- ✓ Peritäänkö käsittelymaksu ja kuinka paljon?
- ✓ Riskin hinnoittelu (korko), esim. lainoissa ja takauksissa

Sisältökuvaus

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

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

5. Vaikutukset kilpailuun

- ✓ Miten tuki vaikuttaa yritysten väliseen kilpailutilanteeseen

- paikallisesti (paljon, vähäisessä määrin, ei lainkaan)
- Suomessa paljon, vähäisessä määrin, ei lainkaan)
- Kansainvälisesti (paljon, vähäisessä määrin, ei lainkaan)

Sisältökuvaus

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

6. Määräaikaisuus

- ✓ Voimassaoloaika?
- ✓ Miten verotuesta voitaisiin luopua tai vähentää sitä niin, että se olisi yrityksille ennakoitavissa?
- ✓ Tuen automaattisuus verotukien kohdalla?
- ✓ Irtautumis suunnitelma, esim. tuen asteittainen lakkautus, kun markkinapuute on poistunut tai kun tavoite on saavutettu?
- ✓ Millaisessa kansantaloudellisessa taloudellisessa tilanteessa tuki on otettu käyttöön tai onko se ollut osa isompaa kokonaisratkaisua? Esimerkiksi energiantensiivisen teollisuuden alennettu verokanta otettiin käyttöön toistaiseksi voimassa olevana kompensationsa yritysten kelamaksun poistolle vuonna 2011. Vuonna 2012 tuen saajien määrää laajennettiin myös pienempiin tuotantoluokkiin.

Sisältökuvaus

Tuen voimassaolon tulee olla ajallisesti rajattu. Määräaikaisuus luo virkamiesnäkökulmasta mahdollisuuden "sunset clauseen" eli tuen lakkauttamiseen. Tuen luonteesta riippuen voidaan tehdä myös irtautumissuunnitelma. Tuen vaikuttavuus ja tarpeellisuus tulee arvioida ennen mahdollista jatkopäätöstä. Yritystukien kohdentamisen tulee aina olla osa laajempaa politiikkatoimien kokonaisuutta, jonka avulla kyseinen tavoite saavutetaan, haittavaikutus lievenee tai ongelma poistuu kokonaan. Yritystukia ei tulisi nähdä saavutettuina etuina.

7. Kannustava vaikutus

- ✓ Miten tukea haetaan?
- ✓ Tuki-intensiteetti?
- ✓ Vipuvaikutus?

Sisältökuvaus

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

8. Vaikuttavuus

Arvioinnit

- ✓ Millaisia väliarviointeja (kyselyt, selvitykset, haastattelut) on suunniteltu tehtävän tuen tarpeellisuuden arvioimiseksi ja tuen kehittämiseksi?
 - tuen toimivuus
 - tuen tehokkuus
 - kohdentuminen
- ✓ Miten tukea on päätetty kehittää tehdyn arvioinnin perusteella?

Ulkopuolinen vaikuttavuusarviointi

- ✓ Milloin tehdään?
- ✓ Menetelmävalinta ja sen perustelut
- ✓ Onko mietitty mitä tietoja on tarpeen kerätä jo tuen myöntämisen aikana onnistuneen arvioinnin turvaamiseksi?
- ✓ Tutkitaanko muutosta (arvonlisää) tuensaajissa verrattuna muutokseen niissä yrityksissä, jotka eivät saaneet tukea?
- ✓ Mitkä ovat käytettävät tulostulokset?
- ✓ Tutkimustulokset:
- ✓ Ovatko ennen tuen käyttöönottoa tehdyt oletukset tuen vaikuttavuudesta edelleen voimassa?
- ✓ Onko tuki saavuttanut sille asetetut tavoitteet?
- ✓ Vaikutukset markkinoihin ja kilpailuun. Onko tuki korjannut markkinapuutetta ja miten markkinat ovat kehittyneet?
- ✓ Vaikutukset kasvuun, rakenteelliseen uudistumiseen, yritystoiminnan tehokkuuteen, kansainväliseen kustannuskilpailukykyyn tai pysyvän taloudellisen toiminnan vahvistumiseen.
- ✓ Vaikutukset tuen saajiin: Onko tuki syrjäyttänyt yrityksen omaa rahoitusta? Olisiko hanke toteutunut ilman tukea?
- ✓ Vaikutukset laajemmin yhteiskuntaan
- ✓ Miten tulokset on otettu huomioon tukea jatkettaessa:
- ✓ vaikuttavuus

- ✓ kohdentuminen
- ✓ tehokkuuden parantaminen?
- ✓ Kansainväliset tutkimustulokset?
- ✓ Onko tuloksia hyödynnetty?
- ✓ Tutkimuskirjallisuuden arvio?
- ✓ Voidaanko riittämätöntä vaikuttavuuden tasoa parantaa tukea uudelleen kohdistamalla tai päivittämällä?
- ✓ Miten relevantteina ja haastavina tavoitteita voi pitää? Kuinka ne toteuttavat kansallisia strategisia valintoja, hallitusohjelmaa?
- ✓ Miten asetetut tavoitteet ovat toteutuneet? Mitä merkittäviä tuloksia on saatu aikaan? Mitkä tulokset olisivat jääneet toteutumatta ilman tukea?
- ✓ Onko tuki korjannut markkinapuutetta ja mitä uusia markkinoita on luotu? Onko markkinapuute vielä olemassa? Milloin tuesta tulisi tai voidaan luopua?
- ✓ Mitä tavoitteiden ulkopuolisia tuloksia on syntynyt? Mitkä tulokset olisivat jääneet toteutumatta ilman tukea?
- ✓ Kuinka hyvin tuki tavoitti kohderyhmän, valuiko sitä yli?
- ✓ Hallinnollinen rasitus tuen saajille ja tukiviranomaisille?

EU arviointisuunnitelman mukaiset arviointikysymykset:

Tuen suora vaikutus tuensaajiin:

- ✓ Onko tuki vaikuttanut merkittävästi tuensaajien toimintatapaan? (kannustava vaikutus)
- ✓ Onko tuki vaikuttanut tuensaajiin eri tavoin? (esim. koon, sijainnin tai alan mukaan)
- ✓ Missä määrin tuella on ollut odotetut vaikutukset?
- ✓ Onko tuki vaikuttanut tuensaajien tilanteeseen (esim. onko näiden kilpailutilanne tai maksukyvyttömyysriski muuttunut)

Tukiohjelman välillinen vaikutus:

- ✓ Onko tukiohjelmalla heijastusvaikutuksia muiden yritysten toimintaan tai muilla maantieteellisillä alueilla? Onko tuki estänyt muiden kilpailijoiden investointien toteutumisen tai houkutellut toimintoja pois lähialueilta?
- ✓ Onko ohjelma vaikuttanut asetettuun toimintapoliittiseen tavoitteeseen?
- ✓ Voidaanko tukiohjelman kokonaisvaikutuksia kilpailuun tai kauppaan mitata?

Tukiohjelman oikeasuhteisuus ja tarkoituksenmukaisuus, esimerkiksi:

- ✓ Oliko tukiohjelma oikeassa suhteessa ratkaistaviin ongelmiin? Olisiko sama vaikutus voitu saada aikaan vähemmällä tuella tai erilaisella tukimuodolla? (esim. laina-avustuksen sijaan)
- ✓ Valittiinko tehokkain tukiväline? Olisivatko muut tukivälineet tai muun tyyppiset toimenpiteet soveltuneet paremmin kyseisen tavoitteen saavuttamiseen?

Sisältökuvaus

Tukiviranomaisen olisi määrittäjä, viimeistään ennen tukiohjelman jatkamista tai muuttamista arvioitava tuen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta sen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi. Jälkikäteen tehtävässä ulkopuolisen tahon tekemässä vaikuttavuusarvioinnissa arvioidaan ovatko ennen tuen käyttöönottoa tehdyt oletukset tuen vaikuttavuudesta edelleen voimassa. Tällöin tulee arviotavaksi myös tuen ja sen tavoitteiden yhteensopivuus politiikan yleisten tavoitteiden kanssa. Arviointien tavoitteena on lisätä tukien läpinäkyvyyttä ja parantaa politiikkatoimien vaikuttavuutta. Päätöksentekijöillä on oikeus valita oikeita politiikkatoimia kulloisiinkin tavoitteisiin. Jos tuloksia otetaan huomioon politiikan teossa, saavutamme kansantaloudellisia hyötyjä. Evaluointi kuuluu myös paremman sääntelyn agendalle. Evaluoinnit ovat osa politiikkantekoa.

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

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

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

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

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

9. Yksittäiset tukipäätökset

Miten kriteerit on otettu huomioon tukiohjelmassa. Miten kriteerit otetaan huomioon yksittäisessä tukipäätöksessä.

9 a Tukikumulaatio

- ✓ Miten varmennetaan, ettei tukea kasaudu samalle yritykselle eri tukiohjelmista?
- ✓ Onko hakijalle kerrottu, mitkä tuet ovat yritystukia?
- ✓ Onko hakijaa pyydetty ilmoittamaan haku- ja päätösvaiheessa hakijan hakemat tai saamat muut julkiset tuet?

Sisältökuvaus

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

9 b Vaikutukset kilpailuun paikallisesti Suomessa ja EU-alueella

- ✓ Vaikuttaako tuki markkinaosuuksiin yrityksen toimialalla ja asianomaisilla markkinoilla?
- ✓ Edistääkö tuki ylikapasiteetin syntymistä kyseisellä toimialalla?
- ✓ Vaikeuttaako tuki kilpailevien yritysten markkinoille pääsyä?
- ✓ Vaikeuttaako tuki muiden yritysten investointipäätösten tekemistä?
- ✓ Vaikuttaako tuki muiden yritysten kannattavuuteen?
- ✓ Kuvaus markkinatilanteesta.

Sisältökuvaus

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

9 c Edellytykset kannattavaan toimintaan, arviointi

- ✓ Miten toteutetaan toiminnan edellytysten arviointi -kriteerit?
(vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmä)
(luottokelpoisuus, maksuviiveet, taloudelliset tunnusluvut, terve yritys)
(VHS-tiedot)
- ✓ Onko tuensaaja lakkauttamassa vastaavaa toimintaa muissa EU-jäsenmaissa?

Sisältökuvaus

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