

# Yritystukiselvitys

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja  
Innovaatio  
7/2012



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

# Yritystukiselvitys

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Innovaatio

7/2012

<b>Tekijät   Författare   Authors</b>  Matti Pietarinen	<b>Julkaisuaika   Publiceringstid   Date</b> Huhtikuu 2012 <b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy <b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> Yritystukiselvitys	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> <p>Yritystukiselvityksen tehtävänä oli selvittää yritystukien toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Selvityksen piti myös tarjota pohjaa mahdollisten muutosten ja tukisäästöjen valmistelulle. Työssä piti myös selvittää paikallisten ja alueellisten elinkeinotukien sekä EU:n rakennerahastojen kautta maksettavia tukia.</p> <p>Tukiin sisällytettiin tässä selvityksessä sekä rahalliset tuet että yrityspalvelut. Tukien määrät arvioitiin, tukijärjestelmän tehokkuutta selvitettiin ja tehtiin suosituksia tukijärjestelmän vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi.</p> <p>Tukien vaikuttavuutta arvioitiin sekä asetetun tavoitteen että rakennemuutoksen edistämisen suhteen.</p> <p>Valtion tukia yrityksille avustuksina, lainoina ja takauksina myönnettiin vuonna 2011 noin 1230 milj. euroa. Tukien määrä on kasvanut yli 50 prosenttia viimeisen vuosikymmenen aikana.</p> <p>Yrityksiä tuetaan myös mittavilla yrityspalveluilla. Näissä palveluissa työskentelee noin 4 400 henkeä, mikä merkitsee noin 350 milj. euron palkkakustannuksia. Tästä kuntien maksamien yrityspalveluiden kustannukset ovat 250 milj. euroa. Kunnilla on siis yrityspalveluiden tarjoajana suuri rooli.</p> <p>Rakennerahastositonrahoitusta Euroopan aluerahastosta (EAKR) ja maaseuturahastosta tuissa oli 166 milj. euroa, josta noin puolet kansallista rahaa. Yrityspalveluissa ESR-rahoitusta on yrityspalveluissa, joissa sitä käytettiin noin 15 milj. euroa v. 2011.</p> <p>Yritystukien arvosta vajaan puolet (566 milj. euroa) osoitettiin arvioinnissa tehokkaiksi eli hyvin tavoitteeseensa vaikuttaviksi ja usein myös elinkeinorakenteen muutosta edistäviksi. Tehottomiksi osoitettiin 15 prosenttia tukien arvosta (184 milj. euroa).</p> <p>Yrityspalvelujärjestelmä on raskas. Erityisesti kuntien palvelujärjestelmä on suuri ja toimijoita on runsaasti.</p> <p>Yritystukijärjestelmän toimivuutta voidaan parantaa merkittävästi poistamalla tehottomat tuet ja kohdistamalla tukia elinkeinopoliittikan kannalta keskeisiin kohteisiin. Säästöä syntyy, kun tukia poistetaan, tukivälineitä ja tietojärjestelmiä yhdistetään ja yrityspalveluiden henkilöstömäärää supistetaan.</p> <p>Jos suositukset toteutetaan, valtion tukimenot pienevät 200–250 milj. eurolla.</p> <p>Ilman uusia säästöpäätöksiä valtion yritystuen määrä lisääntyy nykyisestä noin 200 miljoonalla eurolla v. 2012, koska energian tuotannon tuet ja verotuet energiantensiiviselle teollisuudelle nousevat.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Elinkeino- ja innovaatio-osasto/Matti Pietarinen, puh. 010 606 3608</p>	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> yritystuki, yrityspalvelut	
<b>ISSN</b> 1797-35( \$	<b>ISBN</b> 978-952-227-645-2
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 49	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, Finska, Finnish
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only

# Esipuhe

Hallitusohjelmassa todetaan yritystuista seuraavasti:

”Yritystukien toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus uusien kotimaisten ja kansainvälisten haasteiden edessä selvitetään ja tehdään selvityksen pohjalta tarvittavat muutokset ja tukisäästöt. Paikallisten ja alueellisten elinkeinotukien, kansallisten elinkeinotukien ja EU-rakennerahastojen kautta maksettava tuki selvitetään samassa yhteydessä.”

Asetin teollisuusneuvos Matti Pietarisen tekemään selvityksen. Korostin, että tässä työssä yritystukia tulee tarkastella puhtaasti elinkeinopoliittisesta näkökulmasta.

Näin Pietarinen on tehnyt ja aikaansaanut hyvin selkeäsanaisen raportin, jonka suositusten toimeenpano on jo alkanut. Suurkiitokset Matille ja hänen työtään tukenneille asiantuntijoille.

Helsingissä 31.3.2012

ERKKI VIRTANEN

# Tekijän kiitokset

Kun sain selvitystehtävän, pyysin tuekseni kaksi kokoonpanoa; toisen ulkopuolisista asiantuntijoista ja toisen kollega-asiantuntijoista ministeriön sisältä.

Ulkopuolisen asiantuntijaryhmän jäsenet olivat Ari Hyytinen, Jyväskylän yliopisto, Aki Kangasharju, VATT, Laura Vartia, valtiovarainministeriö ja Pekka Ylä-Anttila, ETLA.

Kollega-asiantuntijaryhmän jäsenet olivat Veijo Kavonius, Janne Känkänen, Jaana Lappi, Pekka Lindroos, Anja Liukko, Mika Niemelä, Inkalotta Nuotio, Tarja Sini-vuori-Boldt ja Heikki Vesa. Janne Peltola toimi molemmissa ryhmissä ja auttoi työssä monin tavoin.

Asiantuntijat ohjasivat tehokkaasti ideoimalla, kyseenalaistamalla ja tarjoamalla laajaa tietoaan tukijärjestelmästä ja tuoreista tutkimuksista.

Haluan kiittää heitä kaikkia korvaamattomasta avusta.

Olen kuitenkin itse täysin vastuussa tekstistäni puutteineen päivineen.

Helsingissä 31.3.2012

MATTI PIETARINEN

# Sisältö

Esipuhe.....	5
Tekijän kiitokset .....	6
<b>1 Yhteenveto.....</b>	<b>9</b>
<b>2 Mikä on tuki ja kuinka paljon sitä myönnetään.....</b>	<b>11</b>
2.1 Mikä on tuki?.....	11
2.2 Yritystuen määrä.....	12
2.3 Yritystuen määrä tulevina vuosina.....	15
2.4 Kuntien tuet.....	15
2.5 Yrityspalvelut .....	16
2.6 Rakennerahastorahoitus.....	17
2.7 Aluetukipolitiikka ja aluetuen määrä .....	17
<b>3 Yritystukien käyttö muissa EU-maissa .....</b>	<b>20</b>
<b>4 Yritystukien vaikuttavuuden arvioinnit – menetelmät ja tulokset.....</b>	<b>22</b>
<b>5 Millaisia yritystukia elinkeinopolitiikka tarvitsee – tukien elinkeinopoliittinen perustelu.....</b>	<b>25</b>
<b>6 Miksi yritystukia pitää myöntää? .....</b>	<b>27</b>
<b>7 Tukien ja tukijärjestelmän muutostarpeiden arviointi .....</b>	<b>29</b>
7.1 Mitkä tuet ovat tärkeitä ja mitkä eivät?.....	29
7.2 Miten yritystukijärjestelmää tehostetaan? .....	35
<b>8 Johtopäätökset ja suositukset .....</b>	<b>38</b>
Lähteet.....	42



# 1 Yhteenveto

Tämän yritystukiselvityksen tehtävänä oli selvittää yritystukien toimivuutta ja taroituksenmukaisuutta. Selvityksen piti myös tarjota pohjaa mahdollisten muutosten ja tukisäästöjen valmistelulle. Työssä piti myös selvittää paikallisten ja alueellisten elinkeinotukien sekä EU:n rakennerahastojen kautta maksettavia tukia.

Tässä selvityksessä on arvioitu nimenomaan elinkeinopoliittista vaikuttavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Tukiin sisällytettiin tässä selvityksessä sekä rahalliset tuet että yrityspalvelut. Tukien määrät arvioitiin, tukijärjestelmän tehokkuutta selvitettiin ja tehtiin suosituksia tukijärjestelmän vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi.

Tukien vaikuttavuutta arvioitaessa tehtiin kaksi kysymystä. Kuinka tukimuoto vaikuttaa sille asetettuun tavoitteeseen ja kuinka se vaikuttaa rakennemuutoksen edistämiseen?

Myös tukien hallinnollista rasiitetta arvioitiin.

Valtion tukia yrityksille avustuksina, lainoina ja takauksina myönnettiin vuonna 2011 noin 1230 milj. euroa (lainoista ja takauksista tueksi on laskettu vain tukiosuus). Tukien määrä on kasvanut yli 50 prosenttia viimeisen vuosikymmenen aikana. Kuntien tuki yrityksille näillä tukimuodoilla on vähäistä.

Yrityksiä tuetaan myös mittavilla yrityspalveluilla. Näissä palveluissa työskentelee noin 4 400 henkeä, mikä merkitsee noin 350 milj. euron palkkakustannuksia. Tästä kuntien maksamien yrityspalveluiden kustannukset ovat 250 milj. euroa. Kunnilla on siis yrityspalveluiden tarjoajana suuri rooli.

Rakennerahastorahoitusta Euroopan aluerahastosta (EAKR) ja maaseuturahastosta tuissa oli 166 milj. euroa, josta noin puolet kansallista rahaa. Yrityspalveluissa Euroopan sosiaalirahastolla on merkitystä rahoittajana. ESR-rahoitusta käytettiin yrityshankkeissa noin 15 milj. euroa v. 2011.

Yritystukien arvosta vajaan puolet (566 milj. euroa) arvioitiin tehokkaiksi eli hyvin tavoitteeseensa vaikuttaviksi ja usein myös elinkeinorakenteen muutosta edistäviksi.

Tehottomiksi arvioitiin 15 prosenttia tukien arvosta (184 milj. euroa).

Yrityspalvelujärjestelmä arvioitiin raskaaksi. Erityisesti kuntien palvelujärjestelmä on suuri ja toimijoita on runsaasti.

Yritystukijärjestelmän toimivuutta voidaan parantaa merkittävästi poistamalla tehottomat tuet ja kohdistamalla tukia elinkeinopolitiikan kannalta keskeisiin kohteisiin. Säästöä syntyy, kun tukia poistetaan, tukivälineitä ja tietojärjestelmiä yhdistetään ja yrityspalveluiden henkilöstömäärää supistetaan.



Selvitys tekee seuraavat suositukset:

1. Tehottomat tuet poistetaan, jolloin niihin käytetty raha (184 milj. euroa) voidaan käyttää vaikuttaviin yritystukiin tai muihin kohteisiin.
2. Kaikkien teollisuuden ja elinkeinojen verotukien (noin 7 mrd. euroa) toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus selvitetään.
3. Finnveran rahoituksen ja yrityksen kehittämisavustuksen ehtoja muutetaan siten, että tavanomaisten yritysten rahoitusta vähennetään alkavien, kansainvälistyvien ja kasvuhakuisten yritysten rahoituksen hyväksi.
4. Kiinteän investoinnin tuen myöntämisessä samalle yritykselle pitää olla vähintään viiden vuoden väli edelliseen tukeen.
5. Rakennemuutoksen edistämisen on oltava aina yritystuen yhtenä perusteluna ja sen soveltuvuuden arvioinnin kriteerinä.
6. Siirrytään verotuen suuntaan innovaatioiden tukemisessa.
7. Tukivälineiden määrää vähennetään poistamalla ja yhdistämällä tukivälineitä. Henkilöstömäärät tukia myöntävissä virastoissa sopeutetaan vastaamaan vähentyntä tarvetta.
8. Tietojärjestelmät yhdistetään.
9. Toteutetaan Yritys-Suomi-palvelujärjestelmä, asiakkuusstrategia ja tietojärjestelmien yhdistämien tehokkaasti.
10. Muutetaan organisaattiorakennetta järjestelmän selkeyttämiseksi.
11. Ohjataan erityisesti ESR-rahoitusta nykyistä suurempiin elinkeinopoliittisesti vaikuttaviin kokonaisuuksiin. Tarkennetaan EAKR- ja ESR-rahoituksen työnjakoa yrityshankkeissa.

Jos suositukset toteutetaan, valtion tukimenot pienenevät 200–250 milj. eurolla.

Ilman uusia säästöpäätöksiä valtion yritystuen määrä lisääntyy v. 2012 nykyisestä noin 200 miljoonalla eurolla, koska energian tuotannon tuet ja verotuet energiain-tensiiviselle teollisuudelle nousevat.

# 2 Mikä on tuki ja kuinka paljon sitä myönnetään

## 2.1 Mikä on tuki?

Yritystukea säädellään EU:n lainsäädännössä ja globaalisti WTO-säännöillä. Näissä tuella tarkoitetaan:

1. rahoitusta, joka tulee markkinaehtoista rahoitusta edullisemmin valtiolta tai muulta julkiselta taholta kuten kunnilta,
2. rahoitusta, joka annetaan valikoivasti eli ei kaikille yrityksille,
3. rahoitusta, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja
4. rahoitusta, joka saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Tuetun rahoituksen muotoja on monia. Se voi olla suoraa rahallista tukea, tuettuja lainoja, takauksia, pääomasijoituksia ja verotuksen kautta annettua tukea. Verotuki tarkoittaa yleistä verotasoa alhaisempaa valikoidusti kohdistettua verotasoa. Tukea on myös muussa muodossa kuin rahana annettava tuki kuten esim. alihinnoittelu.

EU-lainsäädännössä yrityksille myönnettävää tukea säätelevät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikkelit 107 ja 108. Tuki on kiellettyä. Tähän periaatekieltoon on kuitenkin poikkeuksia.

Poikkeuksia on kahdenlaisia. Ilman muuta sallittuja tukia ovat kuluttajalle sosiaalisin perustein myönnetty tuki sekä erilaisten luonnonmullistusten ja katastrofien korjaamiseksi myönnetty tuki.

Sitten on tukia, joita voidaan EU-komission harkinnan jälkeen pitää sallittuina. Vuosien saatossa komissio on laatinut yksityiskohtaisen säännösten (suuntaviivat, tiedonannot, puitteet), joissa komissio ilmoittaa ne kriteerit joiden täytyessä valtiontuen myöntäminen on hyväksyttävää. Alla on esimerkinomainen lista ns. sallituista tukimuodoista (listaukseen sisältyy myös tukimuotoja, jotka on kokonaan vapautettu komissiolle tehtävästä ennakoilmoitusvelvollisuudesta yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 800/2008 perusteella).

- alueellinen tuki; alueellinen investointi- ja työllisyystuki ja tuki vastaperusteille pienille yrityksille
- pk-yrityksille myönnettävä investointi- ja työllisyystuki
- pk-yritysten konsulttipalveluihin ja pk-yritysten osallistumiseen messuille myönnettävä tuki
- vientiluotot ja -takuut OECD-ehdoin
- naisyrittäjyyteen myönnettävä tuki
- ympäristönsuojeluun myönnettävä tuki
- riskipääoman muodossa myönnettävä tuki
- tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävä tuki

- koulutustuki
- epäedullisessa asemassa olevien ja alentuneesti työkykyisten työntekijöiden hyväksi myönnettävä tuki
- harvaanasuttujen alueiden kuljetuskustannukset
- yritysten pelastus- ja rakenneuudistustoimet tiukkojen edellytysten vallitessa
- yleishyödyllisten taloudellisten palveluiden toteuttaminen
- väliaikaiset toimenpiteet vakavien taloudellisten vaikeuksien aikana

Uudesta tuesta tai tukisuunnitelmasta tulee ilmoittaa Euroopan unionin komissiolle ennakkoon, eikä tukea saa laittaa täytäntöön ennen komission hyväksyntää.<sup>1</sup>

Komissio katsoo, että tehokkaalla valtiontuella korjataan markkinan toiminnan puutetta ja sillä on oltava ns. kannustava vaikutus ja sen on oltava suhteellinen asetettaviin tavoitteisiin nähden eli kustannustehokas. Komissio suhtautuu kriittisesti toimintatuen myöntämiseen ja puhtaaseen kapasiteetin lisäämiseen.

Tässä selvityksessä EU-säädöksissä määriteltyjen tukien lisäksi tukiin on sisällytetty myös julkisella rahoituksella tehty yrityspalvelutoiminta. Sitä voidaan pitää tukena yritykselle, koska yritys ei maksa kokonaan saamansa palvelun kuluja. Näiden palvelujen kulut ovat mittavat jo palveluja antavan henkilöstön palkkakuluina. Lisäksi näitä palveluja myöntävät lukuisat tahot. Voidaan puhua laajasta tukiverkostosta. Paljolti tästä syystä yritystukijärjestelmää on arvosteltu monimutkaiseksi ja raskaaksi.

## 2.2 Yritystuen määrä

Yritystukia valtion budjetista suoraan rahana myönnettiin noin 1 230 milj. euroa v. 2011. Lisäksi tuettujen yrityspalvelujen kustannukset valtiolle olivat noin 100 milj. euroa.

Kunnat rahoittivat yrityksiä (kuntien omistamia pääasiassa) lainoilla ja takauksilla. Takausvastuita kunnilla on 1,3 mrd. euroa ja lainavastuita noin 500 milj. euroa. Näihin ei kuitenkaan sisälly tukea, vaan korot ja takuumaksut ovat markkinahintaisia. Yrityspalveluihin kunnat käyttävät noin 250 milj. euroa.

Taulukossa 1. on esitetty v. 2011 myönnetyn valtion yritystuen määrä yritystuki-muodoittain. Luvut perustuvat valtion budjetin lukuihin ja osaksi arvioon loppuvuoden käytöstä.

<sup>1</sup> Poikkeuksena ennakoimatusvelvollisuudesta on yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen (800/2008) mukaiset tuet sekä vähämerkityksinen valtiontuki eli ns. de minimistuki; yritykselle voidaan myöntää de minimis-tukea yhteensä 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Kertymään otetaan huomioon kaikkien viranomaisten myöntämät de minimis -tuot.

**Taulukko 1. Yritystuet 2011.**

Tukimuoto	Milj. euroa
Yrityksen kehittämisavustus	135
Kuljetustuki	5
Starttiraha	40
Tekesin T&K-rahoitus yrityksille	270
Kansainvälistymisavustus (2009)	19
Finprolle myönnettävä tuki	22
Energiatuki	100
Finnveran luottotappiokorvaus ja korkotuki	39
Vientitakuut	0
Telakoiden innovaatiotuki	15
Palkkatuki (yrityksissä työskenteleville)	94
Työllisyysperusteinen investointituki	16
MMM:n mikroyritystuki	50
Tuki kauppa-aluksille	79
Varustamoiden ympäristöinvestointituki	30
Energiaverotuki energiantensiiviselle teollisuudelle ja kasvihuoneyrittäjille	320
<b>Yhteensä</b>	<b>1 234</b>

Tähän tukilaskelmaan ns. vastikkeellisista tuista eli luotoista lukuihin on sisällytetty vain niiden tukiosuus (korkotuki ja luottotappiokorvaus). Tämä koskee Finnveran ja Tekesin myöntämiä luottoja. (Finpron kohdalla yritystueksi on laskettu laitokselle myönnetty valtion rahoitus.) Verotuissa tuen osuudeksi on laskettu yleistä verotasoaa alhaisemman tason aiheuttama verohyöty yritykselle, joka on siis sama kuin valtion menettämä verotulo.

Laskelmassa vientitakuiden tukisumma on merkitty nollassi, koska takuista ei valtiolle ole aiheutunut kuluja moniin vuosiin. Päinvastoin v. 2010 takuutulot ylittivät takuukulut 67 miljoonalla eurolla. Mutta kysymyksessä on kuitenkin tuki, koska valtio ottaa riskiä vientikaupassa ja tämän vakuutuksen maksu yritykselle ei todennäköisesti kata riskikustannuksia. Suuretkin korvaukset takuiden perusteella ovat mahdollisia, vaikka vientitakuujärjestelmälle on asetettu tavoite olla itseään kannattava eli takuumaksutulojen pitäisi kattaa korvausmenot – ei joka vuosi, mutta yli ajan. Näin on koko vientitakuiden elinaikana tapahtunutkin.

Laskelmasta puuttuvat julkiset pääomasijoitukset, joita tekevät Teollisuussijoitus (Tesi) ja Finnveran tytäryhtiö Aloitusrahoitus Vera (Avera). Tesin toiminta on voittoon pyrkivää ja siten tukitoiminnan ulkopuolella. Averen toiminta sen sijaan on notifioitu komissiolle tukena. Averen toiminnassa riskinotto, jopa yli kaupallisten riskisijoittajien mahdollisuuksien, on omistajan eli valtion toivomaa. Valtio on pääomittanut Avera 56 milj. eurolla sen käynnistymisvuodesta 2005 lähtien. Koska Averen sijoitustoiminnan tulos näkyy kuitenkin vasta kauempana tulevaisuudessa, vuoden 2011 tukilaskelmassa Averen sijoitustoiminta on jätetty pois tukilistalta.

Laskelmassa on verotuista sisällytetty vain energiaverotuki energiaa paljon käytävälle teollisuudelle (metsäteollisuus ja terästeollisuus) ja kasvihuoneyrityksille. Siihen ei ole sisällytetty lukuisia muita verotukia.

VATT on arvioissaan kaikkien verotukien eri veromuotoihin sisältyvästä tukimäärästä päätenyt yli 23 miljardin euron yhteissummaan. Siitä 60 prosenttia on henkilöiden tuloverotukseen ja kolmannes eli noin 7 mrd. euroa teollisuuteen ja elinkeinoiniin liittyvää. Merkittävin elinkeinoverotuksen verotuki on irtaimen käyttöomaisuuden normia korkeammat poistot (580 milj. euroa).<sup>2</sup> Tässä selvityksessä ne on jätetty laskelmasta pois, koska näiden verotukien yritystukivaikutus on tulkittu muista laskelman tuista poiketen epäsuoraksi. Epäilemättä kuitenkin näiden vuosikymmenien aikana päätettyjen verotukien tarkoituksenmukaisuus vaatisi selvittämistä.

Yritystukiin sisältyy EU:n rakennerahastoista rahoitusta (EAKR, ESR ja Maaseuturahasto) 88 milj. euroa. Kun rakennerahastoista tulevan rahan käyttö edellyttää suurin piirtein samansuuruisia kansallisen rahan käyttöä, rakennerahastositonnuista tukea on 166 milj. euroa. Rakennerahastovaroista suurin osa kohdistuu yrityksen kehittämisavustukseen ja maaseudun mikroyritystukeen.

Tukimäärästä esitetään julkisuudessa myös edellä esitetyn taulukon laskelmaa paljon suurempia lukuja. Selitys on useimmiten se, että niissä suurimmissa summissa lainat ja takuut on esitetty nimellisarvostaan (ei tukiosuuksina). Esitystapa yksinkertaistaa laskelmaa, koska siinä ei tarvitse kiinnittää huomiota tukiosuuden laskemismenetelmään.

Tukiosuuslaskelma puolestaan on tarpeen, kun halutaan verrata eri tukimuotojen kustannuksia. Myös eri maiden tukilukujen vertailu on helpompaa, kun tukirakenne vaihtelee. Joissakin maissa vastikkeellisia tukia käytetään enemmän kuin toisissa.

Komissio kerää vuosittain jäsenmaiden valtiontukitiedot. Jäsenmaat raportoivat eri tukimuotojen tukiosuudet. Suomessa tuet ovat komission raportin mukaan hyvin lähellä EU-maiden keskiarvoa. Ko. raportin mukaan Suomen yritystukien volyymi (tuot vuoden 2010 hintaan) lisääntyi 54 prosenttia vuodesta 2000 vuoteen 2010 eli 4,5 prosenttia vuodessa.

Tukia saa jossain muodossa ja yhdeltä tai useammalta tuen myöntäjältä vuosittain noin 25 000–30 000 yritystä<sup>3</sup>, joka on siis noin 10 prosenttia kaikista noin 270 000 yrityksestä (maatilat pl.). Kun tukea saaneet yritykset hyvin suureksi osaksi ovat muita kuin palveluyrityksiä, tukea saavien osuus kaikista Suomessa toimivista teollisuusyrityksistä on huomattava. Teollisuusyrityksiä on noin 22 000. Käytännössä niiden kaikkien voikin arvella olevan tukioorganisaatioiden asiakkaina.

Tukioorganisaatioiden asiakasmäärät kaiken kaikkiaan sisältävät asiakkaita useammalta vuodelta ja ovat siten vuotuista tuensaajien määrää selvästi suuremmat. Merkittävimpien tukioorganisaatioiden asiakaskanta on seuraava:

---

2 Verotuet Suomessa 2009-2012; Timo Rauhanen, VATT 2011

3 ETLA:n tutkimus päättyy suurempaan lukuun; TEM:n asiakkuusrekisterit osoittaisivat jonkin verran pienempiä lukuja.

ELY-keskus	57 000
Finnvera	49 000
Tekes	12 500
Finpro	11 200

Merkittävä osa asiakkaista on monelle organisaatiolle yhteistä. Finnveralla ja ELY-keskuksilla on 16 000 yhteistä asiakasta. Tekesin asiakkaista 60 prosenttia on yhteisiä ELY-keskusten kanssa ja 40 prosenttia yhteisiä Finpron kanssa.

## 2.3 Yritystuen määrä tulevina vuosina

Jos yritystuen määrän kehitystä arvioi vain jo tehtyjen päätösten pohjalta, määrän voi arvioida lisääntyvän. Tämä johtuu etenkin uusiutuvalla energialla tuotetun sähkön tuotantotuen merkittävästä odotettavissa olevasta noususta. Tuotantotukiin (syöttötariffiin) arvioidaan tarvittavan n. 100 milj. euroa jo vuonna 2012 ja määrärahan tarve kasvaa edelleen myöhempinä vuosina. Tuen lisäys on seurausta toisaalta tuulivoimatuantokapasiteetin kasvusta ja metsähakkeen lisääntyvästä käytöstä sekä toisaalta sähkömarkkinahinnan ja päästöoikeuden hinnan laskusta. Tuotantotuen lisäksi maksetaan energiatukea (investointituki), jonka valtuusmäärärahojen leikkauksella toteutetaan pääosa hallitusohjelmassa sovitusta 25 milj. euron säästöstä uusiutuvan energian tukiin. Silti energiatukeen voi v. 2012 käyttää noin 150 milj. euroa eli kolmanneksen enemmän kuin v. 2011 käytetään.

Energiatuen ja sähkön tuotantotuen arvioitu kasvu tarkoittaa siis noin 100 milj. euron lisäystä yritystuen yhteismäärässä sen jälkeen, kun vuodelle 2012 päätetty tukien vähennys 46 milj. eurolla otetaan huomioon.

Lisäksi verotuki energiaintensiiviselle teollisuudelle nousee noin 100 milj. eurolla. Yhteensä tukien määrä ilman uusia säästöpäätöksiä nousee siis noin 200 milj. eurolla.

## 2.4 Kuntien tuet

Kuntien elinkeinopolitiikka kehittää yritysten toimintaympäristöä<sup>4</sup>. Kuntien elinkeinopoliittisia välineitä ovat yritysneuvonta, kehittämishankkeet, toimitilojen rakentaminen ja vuokraaminen, kaavoitus ja yritystonttien tarjonta ja alueen markkinointi.

Elinkeinopolitiikan toteuttamiseksi kunnat ovat perustaneet seudullisia kehittämissyhtiöitä, teollisuuskyliä ja kiinteistöyhtiöitä sekä matkailun markkinointiyhtiöitä. Kunnat ovat myös omistajina teknologiakeskuksissa ja tiedepuistoissa. Ne myös ostavat palveluja esimerkiksi uusyrityskeskuksilta.

Näyttäisi siltä, että kuntien tukitoiminta on vähäistä. Kunnat myöntävät avustuksia vain erittäin vähän ja takauksia ja lainoja ne myöntävät pääasiassa kunnan

4 Huovinen, Westling, Kuntien elinkeinopoliittinen rahoitus, TEM:n tilaama selvitys, 2011

omistamille kiinteistöyhtiöille. Kuntien tukitoiminnasta on kuitenkin kanneltu hallinto-oikeuteen ja komissiolle ja nämä kantelut ovat itse asiassa yleistyneet. Useimmiten kantelu on koskenut alihinnoittelua (esim. liian alhainen vuokra).

Kunnat perustelevat toimitilojen rakentamista ja vuokraamista sillä, että suuressa osassa maata ei ole yksityistä kiinteistösjoitustoimintaa, jotka tarjoaisi yrityksille vuokratiloja.

Yo. selvitys arvioi kuntien ja kuntien omistamien yhtiöiden omistamien yritystilojen arvoksi 1,3 mrd. euroa vuonna 2009. Niistä perittävät vuokrat ovat markkina-vuokria. Usein yritykset lunastavat toimitilat itselleen.

Kuntien myöntämistä takauksista 90 prosenttia kohdistuu kuntien omistamien yhtiöiden rakennushankkeiden rahoitukseen. Takauksia oli vuonna 2009 myöntänyt 41 prosenttia kunnista. Keskimäärin takauksia myöntäneellä kunnalla oli takauksia 10 milj. euron arvosta ja kaiken kaikkiaan kuntien takausvastuu oli 1,3 mrd. euroa. Muille kuin kuntien omistamille yrityksille takauksia oli voimassa yhteensä vain 70 milj. euroa. Kunnilla ei ollut takaustappioita vuonna 2009.

Lainoja yrityksille oli vuonna 2009 myöntänyt 38 prosenttia kunnista. Lainoja myönnettiin pääosin kunnan omistamille yritystiloja rakennuttaville ja vuokraaville yhtiöille. Lainaa myöntäneiden kuntien keskimääräinen lainavastuu oli 3,7 milj. euroa ja yhteensä lainavastuut olivat noin 500 milj. euroa. Yksityisille yrityksille myönnettyjä lainoja - pääosin yritystilahankkeisiin - kunnilla oli vuonna 2009 kaikkiaan noin 70 milj. euroa.

## 2.5 Yrityspalvelut

Vuonna 2004 tehty tutkimus yrityspalvelujärjestelmästä<sup>5</sup> toteaa seuraavasti: *"Välittömässä yritysten perustamiseen tai toimintaa tukevissa neuvontapalvelua sisältävissä tehtävissä arvioidaan työskentelevän henkilöstövuosina noin 4 300-4 500, josta 65 prosenttia on yrityskehitys- ja rahoitussektorilla, viidennes t&k-järjestelmässä ja reilut kymmenen prosenttia julkishallinnon asiointi- ja tietopalveluissa."*

Kun tuota arviota korjataan tuoreimmilla luvuilla kuntien yrityspalveluista ja poistetaan maatalouden yrityspalvelut (ProAgria) ja joitakin epäsuoremmin yritysten kehittämiseen liittyviä palveluja (työsuojeluviranomainen, veroviranomainen, PRH, maistraatti), päädytään siihen, että yrityspalveluissa työskentelee vähintään 4 400 henkilöä. Tämä tarkoittaa noin 350 milj. euron palkkakustannuksia. Tästä valtion osuus on noin 100 milj. euroa ja kuntien n. 250 milj. euroa. Yrityspalvelujärjestelmän kustannuksiksi pitäisi tietysti laskea myös työpaikan kiinteät kustannukset, mikä ehkä kaksinkertaistaa palkkamenot eli kokonaiskustannukset nousevat 700 milj. euroon, josta valtion osuus on 200 milj. euroa.

Henkilöistä valtion virastoissa ja yhtiöissä (ELY-keskukset, Finnvera, VTT, Tekes, Finpro) työskentelee yrityspalvelutehtävissä noin 1 250 henkilöä.

5 Saapunki, Leskinen, Aarnio, Suomalaiset yrityspalvelujärjestelmät asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna, KTM julkaisu 5/2004

Kuntien palveluksessa tai joko kokonaan tai osittain kuntien omistamissa organisaatioissa (kehitysyhtiöt, teknologiakeskukset, uusyrityskeskukset, yrityshautomot) työskentelee noin 2 400 henkeä. Yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa työskenteleviä on noin 300 henkeä. Loput noin 500 henkilöä työskentelevät erityisesti kuntien rahoituksella muissa organisaatioissa kuten konsulttiyrityksissä.

Keskeisiä yrityspalveluja tarjoavia valtion organisaatioita on viisi ja siten se verkosto on palveluja käyttävän yrityksen kannalta kohtuullisen helposti hahmotettava. ELY-keskukset ovat suurin ja alueellisesti peittävin organisaatio ja sen kautta merkittävä osa yritysasiakkaista ohjautuu myös muihin neljään palveluja tarjoavaan organisaatioon.

Paikalliset kuntien rahoittamat palvelut hajaantuvat satoihin eri yksiköihin josiksi, että kuntia on paljon. Kaikissa kunnissa (336 kpl.) on elinkeinopolitiikan palvelutoiminta. Pienissäkin kunnissa on teollisuuskyliä. Teknologiakeskuksia on 30 kpl., uusyrityskeskuksia 32 kpl. ja yrityshautomaita 50 kpl. Yliopistoja on 17 ja ammattikorkeakouluja 25.

## 2.6 Rakenerahastorahoitus

Yritysten tukemiseen käytetään Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Euroopan maaseuturahaston rahoitusta. EAKR-rahoituksella voi tukea hankkeita, jotka kehittävät yrityksiä, innovaatioiden syntymistä, verkottumista, osaamista ja alueiden saavutettavuutta. ESR-rahoituksella voi tukea työelämän ja yritystoiminnan kehittämistä lisäämällä työntekijöiden ja yrittäjien osaamista ja ammattitaitoa. Maaseuturahaston rahoituksella voi kehittää maa- ja metsätalouden kilpailukykyä.

EAKR-rahoitusta on vuoden 2011 yritystuissa (yritysten kehittämisavustus, työllisyysperusteinen investointiavustus) 112 milj. euroa ja maaseuturahaston rahoitusta 50 milj. euroa, josta siis noin puolet on EU-rahaa ja toinen puoli kansallista rahoitusta. ESR-rahoitusta on tuissa vähän, mutta ESR on merkittävä yrityspalveluiden rahoittaja.

Vuonna 2011 käynnistyneisiin erilaisiin ESR-hankkeisiin on myönnetty rahoitusta 61 milj. euroa, joista neljännes eli noin 15 milj. euroa voidaan katsoa koskevan suoraan yrityshankkeita.

Hankkeita on käynnistetty paljon eli yhteensä 306 kpl., joista noin 80 on yrityshankkeita. Suurimpien hankkeiden koko on yli miljoona euroa ja pienimmät ovat noin 20 000 euron hankkeita.

## 2.7 Aluetukipolitiikka ja aluetuen määrä

Suomi on jaettu kolmeen tukialueeseen, joista I ja II alue muodostavat EU:n tukisäännön mukaisen valtioneuvoston tukialueen eli aluekehittämislain mukaisen kehitysalueen. Investointeihin myönnettävissä yritysstuissa ero alueiden välillä tehdään



tukiprosentein. Kolmannella tukialueella tukea ei saa myöntää ollenkaan suurille eli yli 250 henkeä työllistävälle yrityksille. Tukialueella I tukimäärät ovat suurimmat ja voivat olla 35 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista pienten yritysten (alle 50 henkeä työllistävien) kohdalla. Kolmannella tukialueella enimmäistukiprosentti on 20.

Kehitysalue on pinta-alana suurin osa Suomesta, mutta väestöstä kehitysalueilla asuu 27 prosenttia. Yritysten toimipaikoista 30 prosenttia sijaitsee kehitysalueilla.

Aluetuen yrityksiin suunnatut tukivälineet ovat yritysten kehittämisavustus, kuljetustuki ja maaseudun mikroyritystuki. Yhteensä näitä aluepolitiikan yritystukia myönnetään 145 milj. euroa.

Vaikka myös eri alueiden kunnat tukevat yrityksiä yrityspalveluin, sitä ei tässä ole laskettu aluetueksi.

Innovaatiojärjestelmän arvio vuodelta 2009 arvioi aluepolitiikan vaikuttavuutta erityisesti innovaatiotoiminnan näkökulmasta. Se esitti seuraavia tuen tehottomuuteen viittaavia näkökohtia:

*"Innovoinnin päämääränä on tuottavuuden parantaminen. Siksi innovoinnin onnistuneisuutta on hyödyllistä arvioida tuottavuusanalyysin keinoin. Innovaatiojärjestelmän alueellista ulottuvuutta voidaan arvioida vertailemalla muun muassa alueiden välisiä tuottavuuseroja.*

*Suomessa alueiden väliset erot ovat kansainvälisesti vertaillen suuria ja alueiden tuottavuuserot ovat kasvaneet ajan kuluessa. Tuotannon resurssit ovat siirtyneet tehottomasta käytöstä tehokkaaseen vilkkaimmin etelässä ja tuotantokeskittymissä ja heikoimmin idässä, pohjoisessa ja syrjäseuduilla. Myös innovaatiot ovat lisääntyneet eniten tuotantokeskittymissä.*

*Alueiden väliset tuottavuuserot ovat suuria ja kasvaneet, vaikka alueiden kehittämistä on tuettu vuosikausia erilaisilla politiikkavälineillä. Tuottavuuden huono kehitys viittaa kilpailusta ja tuotantokeskittymistä syntyvien tuottavuusetujen puutteeseen.*

*Innovaatiopolitiikan aluenäkökulma ja aluepolitiikan innovaationäkökulma eivät nivoudu hyvin yhteen. Kuntien panos innovaatiopolitiikassa on erityisen huonosti tunnettu. Suorien yritystukien ja epäsuoran innovaatiotuen kokonaisuus saattaa kohdentua epätoivotulla tavalla.*

*Innovaatiojärjestelmä on saattanut suojella heikon tuottavuuden työpaikkoja, tehdä yrityksistä julkisista tuista riippuvaisia ja jähmettää yritysrakenteita keskusten ulkopuolella. Elinkeinopolitiikan tuet saattavat heikentää tuottavuutta vahvistavaa yritysrakenteiden uudistumista. Tuki lyhyellä aikavälillä ylläpitää työpaikkoja tukea saavissa yrityksissä, mutta se hidastaa talouskasvua pitkällä aikavälillä ja kasvattaa lopulta alue-eroja. Hyvinvointitappiot näyttävät olevan suurempia kuin aikaisemmin on ajateltu.*

*Julkisella tuella voi olla myönteisiä vaikutuksia työpaikkojen ja yritysten säilymisen muodossa. Nämä ovat kuitenkin aluepoliittisia tavoitteita ja voivat olla vaikutuksiltaan haitallisia innovaatiopolitiikan tavoitteiden saavuttamiselle. Tuottavuuserot kertovat, että nykyinen innovaatiopolitiikka ei ole ongelmaa ratkaissut.*

*Rakennemuutos saattaa johtaa siihen, että resurssit keskittyvät entistä voimakkaammin. Kehittyneiden maiden talouskasvu on pitkälti kaupunkien ja kaupunkialueiden talouskasvua. Uhkana on kansalaisten eriarvoisuuden kasvaminen.*

*Sitä vastaan voidaan vaikuttaa tehokkaimmin tulonsiirroilla sekä hyvinvointipalveluilla, joihin kunnat eri puolilla Suomea saavat tukea valtionosuusjärjestelmän kautta.”*

*Yritystuet näyttäisivät siis olevan huono tai tehoton aluekehittämisen väline.*

# 3 Yritystukien käyttö muissa EU-maissa

Suppean katsauksen eräiden muiden maiden yritystukiin tarkoitus on antaa käsitystä siitä, miten Suomen yritystukijärjestelmä ja yritystukien määrä suhtautuu yleisempään kehitykseen EU:n sisällä. Tarkasteltavia maita ovat Ruotsi, Tanska ja Hollanti, joilla on mainetta edistyksellisen elinkeinopolitiikan maina. Ne ovat myös talouden koon, kehityksen ja rakenteen suhteen lähimpänä Suomea.

Yritystukien määriä on verrattu komission yritystukitilaston lukujen pohjalta. Tuet teollisuudelle ja palveluille ovat parhaiten vertailukelpoisia ja ehkä kuvaavimpia. Tämä rajausta jättää ulkopuolelle merkittävät pankkituet, jota kaikissa näissä maissa Suomea lukuun ottamatta on myönnetty myös vuonna 2010. Tiukan toimialarajauksen takia Suomen yritystuen kokonaismäärä on vertailussa pienempi (800 milj. euroa) kuin raportissa aiemmin esitetty (1 234 milj. euroa).

**Taulukko 2.** Yritystuet (teollisuus ja palvelut) vuonna 2010

	Milj. euroa	Osuus BKT:sta, %
Suomi	800	0,4
Ruotsi	2 600	0,8
Tanska	2 000	0,8
Hollanti	1 900	0,3

*Ruotsissa* noin 85 prosenttia tuista on energiatuotannon tukia, joilla edistetään ympäristöystävällistä tuotantoa – erityisesti uusiutuvaa energiaa. Näiden tukien määrä kasvoi merkittävästi 2000-luvun alkuvuosista eteenpäin. Loput 15 prosenttia tuista on T&K&I-tukea ja yritysten kehittämistukea. Ruotsin T&K-menot suhteessa BKT:hen olivat v. 2010 hieman pienemmät kuin Suomessa. Ruotsissa T&K-tukien osuus kaikista yritystuista on pienempi kuin Suomessa. Keskeiset tukiorganisaatiot ovat Vinnova (innovaatiotuki) ja energiavirasto.

Ruotsin tukirakenne poikkeaa siis Suomesta suuren energiatuen takia. Suomen rakenne näyttäisi kuitenkin muuttuvan Ruotsin suuntaan tulevina vuosina.

*Tanskassa* merkittävin ero kaikkiin muihin maihin verrattuna on työllisyyden edistämiseen kohdistuvien tukien suuri osuus. Työllisyystuet ovat 2/3 kaikista tuista.

Tuet kertovat Tanskan mallista, jolla tarkoitetaan Tanskan ”joustoturva”. Siinä aktiiviselle työvoimapolitiikalla on tärkeä rooli. Tanskan mallin piirteitä ovat ensinnäkin se, että irtisanominen on suhteellisen helppoa (työpaikkaa vaihdetaan useammin kuin muissa EU-maissa), toiseksi työttömyysturvan taso on korkea eli jopa 90 prosenttia normaaleista tuloista ja kolmanneksi työntekijät pyritään pitämään työmarkkinoiden käytössä ja kilpailukykyisinä aktiivisen työvoimapolitiikan keinoin.

Palkkatuella luodaan ns. aktiiviyöpaikkoja sekä yrityksiin että julkiselle sektorille. Tämä tuki on merkittävää.

*Hollannissa* tukien yhteismäärä on suhteellisen pieni. Tuki painottuu energiatalouteen (uusiutuvat, energiatehokkuus) ja T&K-tukiin. T&K-tuet ovat hieman pienemmät kuin Suomessa. Yritysten T&K-menot suhteessa BKT:hen ovat Hollannissa 1 prosenttia ja Suomessa vajaat 3 prosenttia.

Hollannissa hallitus on päättänyt mittavista budjettileikkauksista ja hallinnon supistamisesta. Leikkaukset koskevat myös valtion tukia.

Tukia leikataan suunnitelman mukaan 550 milj. eurolla vuoteen 2015 mennessä. Leikkaukset kohdistuvat erityisesti innovaatio-ohjelmaan (-180 milj. euroa), aluetukeen (-110 milj. euroa) ja kansainvälistymistukiin (-30 milj. euroa). Toisaalta yritysten verotusta helpotettaisiin noin 500 milj. eurolla, josta merkittävä osa kohdistettaisiin verotuksena T&K-toimintaan.

Hollannissa elinkeinopolitiikka perustuu tulevana vuosina entistä vähemmän valtion tukeen ja vähenevien tukien muoto muuttuu avustuksista, lainoista ja takauksista verotuen suuntaan.

Innovaatiopolitiikassa haetaan tehokkuuden ja markkinaohjautuvuuden lisäystä kohdistamalla toimintaa yhdeksään huippusektoriin. Rahoitus tulisi merkittävältä osaltaan yksityiseltä sektorilta. Huippusektorit ovat korkean teknologian materiaalit, elintarviketuotanto, kukkien kasvatusta, logistiikka, luovat alat, terveysteknologia, vesi, kemia ja energia.

Hollannin ja Suomen yritystuet suhteessa BKT:hen ovat Tanskan ja Ruotsin tukia pienemmät. Lisäksi Hollannissa, kuten Suomessakin, on päätetty tukien supistamisesta hallituskauden aikana. Muita huomioon otettavia asioita näistä tarkastelluista maista ovat tukien siirtyminen verotukien suuntaan Hollannissa ja työvoimapolitiikan tukien suuri määrä Tanskassa ja ympäristö- ja energiatalouden tukien hallitsevuus Ruotsissa.

# 4 Yritystukien vaikuttavuuden arvioinnit – menetelmät ja tulokset

Yritystukia myöntävät tahot kuten TEM ja sen virastot ovat vuosien mittaan tehneet yritystuista lukuisia arvioita, tutkimuksia ja selvityksiä.

Yritystukien, kuten minkä tahansa elinkeinopoliittisen toimenpiteen vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa. Jo tuen vaikutus tukea saavan yrityksen kehitykseen on vaikeasti erotettavissa muista yrityksen kehitykseen vaikuttavista tekijöistä. Vielä vaikeampaa on selvittää tuen ulkoisvaikutuksia eli vaikutuksia muihin yrityksiin ja talouteen laajalti.

Yritystukien vaikuttavuusanalyysin keskeinen kysymys on: mitä tukea saaneille yrityksille olisi tapahtunut, mikäli ne eivät olisi saaneet tukea? Luotettavien vastausten saamiseksi vaadittaisiin tutkimusta, jossa verrattaisiin kahta satunnaisesti ja toisistaan riippumattomasti valittua ryhmää, joista toinen on saanut tukea ja toinen ei. Tällaista tutkimusasetelmaa ei kuitenkaan ole helppo luoda. Tätä asetelmaa lähestytään menetelmillä, joissa kaikissa pyritään vakioimaan yritysten taustatekijöiden vaikutukset.<sup>6</sup>

Viime vuosikymmenen aikana Tilastokeskukseen kerätty yritystukiaineisto on kuitenkin tehnyt mahdolliseksi mainitut kehittyneet mikroekonometriset arviointimenetelmät. Aineisto parantaa oleellisesti tukiarviointien laatua.

Monet arvioinnit ovat kuitenkin perustuneet haastatteluihin ja tuenantajien lukuihin esim. luoduista työpaikoista tai kilpailukykyvaikutuksista. Nämä arvioinnit täyttävät huonosti tutkimuksen kriteerit eivätkä vastaa siihen oleelliseen kysymykseen, mitä olisi tapahtunut ilman tukea.

Seuraavassa on lyhyesti kuvattu viime vuosien aikana tehtyjä arviointeja eri tukimuodoista. Niistä voi tehdä seuraavia havaintoja:

*Yritystuista* tehty väitöskirja (Econometric studies of public support to entrepreneurship; Anu Tokila, 2011) arvioi, että julkisella tuella voidaan pidentää yritysten elinaikaa ja parantaa yritysten menestystä ja yrittäjien tuloja. Merkittävä osa eli yli 2/3 tuetuista hankkeista olisi kuitenkin toteutunut myös ilman julkista tukea. Syrjäseuduilla (Pohjois- ja Itä-Suomessa) toteutettavat hankkeet ovat riippuvaisempia julkisesta tuesta kuin Etelä-Suomen hankkeet. Vuosina 1988–2001 tuettujen starttirahayrittäjien yrittäjyyden kesto on pidempi kuin muiden uusien yrittäjien.

*Yrityksen kehittämistuen*, jota ELY-keskukset myöntävät, arviointi (Yritystoiminnan tukemisesta annetun lain (1068/2000) mukaisen tukijärjestelmän vaikuttavuuden ja

---

6 Menetelmiä on kolme eli vertaistamismenetelmä, instrumenttimuuttujamenetelmä ja erotukset-erotuksissa-menetelmä. Kaikissa näissä menetelmissä rajoituksena on aineiston saatavuus. (Kts. Hyytinen, Pajarinen, Ylä-Anttila, Finpron vaikuttavuus, ETLA, keskusteluaiheita, 2011.)

toimivuuden arviointi; Ritsilä-Tokila; 2005) tekee positiivisen arvion tukien vaikuttavuudesta yritysten toimintaan. Tuki lisää myös muuta rahoitusta ja teknologian ja osaamisen taso yrityksissä parantuivat. Tuensaajat olivat tyytyväisiä myös tukien toimeenpanoon. Tukien haitallisia kilpailuvaikutuksia pidettiin melko vähäisinä.

*Palkkatuesta* tehty arviointi (Do Wages Subsidies Increase Employment in Subsidised Firms?; Kangasharju, Aki, VATT, 2005) arvioi, ovatko työllistämistuet lisänneet työllisyyttä tukea saaneissa yrityksissä vai ovatko tukityölliset pelkästään syrjäyttäneet yritysten muita työllisiä. Tulos on, että tukityö stimuloi tukea saavien yritysten työllisyyttä ja vaikutuksen suuruusluokka on politiikkatavoitteen mukainen. Lisäksi havaitaan, että tuella ei ole juurikaan häiritsevää vaikutusta samalla maantieteellisellä alueella ja/tai toimialalla toimivien muiden yritysten työllisyyteen.

*Työvoimapolitiittisista* toimenpiteistä tehty arviointi (Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi; Kari Hämäläinen, Juha Tuomola; 2006) toteaa Työllisyysvaikutuksiltaan tehokkaimmiksi toimenpiteiksi osoittautuvat ammatillinen työvoimakoulutus, oppisopimuskoulutus ja yksityiselle sektorille tapahtuva tukityöllistäminen. Lisäksi tukityöllistäminen kasvattaa työllisyyttä pienissä yrityksissä eikä syrjäytä yrityksen muuta työvoimaa.

*Starttirahan* arviointi (Starttiraha yrittäjyyden avaimena - Jatkokokemuksia starttirahakokeilusta 2005-2007, Stenholm, Pekka, 2007) havaitsi, että starttirahalla perustettujen yritysten eloonjäämisasteet olivat yleisiä yritysten eloonjäämisasteita korkeampia. Olennainen tulos oli myös se, että vaikka starttirahaa kritisoitiin määrältään ja kestoltaan pieneksi, sillä koettiin olevan tärkeä yrittäjyyteen kannustava vaikutus. Toisaalta kolme neljästä niistä henkilöistä, joille starttirahaa ei ollut myönnetty, on kuitenkin perustanut yrityksen ilman starttirahaa. Starttirahalla aloittaneet yrittäjät ovat kuitenkin saaneet usein aikaan laajempaa yritystoimintaa kuin ilman starttirahaa aloittaneet yrittäjät.

*Kuljetustuen* arvioinnissa (Alueellisen kuljetustuen vaikuttavuuden, toimivuuden ja kehittämistarpeiden arviointi; Pekkarinen, Manninen, Hihnala; 2007) todettiin, että tuki ei vaikuttanut tuotteiden jalostusarvoon, mutta sijoittumiseen ja työllistämiseen sillä näyttäisi olevan merkittävä vaikutus. Tuki ei vääristä kilpailua. Tuen saajat pitivät kuljetustukea tärkeänä ja halusivat korottaa tuen tasoa. Tuen hallinnollista toimivuutta haluttiin parantaa.

*Viennin ja kansainvälistymisen tuesta* tehty arviointi (Yhteishankkeet yritysten näkökulmasta, 2010) arvioi, että yritykset saavat yhteishankkeista hyviä tuloksia. Hinta-laatu-suhdetta pidettiin kuitenkin vain keskinkertaisena. Lisäksi tukijärjestelmä vaikutti sekavalta ja monitahoiselta.

*Tekesin* myöntämien tukien vaikuttavuudesta tehty raportti (Tekesin ja innovaatiotoiminnan vaikutukset 2011; Tekes; 2011) on yhteenveto kansainvälisistä tutkimuksista ja Tekesin toiminnan vaikuttavuusarvioinneista, joita on vuosien mittaan tehty useita kymmeniä. Sen mukaan Tekesin tukipanosta lisää yrityksen tutkimus- ja kehityspanoksia kaksinkertaisen määrän tukeen verrattuna. Tuella on vaikutusta yritysten pitkän aikavälin tuottavuuden kasvuun. Rahoitus on parantanut tuotteiden

laatua. Tekesin asiakkaat ovat kasvaneet nopeammin kuin yritysrekisterin yritykset keskimäärin. Suora tuki on tehokkaampi väline kuin verohelpotus. Silti on perusteltua hoitaa suureen joukkoon kohdistuvat toimenpiteet verokannusteen avulla. Innovaatiopolitiikkaa ei saisi käyttää alueellisten epätasa-arvoisuuksien korjaamiseen.

Innovaatiotuesta tehty selvitys (Innovaatiotukiselvitys; Suoheimo, Niinikoski; Net Effect Oy; 2010) selvitti väitettä tukijärjestelmän monimutkaisuudesta ja hajanaisuudesta. Sen mukaan tuki- ja rahoituskenttä on kirjava. Kun tukiin lisätään muut julkisten organisaatioiden rahoitus- ja palvelumuodot, voitaneen hyvällä syyllä yhtyä kritiikkiin palvelujärjestelmän moninaisuudesta. Tukien hyödyntäjien kannalta tukihakemusten ja tukipäätösten keskittäminen mahdollisimman harvoille mutta toisaalta yritysten kannalta mahdollisimman hyvin saavutettavissa oleville viranomaistoimijoille vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta ratkaisulta.

*Yritystukien* vaikuttavuudesta tehty tutkimus (Yritystukien vaikuttavuus: tutkimushankkeen yhteenveto ja johtopäätökset; Koski, Ylä-Anttila; 2011) selvitti sekä Tilastokeskuksen yritystukitietokannan käytettävyyttä tukien vaikuttavuuden arviointiin että tukien vaikuttavuutta. Tutkimus toteaa, että jonkinlaista julkista rahoitusta tai tukea toiminnalleen saa yli 10 prosenttia kaikista suomalaisista yrityksistä eli noin 30 000 yritystä. Tukia näyttäisivät saavan helpoiten nuoret yritykset, jotka myös aktiivisesti hakevat tukea. Yritystukien myöntäjät näyttäisivät kuitenkin suosivan suurehkoja, vakiintuneita yrityksiä. Monet tukea myöntävät tahot suosivat samoja ”kanta-asiakkaita” vuodesta toiseen. Tuen myöntäminen toistuvasti samoille yrityksille on ristiriidassa sen kanssa, että yritystuet on tarkoitettu väliaikaisiksi. Yritystuet näyttäisivät ainakin lyhyellä aikavälillä (1-3 vuotta) parantavan työllisyyttä. Vaikutukset tuottavuuteen ovat ristiriitaisia. Parhaiten tuntuisivat menestyvän tuet yritysten tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan.

Yo. arvioista useimmat kohdistuvat yhteen tai muutamaan tukivälineeseen. Useimmissa arvioista aineisto on haastatteluilla kerättyä. Arvioiden mukaan tukivälineet valtaosin toimivat kohtuullisesti ja niiden vaikuttavuus on toivottu. Joissakin arvioissa on pyritty arvioimaan myös tuen vaikutusta muihin kuin tukea saaneisiin yrityksiin. Niissä arvioissa ko. tuella ei näyttäisi olevan negatiivisia vaikutuksia kilpailijoihin.

Arviossa yritystukijärjestelmästä kokonaisuutena vahvistetaan väitettä järjestelmän raskaudesta ja monimutkaisuudesta.

Arviot eivät suoraan vastaa kysymykseen, mitkä tuet ovat hyödyllisiä ja mitkä huonoja. Tuoreimmissa arvioissa viitataan järjestelmän tehottomuuteen. Ilmeinen heikkous arvioissa on se, että aineisto ei salli vastata kysymykseen, miten yritys olisi kehittynyt ilman tukea. Suuri osa tutkimuksista ei edes pyri arvioimaan tukien ulkoisvaikutuksia (positiivisia/negatiivisia) (kts. myös Laura Vartian katsaus yritystukiarviointeihin, valtiovarainministeriö 2011).

# 5 Millaisia yritystukia elinkeinopoliittika tarvitsee – tukien elinkeinopoliittinen perustelu

Yritystuet ovat elinkeinopoliittikan välineitä. Tukia perustellaan eri elinkeinopoliittikan alueiden edistämisellä. Tosin näiden lisäksi yritystukia perustellaan myös alueellisilla ja työllisyystarpeilla. (ristiriitaisia tavoitteita)

Elinkeinopoliittikan tehtävän määrittäminen auttaa yritystukien tarpeen ja muodon ymmärtämisessä.

Elinkeinopoliittika voidaan määritellä politiikaksi, jolla kehitetään elinkeinotoiminnan edellytyksiä, jotta taloudellinen kasvu vahvistuisi.

Talouden kasvu puolestaan edellyttää talouden tuottavuuden/tehokkuuden nousua.

Ensimmäinen kysymys kuuluu:

**”Miten tuottavuus kehittyy parhaiten ja miten elinkeinopoliittika vaikuttaa siihen tehokkaimmin?”**

Rakennemuutoksen vauhti näyttää olevan talouskasvun tärkein selitys.

Suomessa tuottavuuden kasvun kiihtyminen 1980-luvun puolivälin jälkeen näyttää lähes kokonaan perustuneen rakennemuutokseen eli nk. ”luovaan tuhoon”. Rakenne on muuttunut koko talouden, toimialojen ja myös yritysten sisällä.<sup>7</sup>

Tässä tuottavuuden kasvun nopeutumisessa näyttää olleen tärkeitä, että kilpailu taloudessa on voimistunut, kun säätelyä on purettu ja talous on avautunut kansainvälisille markkinoille. Se on pakottanut yritykset käyttämään tehokkaasti sitä tietoa ja teknologiavarantoa, jota kehittynyt koulutus ja t&k-toiminta on luonut.

Toisaalta EU-alueen Yhdysvaltoja pienempää tuottavuuden kasvua on selitetty hitaalla rakennemuutoksella. Se taas näyttää liittyvän kilpailun vähäisyyteen ja säätelyn paljouteen Euroopan markkinoilla ja erityisesti palvelumarkkinoilla. Näyttää myös siltä, että tuo säätely saattoi olla tehokasta politiikkaa silloin, kun kyse oli kiinnikurojatalouksista, mutta ei ole sitä enää, kun taloudet ovat siirtyneet tuottavuuskehityksen eturintamaan. Menneiden vuosien hyvä institutionaalinen ympäristö ei enää kelpaa.<sup>8</sup>

Nopea tuottavuuden lisäys näyttää siis perustuvan nopeaan rakennemuutokseen. Tehokkainta elinkeinopoliittikkaa on kilpailullisuuden vahvistaminen talouden avoimuuden esteitä purkamalla ja kilpailukykyyn kasvattaminen koulutuksella ja innovaatiopoliittikalla.

7 Maliranta, Määttänen, ”Luova tuho” yrityssektorilla - tuottavuuden avain ja politiikan haaste

8 Aghion, Boulanger, Cohen, Rethinking Industrial Policy



Toinen kysymys kuuluu:

**”Millaiset yritystuet toimivat tällaisen elinkeinopolitiikan hyväksi”?**

Tuilla pitäisi siis vahvistaa ainakin kilpailua ja yritystoiminnan taitoja ja innovaatioita.

Näyttää siltä, että tukien vaikuttavuus kasvaa, kun tuki ottaa yhtä aikaa huomioon sekä kilpailun lisäämisen että innovaation kehittämisen ja sen levittämisen. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että tukia myönnetään vain toimialoille, jotka ovat kilpailtuja, tuet myönnetään toimialan yrityksille tasapuolisesti ja tuet ovat alueellisesti hajautuneita.

Tuen vaikuttavuutta voidaan arvioida vastaamalla kysymykseen, miten tuki täyttää yllä mainitut edellytykset.

Tukia voidaan kuitenkin ylipäätään myöntää vain silloin, kun elinkeinopoliittisen väliintulon edellytys on olemassa.

## 6 Miksi yritystukia pitää myöntää?

EU:n valtiontukisääntely kieltää siis yritystuet, mutta myöntää kuitenkin lukuisia poikkeuksia yleissääntöön. Yleisesti yritystukia pidetään siis haitallisina ja markkinatalouteen kuulumattomina. Niiden katsotaan häiritsevän markkinoiden toimintaa ja aiheuttavan tehottomuutta ohjaamalla investointeja väärin kohteisiin.

Markkinat eivät kuitenkaan aina toimi hyvin. Siksi yritystuet yhtenä elinkeinopoliittikan välineenä ovat joskus tarpeellisia talouden kasvun edistämiseksi.

Nämä markkinoiden huonoon toimivuuteen liittyvät tekijät yritystuen käytölle on tiivistetty kahteen perusteluun: ensinnäkin rahoitusmarkkinoiden kykenemättömyyteen arvioida hankkeita ja yrityksiä ja siten ohjata rahoitusta oikeisiin kohteisiin ja toiseksi markkinoiden kykenemättömyyteen hinnoitella yhteiskunnalle syntyviä kokonaisuhyötyjä ja -kustannuksia eli ns. ulkoisvaikutuksia.

*Rahoitusmarkkinoiden kykenemättömyys* pitää pystyä erottamaan rahoitusmarkkinoiden (rahoituslaitosten) haluttomuudesta rahoittaa hanketta. Rahoituslaitosten pitääkin olla haluttomia rahoittamaan huonoja hankkeita. Kykenemättömyys ei myöskään ole pysyvä piirre. Rahoitusmarkkinoiden muutos ja monipuolistuminen viimeisten vuosikymmenien aikana on parantanut oleellisesti kykyä ohjata rahoitusta oikeisiin hankkeisiin. Selvimpiä puutteita edelleen on uusien yritysten rahoituksessa yleensä ja aivan erityisesti sellaisten uusien yritysten, jotka ovat uusilla teknologia- tai liiketoiminta-alueilla. Näillä yrityksillä ei ole kirjanpidollista historiaa ja niiden toiminnan menestystä on vaikea arvioida. Tavanomaisilla vakiintuneilla yrityksillä ei voi sanoa olevan vaikeuksia saada rahoitusta pankeista. (kts. Luotto-markkinoiden epätäydellisyydet ja pk-yritysten rahoitusympäristö Suomessa; Hyytinen, Pajarinen; 2005).

Tosin finanssikriisin 2008–2009 aikana oli selvästi tilanne, jossa pankkien taseiden korjaamiseksi luotonantoa rajoitettiin. Tuolloin julkisten rahoituslaitosten luotonanto hyvin ilmeisesti korjasi tätä väliaikaista markkinan toiminnan häiriötä.

*Ulkoisvaikutuksesta* hyvä esimerkki on tiedon leviäminen yrityksestä toiseen. Tätä muiden hyväksi syntyvää vaikutusta yksittäinen yritys ei luonnollisestikaan ota huomioon tehdessään päätöstä investoinnista tutkimushankkeeseen tai tuotantoon. Tuki voi lisätä ja ohjata näitä investointeja. Tämä on T&K&I-tuen tärkein perustelu.

Tämä on myös toimialavalintoja puoltava perustelu. Tuessa voidaan painottaa esim. korkean teknologian toimialoja.

Ulkoisvaikutus voi olla myös kustannus, josta esimerkki on sellainen tuotannon ympäristöhaitta, joka ei näy tuotannon kustannuksina. Esimerkiksi verotukselliset ja säädöstoimet voivat toimia tällaisen ulkoisvaikutuksen vähentämisessä.

Markkinoiden huonoon toimivuuteen liittyvän kahden tukiperustelun lisäksi on olemassa kolmas tukiin oikeuttava perustelu. Se on vastaaminen muiden maiden

tukipolitiikkaan eli *kilpailuasetelman tasoittaminen*. Tämä on ollut erityisesti vientitakuiden ja monien toimialoihin liittyvien tukien perusteluna. Tuki pitää kotimaiset yritykset kilpailukykyisenä ja se voi olla myös talouden etu pitkällä aikavälillä, kun tukipolitiikkaan turvautuva maa ei saavuta kilpailua rajoittavaa liiallista markkinaosuutta.

Tuet ovat siis tarpeellisia silloin, kun ym. perusteet löytyvät. Tuen muodon täytyy kuitenkin olla sellainen, että se toimii halutulla tavalla. Tässä viranomainen voi epäonnistuakin. Erityisesti ulkoisvaikutuksen perusteella tehtyihin toimialavalintoihin liittyy aina epäonnistumisen riski. Kilpailuasetelman tasoittamisessa puolestaan on huolellisesti mietittävä tuen kustannuksia ja saavutettavia hyötyjä.

# 7 Tukien ja tukijärjestelmän muutostarpeiden arviointi

## 7.1 Mitkä tuet ovat tärkeitä ja mitkä eivät?

Tässä luvussa on arvioitu liitteen tukitaulukon esittämien tukien vaikuttavuutta lukujen 5 ja 6 esittämien tukiperustelujen pohjalta.

Keskeinen elinkeinopolitiikan tavoite tuelle on tuottavuutta vahvistavan rakenneuutoksen edistäminen, jossa puolestaan tärkeitä on kilpailun säilyminen ja tehostuminen sekä kilpailussa selviämisen kannalta keskeisten tekijöiden, ennen kaikkea innovaatioiden, kehittäminen. Kysymys kuuluu: "Toimivatko tuet rakennemuutoksen edistämisen suuntaan?"

Näiden perustelujen lisäksi tuen täytyisi täyttää ehdot, jotka tekevät siitä hyväksyttävän. Sen on joko 1) korjattava rahoituksen markkinapuute, tai sillä 2) on oltava ulkoisvaikutus tai sen 3) on vastattava kilpailua haittaaviin tukitoimiin eli sen on säilytettävä kilpailuasetelma (level playing field). Tuen on vaikutettava tukiperustelun mukaisesti. Kysymys kuuluu: "Onko tuella esitetty vaikutus?"

Tuen hallinnollista rasiitetta on myös arvioitu. Ajatus on, että tuella täytyy olla riittävän hyvä kustannus-hyöty-suhde.

Arviointi on subjektiivinen (selvitysmiehen oma), johon kuitenkin on haettu tukea keskusteluista asiantuntijoiden kanssa ja luvussa 4 esitettyjen arviointien viesteistä.

Tukia arvioitaessa niiden tukiperustelu on määritelty ao. taulukon mukaisesti. Siitä käy ilmi, että suuri osa tuista ei täytä mitään noista yllä mainituista kolmesta ehdosta, jotka tekevät tuesta hyväksyttävän. Niiden tukiperustelu on joku muu. Näissä tapauksissa perustelu on oletettavasti aluepoliittinen tai työllisyyspoliittinen. Silloin, kun perusteluna on muu, tukea on arvioitu sen poliittisen perustelun pohjalta. Toimiiko se siis - näissä tapauksissa - työllisyyden tai aluekehityksen edistäjänä.

Ulkoisvaikutus on kohdistettu edellisessä luvussa tehdyn määrittelyn mukaisesti uutta luoviin tukiin (innovaatiotuet, uusiutuvan energian tuet).

Rahoitusmarkkinapuute on kohdistettu tukiin, joilla rahoitetaan yritysten kiinteitä investointeja ja myös investointeja kehittämiseen.

Kilpailuasetelma koskee vientitakuuta ja energiaverotukea. Vientitakuut ovat käytössä useimmissa maissa lähes yhtäläisin ehdoin (OECD:n vientiluottosopimus). Energiaverotuki puolestaan sallitaan EU-maiden energiaintensiiviselle tuotannolle päästökaupan aiheuttaman kustannuslisän korvaamiseksi ja siten kilpailuasetelman tasoittamiseksi niiden maiden tuotannon kanssa, jotka eivät kuulu päästökaupan piiriin.

Taulukossa esitetty politiikkaperustelu on subjektiivinen arvio siitä, miten tukea perustellaan. Tosin perustelua on voitu käyttää myös tukea koskevassa lainsäädännössä.

**Taulukko 3.** Yritystuet ja perustelut, 2011.

Tukimuoto	Milj. €	Politiikkaperustelu	Tukiperustelu
Yrityksen kehittämisavustus	135	Yrityspolitiikka	Rahoitusmarkkinapuute
Kuljetustuki	5	Aluepolitiikka	Muu (aluetuki)
Starttiraha	40	Työllisyys	Muu (työllisyys)
Tekesin T&K-rahoitus yrityksille	270	T&K&I	Ulkoisvaikutus
Kansainvälistymisavustus (2009)	19	Yrityspolitiikka	Rahoitusmarkkinapuute
Finprolle myönnettävä tuki	22	Yrityspolitiikka	Kilpailuasetelma
Energiatuki	100	Energiapolitiikka	Ulkoisvaikutus
Finnveran luottotappiokorvaus ja korkotuki	39	Yrityspolitiikka	Rahoitusmarkkinapuute
Vientitakuut	0	Yrityspolitiikka	Kilpailuasetelma
Telakoiden innovaatiotuki	15	Toimialapolitiikka	Ulkoisvaikutus
Palkkatuki (yrityksissä työskenteleville)	94	Työllisyys	Muu (työllisyys)
Työllisyysperusteinen investointituki	16	Työllisyys	Muu (työllisyys)
MMM:n mikroyritystuki	50	Aluetuki	Muu (aluetuki)
Tuki kauppa-aluksille	79	Toimialapolitiikka	Muu (työllisyys)
Varustamoiden ympäristöinvestointituki	30	Toimialapolitiikka	Ulkoisvaikutus
Energiaverotuki energiantensiiviselle teollisuudelle ja kasvihuoneyrityksille	320	Toimialapolitiikka	Kilpailuasetelma
<b>Yhteensä</b>	<b>1 234</b>		

Tukien rakenteen tarkastelu antaa jo viitteitä erityisesti tukien vaikutuksesta rakennemuutoksen edistämiseen. Selvästi suurin osa tuista kohdistuu toimialojen toiminnan tukemiseen. Tässä suurin tekijä on energiaverotuki, joka kohdistuu energiaa paljon käyttävään tuotantoon. Muut toimialatuet kohdistuvat varustamoihin ja telakoihin.

**Taulukko 4.** Yritystukirakenne politiikkaperusteluiden mukaan, 2011.

Perustelu	Milj. euroa	Osuus, %
Toimialojen edistäminen	444	36
T&K&I-politiikka	270	22
Työllisyyspolitiikka	150	12
Aluepolitiikka	145	12
Yrityspolitiikka	125	10
Energiapolitiikka	100	8
<b>Yhteensä</b>	<b>1 234</b>	<b>100</b>

Tukiperusteluiden mukaisesti luokiteltuna rakenne kertoo, että muu perustelu on vallitseva ja että rahoitusmarkkinapuutteella perustelu koskee pienintä osaa tuista. Aiemmin luvussa 5 todettiin, että rahoitusmarkkinat ovat jo monipuoliset ja toimivat hyvin normaaleissa oloissa. Rahoitusmarkkinat epäonnistuvat arvioimaan

vain lähinnä aloittavia yrityksiä ja erityisesti sellaisia, jotka tuottavat uusia ja usein korkean teknologian tuotteita.

**Taulukko 4.** Yritystukirakenne tukiperusteluiden mukaan, 2011.

Perustelu	Milj. euroa	Osuus, %
Ulkoisvaikutus	415	34
Muu	374	30
Kilpailuasetelma	342	28
Rahoitusmarkkinapuute	103	8
Yhteensä	1 234	100

Arviointi on esitetty ao. kuvioissa. Kun tuki on vihreällä vyöhykkeellä, se on arvioitu vaikuttavaksi kuviossa kuvatun tavoitteen suhteen. Punaisella vyöhykkeellä olevat tuet puolestaan joko eivät ole vaikuttavia tai ne toimivat vastoin tavoitetta.

Tuet, jotka on piirretty rajalle, ovat arvioitsijan mukaan rajatapauksia. Muutokset tukien sisällössä nostaisivat ne selvemmin vihreälle.

### Vaikutus tavoitteeseen

Vaikuttavuus	Vaikutus tavoitteeseen				
	Rahoitusmarkkinoiden korjaaminen	Ulkoisvaikutuksen edistäminen (T&K&I, ympäristö)	Kilpailuasetelman säilyttäminen	Muu (alueiden edistäminen)	Muut (työllisyyden parantaminen)
Suuri	Finnveran tuki Yrityksen kehittämisavustus	Tekesin T&K-rahoitus Energiatuki Varustamoiden ympäristö- ja investointituki	Vientitakuut Energiaverotuki Finpron tuki	Yrityksen kehittämisavustus MMM:n	Palkkatuki Starttiraha
Pieni	Kansainvälistymisavustus	Telakoiden innovaatiotuki		mikroyritystuki Kuljetustuki	Tuki kauppa-aluksille Työllisyysperusteinen investointituki

*Rahoitusmarkkinapuutteen* korjaamisessa Finnveran rahoituksen ja ehkä vielä enemmän yrityksen kehittämisavustuksen ongelmana on se, että suurin osa asiakkaista on tavanomaisia pk-yrityksiä, joiden investointirahoituksen tarpeen pitäisi olla suhteellisen helposti pankkien arvioitavissa. Vain osa rahoituksesta kohdistuu todelliseen rakenteelliseen rahoitusmarkkinoiden puutteeseen. Rahoitusmarkkinapuute on pikemminkin aloittavissa, kansainvälistyvissä ja uusia teknologioita hyödyntävissä yrityksissä. Näiden tukien vaikuttavuus kasvaisi, jos rahoituksen painopistettä

siirrettäisiin näiden yritysten rahoittamiseen. Se tarkoittaisi riskin kasvua, mutta samalla myös asiakaspiirin pienenemistä.

Erityisesti Finnveran rahoitus oli tärkeää vuosien 2007–2009 finanssikriisissä, jolloin pankkien luotonanto supistui olennaisesti. Harvinaiset kriisit voidaan kuitenkin hoitaa myös väliaikaisilla toimilla. Pysyviä tukimuotoja niiden hoitamiseen ei tarvita.

*Ulkoisvaikutuksen* edistämiseksi Tekesin rahoituksen arvioidaan toimivan hyvin. Myös energiatuki toimii silloin, kun se kohdistetaan puhtaasti uusien energiamuotojen tukemiseen. Energiatukea annetaan kuitenkin myös perinteisen energiatuotannon investointeihin. Telakoiden innovaatiotuki ja varustamoiden ympäristöinvestointituki arvioitiin vähäisiksi vaikuttajiksi innovatiivisten ratkaisujen levittämisessä.

*Ulkoisvaikutuksen* edistämiseksi Tekesin rahoituksen arvioidaan toimivan hyvin. Myös energiatuki (investointituki ja tuotantotuki) toimii silloin, kun se kohdistetaan puhtaasti uusiutuvien energiamuotojen tai energiatehokkuuden tukemiseen. Investointituki ohjautuu tällä perusteella lähes kokonaisuudessaan näihin käyttötarkoituksiin, ja tuotantotuen piiriin hyväksytään vain uusiutuvilla energialähteillä tuotettua sähköä. Telakoiden innovaatiotuki ja varustamoiden ympäristöinvestointituki arvioitiin vähäisiksi vaikuttajiksi innovatiivisten ratkaisujen levittämisessä.

*Kilpailuasetelman* säilyttämisessä vientitakuut toimivat tavoitteen mukaisesti, kuten varmaan myös energiaverotuki. Kansainvälistymisavustuksen merkitys tämän tavoitteen saavuttamisessa on olematon.

*Aluekehityksen* edistämiseksi yrityksen kehittämisavustuksella on arvioitu olevan merkitystä. MM:n mikroyritystuki kohdistuu rajatulle alueelle, jossa myös yritystoiminnan edellytykset ovat usein huonot. Tuen voi siellä arvioida vaikuttavan siltäkin heikosti. Kuljetustuella on erittäin vähäinen merkitys.

*Työllisyyden* parantamisessa palkkatuella on todettu olevan vaikutusta (aiemmin viitattu arvio). Starttirahan merkitystä on perusteltu usein yritystoiminnan edistäjänä, jossa sillä lieneekin pieni rooli. Työllisyyspolitiikan välineenä se lienee myös jossain määrin puolustettavissa. Kauppa-alustuki ja työllisyysperusteinen investointituki ovat vaikutukseltaan erittäin vähäisiä.

Yritystuen hyväksyttäviä ehtoja eivät kaikki yritystuet täytä. Jotkut niistä ovat myös muuhun tavoitteeseen (alueiden kehittäminen ja työllisyys) vaikuttamisessa tehottomia.

## Rakennemuutosvaikutus



*Rakennemuutoksen* edistämistavoitteen mukainen luokittelu paljastaa puolestaan, että vain Tekesin tuen, energiatuen ja Finpron tuen voidaan arvioida edistävän talouden rakenteen muutosta ainakin jossain määrin. Finnveran rahoituksen, yrittämisen kehittämisavustuksen rakennemuutosvaikutusta vähentää edellä mainittu rahoituksen kohdistuminen suurelta osalta tavanomaiseen yritystoimintaan eikä niinkään uusiin yrityksiin ja toimialoihin.

Tuet ovat suurimmaksi osaksi rakennetta säilyttäviä eikä muuttavia. Ne toimivat vastoin keskeistä elinkeinopolitiikan tavoitetta ja pahimmillaan siis haittaavat tuottavuuden nousukehitystä. Energiaverotuki on huomattavan suuri ja epäilemättä tärkeä energiaintensiivisen tuotannon tuloksen kannalta. Se selvästi kuitenkin suosii perinteisen teollisuuden nykyistä rakennetta sekä energiankulutusta eikä sen säästämistä. Se ei ohjaa energiaa säästävien teknologioiden tai tuotantomuotojen käyttöön ja kehittämiseen.

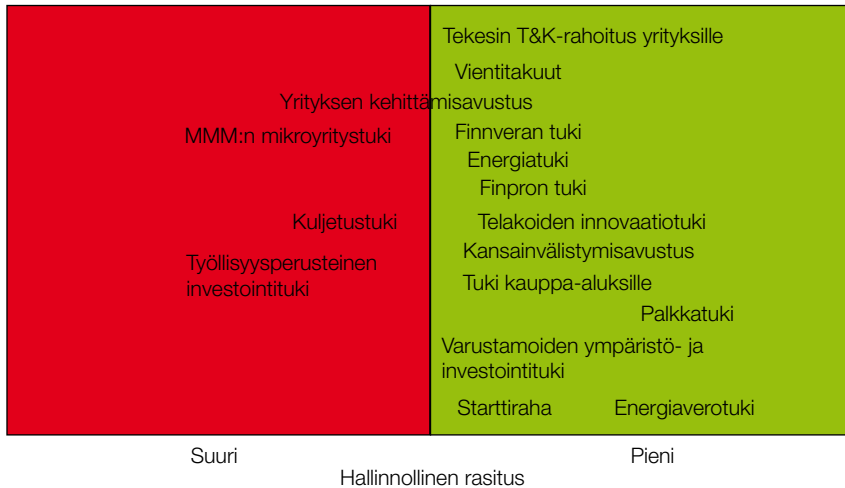
Työllisyyden parantamiseen tähtäävät tuet kuuluvat näihin säilyttäviin, vaikka aktiivinen työvoimapolitiikka syntyi alun perin voimakkaaksi rakennepolitiikaksi. Ajatus oli, että poistuvilta aloilta vapautuva työvoima ohjattiin korkeamman tuottavuuden sektoreille. Nykyisin kuitenkin uudet kohonneet osaamisvaatimukset lähes kaikissa ammateissa vaikeuttavat olennaisesti työttömien työnhakijoiden siirtymiä sektoreilta toisille. Lisäksi työttömien joukossa on paljon työkyvyltään heikentyneitä, joiden siirtyminen korkean tuottavuuden sektoreille on erityisen vaikeaa. Yritykset näyttävät edellyttävän tuella sijoitettaviltakin lähes samanlaisia osaamisvaatimuksia kuin muilta työntekijöiltä. Tukivälineet toimivat siis huonosti tässä tarkoituksessa.

Rakennemuutoksen kannalta keskeistä on myös se, että kilpailu markkinoilla toimii eikä vähene tukien vaikutuksesta. Kilpailu estyy esimerkiksi, jos tuet kohdistuvat toistuvasti samoihin yrityksiin. Uusilla aloittavilla yrityksillä on tällöin



vaikeuksia päästä näiden vakiintuneiden yritysten kilpailijaksi. Kaikkien tukien riippumatta niiden tavoitteesta pitäisi välttää kilpailun estäminen ja päinvastoin niiden tulisi edistää kilpailua helpottamalla markkinoillepääsyä.

### Tukien hallinnollinen raskaus



*Hallinnollista* raskautta on arvioitu ensisijaisesti raskautena tuenantajalle. Tosin monet syistä, jotka rasittavat hallintoa tukia myöntävissä virastoissa, rasittavat myös tuen saajaa. Esimerkiksi raportointi tuen vaikutuksesta on sellainen syy. Tuen myöntäjälle raskautta aiheuttavat mm. kuhunkin tarkoitukseen lainsäädännöllä luodut useat tukivälitteet, niiden myöntämisen tarkka ohjaus, eri ministeriöiden hallinnoimat tuet (ELY-keskusten ongelma) tai vain pelkkä koko. Pieniin tukiin joudutaan ehkä käyttämään lähes sama työmäärä kuin suuriin.

Tukimuodot eroavat hallinnolliselta työltään. Tuet, joita ei tarvitse periä takaisin, ovat todennäköisesti yksinkertaisia hallinnollisesti. Tosin seuranta tuen toteutumisesta ulottuu usein monien vuosien päähän. EU:n rakennerahastosidonnaisiin tukiin liittyy erityisen paljon hallinnollista vaivaa. Verotukien voi ajatella olevan kohtuullisen yksinkertaisia hallinnollisesti. Tuki on osa koko verotuksen hallintoa ja yksittäinen tuki ei lisää siihen suurta kuormaa. Tosin kaikkia tukimuotoja voi rasittaa kohtuuttomasti huonolla säätelyllä ja käytännön toiminnalla.

Hallinnollinen rasite ei ole yhdentekevä asia. Suuri rasite tarkoittaa henkilökunnan ja kalliiden ohjelmistojen tarvetta.

Hallinnollinen rasite voi olla vain toissijainen peruste tuen säilyttämiselle tai hylkäämiselle. Vaikuttavuus on tietysti keskeinen peruste. Mutta huono vaikuttavuus yhdessä korkean hallinnollisen rasitteen kanssa on entistä vahvempi peruste harkita tuen poistamista.

Näiden arvioiden pohjalta tuet on luokiteltu tärkeisiin eli hyvin vaikuttaviin ja vähemmän tärkeisiin tai heikosti vaikuttaviin. Lista muodostuu seuraavaksi:

	Milj. €
<b>Vaikuttavimmat tuet</b>	
Tekesin T&K&I-rahoitus	270
Energiatuki	100
Finnveran tuki	39
Finpron tuki	22
Yrityksen kehittämisavustus	135
<b>Yhteensä</b>	<b>566</b>
<b>Tehottomat tuet</b>	
Kansainvälistymisavustus	19
Telakoiden innovaatiotuki	15
MMM:n tuki mikroyrityksille	50
Kauppa-alustuki	79
Kuljetustuki	5
Työllisyysperusteinen investointituki	16
<b>Yhteensä</b>	<b>184</b>
<b>Vähän vaikuttavat tai rakennemuutosta hidastavat tuet</b>	
Vientitakuut	0
Starttiraha	40
Energiaverotuki	320
Varustamoiden ympäristöinvestointituki	30
Palkkatuki yrityksissä	94
<b>Yhteensä</b>	<b>484</b>

Vaikuttavimmat tuet ovat 46 prosenttia tukivolyymista. Vaikuttavuutta voidaan vielä parantaa olennaisesti muokkaamalla tukien sisältöä.

Tukivolyymista 15 prosenttia eli 184 milj. euroa osoittautuu arviossa tehottomaksi. Tehottomia tukivälineitä on kolmannes tuista. Näiden tukien käytön lopettaminen ja rahan siirtäminen muuhun tarkoitukseen tehostaa suoraan tukirahankäyttöä ja lisäksi vähentää myös henkilöstötarvetta tukiorganisaatioissa.

Tukivolyymista runsas kolmannes on huonosti vaikuttavia tai suorastaan rakennemuutosta hidastavia tukia. Tehtäessä päätöksiä niiden suhteen on huolellisesti arvioitava pitkän aikavälin rakennekehitykselle ja tuottavuuden nousulle aiheutettavaa haittaa suhteessa tuen lyhyen aikavälin hyötyihin.

## 7.2 Miten yritystukijärjestelmää tehostetaan?

Yritystukijärjestelmässä työskentelee 4 400 henkeä. Se vaikuttaa suurelta määrältä. Yrityksiä on 270 000, joista rohkeasti arvioiden puolet voisi olla niin aktiivisia, että

ne voivat haluta yrityspalveluja. Näin yksi palveluhenkilö on varattu 30 yritystä kohden ja luku putoaa varmasti alle 10 yrityksen, kun vertailu tehdään vain vuotuisiin asiakkaisiin.

Keskeisten valtion tukioorganisaatioiden (ELY-keskukset, Finnvera, Tekes, Finpro) asiakasmäärä kokonaisuudessaan on noin 130 000 yritystä. Kuitenkin vuosittaisia asiakkaita tästä määrästä on ehkä vain noin 30 000. Palvelevia henkilöitä näissä neljässä keskeisessä organisaatiossa on runsas 1000 eli yksi henkilö 30 asiakasyritystä kohden.

Lisäksi tuosta 130 000 yrityksen joukosta noin 40 000 on kahden tai useamman näistä neljästä tukioorganisaatiosta asiakkaita.

Valtion hallinnoiman yrityspalvelujärjestelmän tehostamisessa voi löytää ainakin seuraavat etenemistavat: 1) vähennetään tuotteita, kuten tukivälineitä, ja yksinkertaistetaan palveluihin liittyvää ohjeistusta ja määräyksiä sekä lisätään joustavuutta soveltamiseen; 2) yhdenmukaistetaan palvelua eri organisaatioissa, mikä helpottaa erityisesti yhteisten asiakkaiden palvelua ja vähentää kallista tietojärjestelmiä; 3) karsitaan palveluverkostoa esimerkiksi yhdistämällä organisaatioita; 4) tarjotaan palvelut keskitetysti Yritys-Suomi-verkkopalveluna.

Tehottomien tukivälineiden poistaminen tarkoittaa kolmannelta välineistä ja merkittävää tukisummaa. Samalla jäljelle jäävien tukivälineiden määrää voidaan vähentää yhdistämällä välineitä suuremmiksi kokonaisuuksiksi.

Myös neuvonta- ja koulutuspalveluiden vaikuttavuutta ja tehokkuutta voidaan tarkastella kriittisesti. Yksityiset asiantuntijapalvelut ovat kehittyneet ja monipuolistuneet merkittävästi viimeisten 10–20 vuoden aikana, mikä antaisi mahdollisuuksia mm. ostopalveluiden käyttöön nykyistä enemmän. Konsultointi ja koulutuspalvelut ostetaankin jo ulkoa.

Palveluvälineitä koskevaa ohjeistusta on syytä tarkastella myös hallinnollisen rasitteen kannalta. Yksityiskohtaisen ohjeistuksen sijalla voi harkita yleisten periaatteiden kautta ohjaamista ja tehokkaan tulosohjauksen käyttöä, jolla voi reagoida erilaisiin muutostarpeisiin.

Palvelu- ja tietojärjestelmien yhdenmukaistamisella valtion tukioorganisaatioissa on suuri vaikutus järjestelmän tehokkuuteen. Tähän tähdätään Yritys-Suomi -palvelujärjestelmän kehittämisessä ja asiakkuusstrategian nimellä kulkevassa projektissa. Asiakkuusstrategiaprojekti on jo johtanut toimijoiden yhteisten toimintamallien ja yhteisen asiakastiedon käyttöön. Kustannussäästöt ovat huomattavia säästyneinä hakemuksina ja lisätietopyyntöinä yms. Tälle työlle onkin syytä varata riittävä huomio ja resurssit.

Tietojärjestelmien vähentäminen olisi merkittävä hallinnollinen järjeistämisen- ja säästötoimi. Tavanomaisessa ELY-keskuksessa yritystukia hallinnoidaan kolmella erillisellä järjestelmällä; 1) Hanke 2007 (maaseuturahaston tuet), 2) TUKI2000 (TEM-yritystuet, työllisyysperusteiset investointituet, energiatuet) ja 3) Eval (Tekesin tuet). Lisäksi kansainvälistymiseen ja messuosallistumisiin tarkoitettuja yritystukia hallinnoidaan omilla järjestelmillä. Näiden päätöksenteko on keskitetty Varsinais-Suomen ja Lahden ELY-keskuksiin. Ja vielä hankerahoituksia joidenkin momenttien

osalta hallinnoidaan EURA-järjestelmällä. Toistensa kanssa huonosti ”keskustele-  
via” järjestelmiä on siis paljon.

Nämä järjestelmät ovat ilmeisesti teknisesti jo siinä pisteessä, että niiden uusi-  
minen on pian välttämätöntä. Siirtymällä vain yhden järjestelmän käyttöön voidaan  
investoinneissa vuoteen 2014 mennessä säästää peräti 15-30 milj. euroa, kun yhden  
järjestelmän uusiminen lienee 5-10 milj. euron investointi. Lisäksi vuotuiset ylläpi-  
tokustannukset pienenisivät jopa 2-4 milj. eurolla.

Valtioneuvoston SADe-ohjelma tavoittelee hajautettujen tietojärjestelmien kes-  
kittämistä olennaisesti halvemmiksi ja paremmin yhteentoimivimmiksi kokonai-  
suuksiksi. Pelkästään TEM:n hallinnonalalla tavoitellaan 10 milj. euron IT-kustan-  
nusten säästöä nykyisiin kustannuksiin verraten vuoteen 2014 mennessä. Suuri  
säästöpotentiaali puolustaisi tiukkaa ohjausta ja resurssien varaamista nopean ete-  
nemisen varmistamiseksi.

Palvelujen yhdenmukaistaminen on helpompi askel kuin organisaatorakenteen  
muuttaminen virastoja lopettamalla tai yhdistämällä. Se on ehkä myös vaihtoehto  
rakenteen muuttamiselle, joka voi olla raskas tie, mutta, joka kylläkin voi saada  
aikaan suuremman ja nopeamman muutoksen.

Yksi yritystukijärjestelmää koskeva rakennemuutosehdotus tehtiin Suomen inno-  
vaatiojärjestelmän kansainvälisessä arvioinnissa v. 2009. Siinä esitettiin tukivirastojen  
ja -yhtiöiden yhdistämistä kolmeen organisaatioon tukityyppin mukaan eli T&K&I-, riski-  
sijoitus- ja pankkitoimintoon. Esimerkiksi tuota esitystä olisi syytä tutkia tarkemmin.

Kuntien palvelujärjestelmä on organisaatioiden lukumäärällä mitaten jo kuntien  
suuresta määrästä johtuen huomattavasti monimutkaisempi ja hajaantuneempi  
kuin valtion tukijärjestelmä. Järjestelmä on itsenäisten kuntien oma asia. Niiden  
oma etu toki vaatii, että järjestelmä on vaikuttava ja tehokas. Silti kuntien kova kil-  
pailu yrityksistä voi johtaa liialliseen palvelujärjestelmän paisuttamiseen, hallin-  
nolliseen kustannukseen ja myös tehottomaan valtion rahoituksen käyttöön. Suuri  
henkilöstön määrä ja suuret kustannukset suhteessa yrityslukumääriin viittaisivat  
tähän suuntaan. Erityisesti yhteisöveron tuotto kunnalle on suuri kannustin yritys-  
ten houkuttelemiseen.

Kuntien palvelujärjestelmän tehostamiseen voidaan ohjata ainakin palveluhank-  
keissa olevan valtionrahoituksen, mm. ESR-raham, käytön kautta. ELY-virastot ovat  
keskeiset virastot rahoituksen myöntäjinä.

Erityisesti ESR-hankkeita on paljon ja monet niistä ovat pieniä. Niiden vaikutta-  
vuutta voi kyseenalaistaa. Hallinnollista tehokkuutta parantaisi ja vaikuttavuuden  
seurantaa helpottaisi, jos rahoitettavia hankkeita olisi vähemmän ja hankekoko  
olisi siten suurempi. Vaikuttavuutta pitää tietysti arvioida niin pieniä kuin suuria-  
kin hankkeita rahoitettaessa.

# 8 Johtopäätökset ja suositukset

Yritystukityön tehtävänä oli selvittää yritystukien toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Raportin piti myös tarjota pohjaa mahdollisten muutosten ja tukisäästöjen valmistelulle. Työssä piti myös selvittää paikallisten ja alueellisten elinkeinotukien sekä EU-rakennerahastojen kautta maksettavia tukia.

Valtion tukia yrityksille avustuksina, lainoina ja takauksina myönnettiin vuonna 2011 noin 1230 milj. euroa (lainoista ja takauksista vain tukiosuus). Tukien määrä on kasvanut yli 50 prosenttia viimeisen vuosikymmenen aikana. Kuntien tuki yrityksille tässä muodossa on vähäistä.

Rahana myönnettävän tuen lisäksi yrityksiä tuetaan mittavilla yrityspalveluilla. Näissä palveluissa työskentelee noin 4 400 henkeä, mikä merkitsee noin 350 milj. euron palkkakustannuksia. Kunnilla on yrityspalveluiden tarjoajana suuri rooli. Niiden maksamien yrityspalveluiden kustannukset ovat 250 milj. euroa ja valtion siis 100 milj. euroa.

Rakennerahastorahoitusta Euroopan aluerahastosta (EAKR) ja maaseuturahastosta tuissa oli 166 milj. euroa, josta noin puolet kansallista rahaa. Yrityspalveluissa Euroopan sosiaalirahastolla on merkitystä rahoittajana. ESR-rahoitusta myönnettiin v. 2011 käynnistyneisiin yrityshankkeisiin noin 15 milj. euroa.

Yritystukien arvosta vajaat puolet ja tukimuodoista viisi arvioitiin tehokkaiksi eli hyvin tavoitteeseensa vaikuttaviksi ja usein myös elinkeinorakenteen muutosta edistäviksi. Näissäkin tukimuodoissa on kuitenkin tarvetta ja mahdollisuuksia tehostamiseen.

Tehottomiksi arvioitiin 15 prosenttia tukien arvosta ja kuusi tukimuotoa.

Vähän vaikuttaviksi ja elinkeinorakennetta säilyttäväksi tuiksi arvioitiin kuusi tukimuotoa ja 39 prosenttia tukien arvosta.

Yrityspalvelujärjestelmä vaikuttaa raskaalta. Erityisesti kuntien palvelujärjestelmä on suuri ja toimijoita on runsaasti.

Yritystukijärjestelmän toimivuutta voidaan parantaa merkittävästi poistamalla tehottomat tuet ja kohdistamalla tukia elinkeinopolitiikan kannalta keskeisiin kohteisiin. Säästöä syntyy, kun tukia poistetaan, tukivälineitä ja tietojärjestelmiä yhdistetään ja yrityspalveluiden henkilöstömäärää supistetaan.

## **Selvitysmies suosittelee seuraavia toimenpiteitä:**

Yritystukien joukossa on useita tukia, joiden vaikuttavuus on huono niille asetetun tavoitteen toteuttamisessa ja erityisesti elinkeinopolitiikan keskeisen tavoitteen eli elinkeinorakenteen muutoksen edistämisessä.

### **Suositus 1:**

Tehottomat tuet poistetaan, jolloin niihin käytetty raha (184 milj. euroa) voidaan käyttää vaikuttaviin yritystukiin tai muihin kohteisiin.

Sellaisten verotukien, jotka kohdistuvat teollisuuteen ja muihin elinkeinoin, määrä on noin 7 mrd. euroa. Niistä on sisällytetty tähän selvitykseen vain pieni osa. Niihin voi ajatella sisältyvän suuren säästöpotentiaalin. Nämä tuet vaatisivatkin perusteellisen vaikuttavuuden arvioinnin.

#### **Suositus 2:**

Kaikkien teollisuuden ja elinkeinon verotukien (noin 7 mrd. euroa) toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus selvitetään.

Yritystukien vaikuttavuutta voidaan parantaa kohdentamalla tuet markkinapuutteen korjaamiseen. Tämä tarkoittaa julkisen rahoituksen kohdentamista tavanomaisen yritystoiminnan sijasta aloittavien, kansainvälistyvien ja kasvua uusilta markkinoilta hakevien yritysten rahoittamiseen. Tämä merkitsee riskin kasvua ja siten erityisesti Finnveran luottotappiokorvauksen nousua. Mutta, koska asiakasmäärä laskee selvästi, tukikustannukset laskevat eivätkä nouse.

Lisäksi vaikuttavuutta voidaan parantaa kohdistamalla tuet rakennemuutoksen edistämiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että tuissa kiinnitetään huomiota siihen, että tuet edistävät kilpailua eivätkä estä sitä. Tukien keskittämistä harvoille yrityksille on vältettävä. Näin erityisesti kiinteisiin investointeihin ei pidä myöntää tukia toistuvasti samoille yrityksille, koska se hankaloittaa uusien yritysten pääsyä markkinoille.

Sen estämiseen, että tukijärjestelmä jähmettyy tukemaan vanhoja rakenteita, on etsittävä keinoja. Siirtyminen avustuksista, luotoista ja takauksista verotukiin erityisesti innovaatiotoiminnan tuessa voi olla hyvä väline vahvistaa kysyntäohjausta, mikä nopeuttaa reagointia rakenteen muuttumiseen. Tätä välinettä on syytä ainakin kokeilla.

#### **Suositus 3:**

Finnveran rahoituksen ja yrityksen kehittämisavustuksen ehtoja muutetaan siten, että tavanomaisten yritysten rahoitusta vähennetään alkavien, kansainvälistyvien ja kasvuhakuisten yritysten rahoituksen hyväksi.

#### **Suositus 4:**

Kiinteän investoinnin tuen myöntämisessä samalle yritykselle pitää olla vähintään viiden vuoden väli edelliseen tukeen.

#### **Suositus 5:**

Rakennemuutoksen edistämisen on oltava aina yritystuen yhtenä perusteluna ja sen soveltavuuden arvioinnin kriteerinä.

#### **Suositus 6:**

Siirrytään verotuen suuntaan innovaatioiden tukemisessa.

Tukien hallinnollista rasiitetta on mahdollista pienentää. Usein tukien myöntäjän hallinnon yksinkertaistaminen merkitsee myös hallinnon keventymistä tukea saavissa yrityksissä.

Tukia koskevia ministeriöiden ohjeita pidetään usein liian yksityiskohtaisina. Tukivälineitä on liikaa. Lukuisat tukivälineet ovat syntyneet oletetusta tarpeesta säätää erikseen tuki kaikkiin hyviin tarkoituksiin (naisyrittäjille, maaseudun yrittäjille, mikroyrittäjille, kasvuyrityksille, kansainvälistymiseen). Välineiden moninaisuus monimutkaistaa hakemusmenettelyä ja tietojärjestelmiä.

#### **Suositus 7:**

Tukivälineiden määrää vähennetään poistamalla ja yhdistämällä tukivälineitä. Henkilöstömäärät tukia myöntävissä virastoissa sopeutetaan vastaamaan vähentyntä tarvetta.

#### **Suositus 8:**

Tietojärjestelmät yhdistetään.

Tukijärjestelmää on moittittu monimutkaiseksi ja siiten myös hallinnollisesti raskaaksi. Valtion keskeisiä yritystukia ja yrityspalveluja tarjoavia organisaatioita on viisi (ELYt (15 kpl.), Finnvera, Tekes, VTT, Finpro). Silti yhteisten asiakkaiden suuret määrät ja se, että organisaatiot ovat toistensa suuria asiakkaita, viittaisi mahdollisuuksiin tehostaa yrityspalvelutoimintaa asiakkuuden hallintaa ja tietojärjestelmiä yhtenäistämällä sekä myös virastorakennetta muuttamalla. Yksi esitys organisaatiotietojärjestelmän muutoksesta on tehty innovaatiojärjestelmän arvioissa v. 2009.

#### **Suositus 9:**

Toteutetaan Yritys-Suomi-palvelujärjestelmä, asiakkuusstrategia ja tietojärjestelmien yhdistämien tehokkaasti.

#### **Suositus 10:**

Muutetaan organisaatiotietojärjestelmän selkeyttämiseksi.

Tukijärjestelmä sirpaloituu oleellisesti, kun siihen sisällytetään kuntien organisaatiot ja lukuisat välittäjäorganisaatiot. Kunnat huolehtivat pitkälti niidenkin rahoituksesta. Pelkästään kuntien suuri määrä merkitsee satoja organisaatioita. Yritykset moittivat järjestelmää hankalasti lähestyttäväksi.

Kunnat kilpailevat tukien avulla yrityksistä, jotka tuovat kuntaan työpaikkoja ja verotuloja yhteisöveron ja tuloveron tuottona. Tämä näyttää johtaneen suureen ja tehottomaan yrityspalvelujärjestelmään. Kuntarakenteen muuttuminen kuntien yhdistyessä suuremmiksi kunniksi osaksi tehostaa myös yrityspalvelujärjestelmää.

Osa näiden palvelujen rahoituksesta tulee valtiolta ja EU:n rakennerahastoista. Näyttää siltä, että tuki ohjautuu lukuisiin pieniin hankkeisiin, joiden hallinnollinen järjestyminen ja vaikuttavuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi.

**Suositus 11:**

Ohjataan erityisesti ESR-rahoitusta nykyistä suurempiin elinkeinopoliittisesti vaikuttaviin kokonaisuuksiin. Tarkennetaan EAKR- ja ESR-rahoituksen työnjakoa yrityshankkeissa.

Suosituksen toteuttaminen merkitsee tukien vaikuttavuuden paranemista ja tukijärjestelmän tehostumista.

Valtion menoja voidaan vähentää tehottomat tuet poistamalla 184 milj. eurolla. Tehottomien tukien poistamisen voi olettaa vähentävän myös henkilöstökustannuksia. Merkittävä yrityspalvelujen kustannussäästö syntyy, kun tukien määrää vähennetään ja niiden myöntämiskäytännöt tehdään joustaviksi ja lukuisat tietojärjestelmät yhdistetään. Lisäksi tukien kohdistaminen entistä paremmin korjaamaan rahoitusmarkkinoiden puutetta pienentää rahoitustarvetta. Valtion kulujen voi arvioida pienenevän 200–250 milj. eurolla.

Kuntien yrityspalvelujärjestelmän koko on suuri. Merkittävä supistaminen on mahdollista ilman, että yrityspalvelujen teho heikkenee. Jo supistaminen valtion lukuja vastaavasti merkitsee kuntien kulujen vähentymistä noin 50 milj. eurolla.

Ilman uusia säästöpäätöksiä valtion yritystuen määrä lisääntyy nykyisestä noin 200 miljoonalla eurolla v. 2012.



# Lähteet

Aghion P., Boulanger J., Cohen E., Rethinking Industrial Policy, bruegelpolicybrief Issue 2011/04 June 2011

Huovinen J. Westling Y., Kuntien elinkeinopoliittinen rahoitus, TEM:n tilaama raportti 2011

Hyytinen A., Pajarinen M., Luottomarkkinoiden epätäydellisyydet ja pk-yritysten rahoitusympäristö Suomessa, KTM Rahoitetut tutkimukset 2/2005

Hämäläinen K., Tuomola J., Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi, Työpoliittinen tutkimus, 2006

Julkisten yrityspalvelujen kehittäminen, selvitys, EK, 2011

Kangasharju A., Do Wages Subsidies Increase Employment in Subsidised Firms?, VATT-keskustelu-aloitteita 378; 2005

Koskenlinna M., Välittäjäorganisaatiot Suomessa - rakenteelliset haasteet, KTM 6/430/2004

Koski H., Ylä-Anttila P., Yritystukien vaikuttavuus: tutkimushankeen yhteenveto ja johtopäätökset, ETLA, TEM raportteja 7/2011

Maliranta M., Määttänen N. (2011), "Luova tuho" yrityssektorilla - tuottavuuden avain ja politiikan haaste, Kansantaloudellinen aikakauskirja 107: 234-255

Maliranta M., Rouvinen P., Ylä-Anttila P., Finland's Path to the Global Productivity Frontier through Creative Destruction, International Productivity Monitor, Number 20, Fall 2010

Pekkarinen S., Manninen M., Hihnala H., Alueellisen kuljetustuen vaikuttavuuden, toimivuuden ja kehittämistarpeiden arviointi, KTM Julkaisuja 26/2007

Rauhanen T., Verotuet Suomessa 2009-2012, VATT 2011

Ritsilä J., Tokila A., Yritystoiminnan tukemisesta annetun lain (1068/2000) mukaisen tukijärjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden arviointi, KTM Julkaisuja; 21/2005

Saapunki J., Leskinen J., Aarnio M., Suomalaiset yrityspalvelujärjestelmät asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna, KTM Julkaisuja 5/2004

State Aid Scoreboard, Report on state aid granted by the EU Member States - Autumn 2011 Update, Brussels, 1.12.2011; COM(2011) 848 final

Stenholm P., Starttiraha yrittäjyyden avaimena - Jatkokokemuksia starttirahakoikeilusta 2005-2007, Työpoliittinen tutkimus, 332, 2007

Suoheimo M., Niinikoski ML., Innovaatiotukiselvitys, Loppuraportti, TEM Innovaatio 2010

Suurten yritysten tukia arvioivan työryhmän mietintö, TEM raportteja 5/2011

Tekesin ja innovaatio toiminnan vaikutukset 2011, Tekes 2011

Tokila A., Econometric studies of public support to entrepreneurship, Jyväskylä Studies in Business and Economics, number 104, 2011

Yhteishankkeet yritysten näkökulmasta, TEM julkaisuja 58/2010

Vartia L., Valtiontukien vaikuttavuudesta, valtiovarainministeriö 2011

Veugelers, R. et al., Evaluation of the Finnish National Innovation System - Policy Report, 2009

## Liite

Yritystukien budjettimomentit (TAE 2011)

### **28. VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA**

*Energiaverotuki energiantensiivisille teollisuudelle ja kasvihuoneyrittäjille – Osa momentilta 28.91.41 Energiaverotuki ja osa momentin 11.08.07 Energiaverot verotuen osuuden ja kasvihuoneiden sähköverokannassa*

#### *28.91.41 Energiaverotuki*

Määrärahaa saa käyttää valmisteverojärjestelmän kautta maksettavaan

- 1) kasvihuoneviljelijöiden tukeen
- 2) alusliikenteen tukeen
- 3) sähkön tuotannon tukiin
- 4) energiantensiivisten yritysten veronpalautukseen
- 5) verottomasta käytöstä johtuviin palautuksiin
- 6) energiaverotukeen maa- ja puutarhataloudelle.

#### *11.08.07 Energiaverot*

Energiaverojen verotukien määrä arvioidaan vuonna 2011 olevan yhteensä noin 1,5 mrd. euroa. Merkittävimmät verotuet ovat dieselpolttoaineen ja turpeen verokanta sekä teollisuuden ja kasvihuoneiden sähköverokanta.

### **30. MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA**

*MMM:n mikroyritystuki – Osa momentilta 30.10.61 EU:n osallistuminen maaseudun kehittämiseen ja osa momentilta 30.10.62 Valtion rahoitusosuus EU:n osaksi rahoittamasta maaseudun kehittämisestä*

Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmasta 2007–2013 myönnetään EU-osarahoitteista tukea maaseudun yritystoimintaan momenteilta 30.10.61 (EU) ja 30.10.62 (VALTIO) sekä Maatilatalouden kehittämissuunnitelmasta (MAKERA).

#### *30.10.61*

Määrärahaa saa käyttää:

- 1) EU:n ohjelmakauden 2007–2013 Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmasta toteuttavien hankkeiden ja sen toteutukseen liittyvän teknisen avun Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksettavan EU-rahoitusosuuden maksamiseen
- 2) yhdessä vastinrahoitusmomentin 30.10.62 määrärahojen kanssa maaseuturahaston rahoitusosuutena enintään 170 henkilötyövuotta vastaavan henkilöstön palkkaamiseen, josta teknisellä avulla palkattavien osuus on enintään 101 henkilötyövuotta
- 3) ohjelmien toteuttamisen kannalta muiden välttämättömien kulutusmenojen maksamiseen.

#### *30.10.62*

Määrärahaa saa käyttää:

- 1) EU:n ohjelmakauden 2007–2013 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitettavan Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmasta toteuttavien hankkeiden ja sen toteutukseen liittyvän teknisen avun valtion rahoitusosuuden maksamiseen
- 2) yhdessä momentilla 30.10.61 olevan maaseuturahaston rahoitusosuuden kanssa valtion rahoitusosuutena henkilöstön palkkaamiseen sekä muiden välttämättömien kulutusmenojen maksamiseen
- 3) neuvoston asetuksen (EY 1290/2005) artiklan 31 (säätöjenmukaisuuden tarkastaminen) ja 33 (maaseuturahastoa koskevat erityiset säännökset), neuvoston asetuksen (EY 1260/1999) artiklan 30 (tukikelpoisuus) ja artiklan 39 (varainhoitoa koskevat oikaisut) ja neuvoston asetuksen (ETY 2082/1993) artiklan 24 (tuen vähentäminen, pidättäminen ja peruuttaminen) mukaisen Suomen velvoitteiden maksamiseen.

### **31. LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALA**

#### *31.30.43 Meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyyn parantaminen*

Määrärahaa saa käyttää meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyyn parantamiseksi annetun lain (1277/2007) mukaisen tuen maksamiseen kauppa-alusluetteloon merkityille aluksille.

Selvitysosa: Aluksille maksettava tuki vastaa verovelvollisen merenkulkijan kauppa-alusluetteloon merkityltä edellä tarkoitettua alukselta saamasta merityöstä toimitettujen ennakonpidätysten ja maksettujen työnantajan sosiaaliturvamaksujen määrää sekä merimieseläkevakuutus-, työttömyysvakuutus-, tapaturmavakuutus- ja ryhmähenkivakuutusmaksujen samoin kuin vapaa-ajan ryhmähenkivakuutuksen ja vapaa-ajan lisävakuutuksen työnantajaosuuden määrää. Rajoitetusti verovelvollisten osalta tuki vastaa vain toimitetun lähdeveron ja työnantajan maksaman sosiaaliturvamaksun määrää.

Vuonna 2011 tukea maksetaan 1.7.2010–30.6.2011 välisenä aikana syntyneistä kustannuksista. Matkustaja-aluksilla, jotka saavat kuljettaa enemmän kuin 120 matkustajaa, tuki vastaa verohallinnolle toimitettujen ja maksettujen työnantajasuoritusten osalta ennakonpidätysten, työnantajan sosiaaliturvamaksujen sekä lähdeveron määrää ajalta 1.11.2010–31.10.2011. Kauppa-alusluetteloon merkittyjen 120 aluksen bruttovetoisuus oli vuoden 2009 lopussa 1 341 428 tonnia eli 86 % varsinaisesta kauppalavastotonnistosta maksetun suoran tuen ollessa yhteensä 86,473 milj. euroa.

Tuen piiriin kuuluvia aluksia arvioidaan vuonna 2011 olevan kauppa-alusluettelossa yhteensä noin 114, joista 101 olisi lastialuksia ja 13 matkustaja-aluksia. Luette-

loon merkittyjen alusten bruttovetoisuuden arvioidaan olevan yhteensä lähes 1 341 500 tonnia. Lastialusten tuki olisi keskimäärin noin 382 600 euroa alusta kohden ja osuus veronalaisesta tulosta noin 42 %. Matkustaja-alusten tuki olisi keskimäärin noin 3 495 000 euroa alusta kohden ja osuus veronalaisesta tulosta noin 40 %.

## **32. TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA**

*Finprolle myönnettävä tuki – Osa momenttia 32.20.41*  
Määrärahaa saa käyttää:

- 1) työ- ja elinkeinoministeriön toimintaan liittyvien järjestöjen ja valtionapuyhteisöjen valtionavustuksiin, pk-yritysten kehittämispalvelujen tuottamiseen ja ulkomaisten investointien edistämiseen
  - 2) valtionavustusten maksamiseen pk-yritystoiminnan edistämisyhteisöille, pk-yrityksille tarkoitettujen palvelujen kehittämiseen ja alueellisiin elinkeinojen kehittämishankkeisiin
  - 3) julkisten yhteisöjen hankkeiden rahoittamiseen
  - 4) ulkomaankauppaa ja elinkeinopolitiikkaa edistävien järjestöjen ja yhteisöjen sekä Finpro ry:n tarjoaman perusneuvonnan, koulutuksen ja asiantuntijapalveluiden tuottamiseen
  - 5) Yritys-Suomi-portaalin ylläpitoon ja kehittämiseen.
- Finpro ry:n toiminnasta osa vientikeskusverkoston ylläpidosta sekä osa kotimaan yksiköiden toiminnasta ovat sellaisia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin kuuluvia toimintoja, jotka voidaan rahoittaa täyttä kustannusmäärää vastaavasti.

### **32.20.43 Kansainvälistymisavustus yritysten yhteishankkeisiin**

Valtuutta ja määrärahaa saa käyttää yritysten yhteishankkeisiin myönnettävästä kansainvälistymisavustuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1186/2005) mukaisten hankkeiden toteuttamiseen ja maksamiseen. Valtuutta ja määrärahaa saa käyttää yllä mainitun asetuksen mukaisten ulkomaankauppaa ja vientiä edistävien kansainvälistymishankkeisiin seuraavasti:

- 1) yhteisöosallistumisiin kansainvälisissä näyttelyissä sekä vientiverkostohankkeisiin ja kumppanuusohjelmiin
- 2) muihin yhteishankkeisiin, uusien toimialojen ja palvelualojen yhteishankkeisiin, strategisiin kärkihankkeisiin, yrityslähtöisten kulttuurivientihankkeiden tukemiseen sekä matkailualan valtakunnallisiin hankkeisiin.

Avustus pk-yrityksille on enintään 50 %. Avustusta voidaan kuitenkin myöntää edellä mainittua korkeammin prosenttiosuuksiin valtakunnallisiin ja alueellisesti merkittäviin hankkeisiin, joihin ei osallistu yrityksiä tai joiden kulut ovat vaikeasti yrityskohtaisesti kohdennettavissa tai jos hankkeen hyödyn katsotaan koituvan laajalle yritysjoukolla tai hanke on luonteeltaan poikkeava ja riskialtis.

Määrärahalla toteutetaan yritysten yhteishankkeita, joissa osallistujina on pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Yhteishankkeisiin osallistumisen tavoitteena on yrityksen viennin käynnistäminen uusilla markkina-alueilla sekä talousarviovuonna yritysten viennin kasvattaminen ja olemassa olevien liikesuhteiden säilyttäminen sekä uusien kumppanuuksien etsiminen uusilta vientimarkkinoilta. Yhteishankkeisiin osallistuminen madallaa yritysten kansainvälistymisen kynnyksiä ja nopeuttaa pk-yritysten uusille markkinoille pääsyä. Osallistujina yhteishankkeissa on kasvuyrityksiä, tuotekehitysvaiheen jälkeisessä kaupallistamisvaiheessa olevia yrityksiä, yritysten uusia, innovatiivisia verkostoja ja muita yritysryhmiä. Avustukset kohdennetaan erityisesti innovatiivisiin uusiin hankkeisiin korkean teknologian toimialoilla ja osallistujat voivat olla luovilla aloilla uranuurtajia, terveys- tai hyvinvointiteknologioiden aloilla uusien innovaatioiden etsijöitä, monipuolisten palveluiden kehittäjiä ja tuottajia sekä perinteisillä vientialoilla jo menestyneitä viejiä. Määrärahaa voidaan käyttää myös puutuote- ja puurakentamisen alojen kansainvälistymishankkeiden toteuttamiseen. Erityisinä kohdemaina hankkeita toteutetaan Venäjällä, Kiinassa ja Intiassa. Lisäksi uutena alueena käynnistetään hankkeita eräissä Afrikan maissa (Kenia, Egypti, Nigeria).

### **32.30.44 Alueellinen kuljetustuki**

Määrärahaa saa käyttää valtionavustuslain (688/2001) nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen alueellisesta kuljetustuesta (21/2009) mukaisen kuljetustuen maksamiseen Kainuun hallintokokeilualueita lukuun ottamatta.

Määräraha on alueiden kehittämislaisissa tarkoitettua alueiden kehittämisen rahoitusta.

Kuljetustukea maksetaan pienten ja keski suurten yritysten Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun, Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakunnissa sekä Saarijärven–Viitasaaren seutukunnan, Kaustisen seutukunnan ja entisen Ullavan kunnan alueella jalostamien tuotteiden jalostuspaikalta alkavista kuljetuksista kotimaassa tapahtuvan kuljetuksen osalta. Tukea voidaan maksaa myös satamatoiminnoista, jotka tapahtuvat Merikarvian kunnassa tai sen pohjoispuolella sijaitsevilla Pohjanlahden satamissa tai laivauspaikoissa taikka Saimaan vesistöalueen satamissa tai laivauspaikoissa.

Tukeen oikeuttava lyhin kuljetusmatka on 266 kilometriä. Kuitenkin niissä kuljetuksissa, joihin liittyy edellä mainittuja satamatoimintoja, lyhin tukeen oikeuttava matka on 101 kilometriä.

Kuljetustukea voidaan maksaa myös saaristokuljetusten tukena alueiden kehittämislain (1651/2009) perusteella 1 ja 2 tukialueeseen määrätyiltä muualla kuin Ahvenenmaan maakunnassa sijaitsevilta pysyvästi asutuilta, ilman kiinteää tieyhteyttä olevilta saarilta alkavista Suomessa suoritettavista tavarankuljetuksista.

Kuljetustukijärjestelmän tavoitteena on alentaa syrjäisten ja harvaan asuttujen alueiden yritystoiminnalle keskimääräistä pidemmistä kuljetusmatkoista aiheutuvia lisäkustannuksia ja siten ylläpitää ja lisätä yritystoimintaa näillä alueilla. Tuki on luonteeltaan toimintatukea, jota maksetaan tapahtuneiden kuljetusten perusteella.

Tuella edistetään noin 350 yrityksen tuotannon kehittymistä kuljetustuen ollessa yritystä kohden keskimäärin noin 15 000 euroa.

### **32.30.45 Yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukeminen**

Määrärahaa saa käyttää:

- 1) yritystoiminnan tukemisesta annetun lain (1068/2000) mukaisten avustusten maksamiseen Kainuun hallintokokeilualueita lukuun ottamatta
- 2) valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (1336/2006) mukaisten avustusten maksamiseen Kainuun hallintokokeilualueita lukuun ottamatta.

Momentin mukaisia avustuksia suunnataan aloittamisvaiheessa olevien pk-yritysten kilpailukyyn parantamista, pk-yritysten kasvua, osaamista, verkostoitumista ja kansainvälistymistä edistäviin sekä pk-yritysten toimintaympäristöä parantaviin hankkeisiin.

Äkillisen rakennemuutoksen alueilla avustuksia suunnataan erityisesti uusia työpaikkoja sekä työllistämismahdollisuuksia luoviin hankkeisiin.

Yksinyrittäjille myönnettävillä avustuksilla edistetään ensimmäisen työntekijän palkkaamista myöntämällä yksinyrittäjille avustusta palkkamenoihin.

Kyläkauppojen investointeihin myönnettävien avustusten tavoitteena on kyläkauppojen kilpailukyyn parantaminen. Avustusta suunnataan hankkeisiin, joilla parannetaan ja monipuolistetaan kyläkaupan palveluja.

### **32.30.46 Laivanrakennuksen innovaatiotuki**

Määrärahaa saa käyttää laivanrakennuksen innovaatioihin myönnettävistä valtionavustuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (592/2008) mukaisiin innovaatiotukiin.

### **32.30.51 Palkkatuki (yrityksissä työskenteleville) ja samalla momentilla Starttiraha – Molemmat osa momenttia 32.30.51 Työllistämisen-, koulutus- ja erityistoimet**

Määrärahaa saa käyttää:

- 1) julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 6 luvun 1 §:n mukaisen työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintaan ja julkiseen työvoimapalveluun kuuluvista etuuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1346/2002) 1 luvun 3 §:n ja 2 luvun 7 §:n mukaisten ennen koulutuksen alkua myönnettävien ylläpitokustannusten korvausten maksamiseen

- 2) työvoimakoulutuksen opiskelijavallinnasta, tiedottamisesta, tarjouspyyntö- ja hankintailmoittelusta aiheutuvien menojen maksamiseen, työvoimakoulutuksen suunnittelua ja hankintatoimintaa tukevasta kehittämis-, kokeilu- ja selvitystyöstä ja koulutus- ja konsulttipalvelujen hankkimisesta aiheutuvien menojen maksamiseen sekä enintään yhtä henkilötyövuotta vastaavan henkilöstön palkkaamiseen työvoimakoulutukseen liittyviin tehtäviin

- 3) koulutuksen ja majoituksen hankkimiseen Pohjoiskalotin koulutussäätiöltä

- 4) julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 7 luvun 4 §:n mukaiseen työttömien työllistämiseen valtion virastoille ja laitoksille sekä kohdassa 16 säädettyssä tarkoituksessa yliopistoille enintään 1 840 henkilötyövuotta vastaavan henkilöstön palkkaamiseen enintään 2 500 euron suuruisen kuukausipalkan mukaisesti sekä työn järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin

- 5) palkkatuen perustuen osuuden maksamiseen työnantajalle sen työllistäessä työttömyyspäivärahalla olevan henkilön tai muun työmarkkinatukeen oikeutetun henkilön kuin julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 1 luvun 7 §:n mukaisen vaikeasti työllistyvän tai vähintään 130 päivää työmarkkinatukea saaneen työttömän, joka täyttää mainitun lain 7 luvun 12 a §:n edellytykset, tai yhdenjaksoisesti vähintään 65 päivää työmarkkinatukea saaneen nuoren työttömän

- 6) työllistämistuen perustuen osuuden maksamiseen toimeentulon turvaamiseksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 7 luvun 5 §:n mukaisesti starttirahana muulle kuin työmarkkinatukeen oikeutetulle henkilölle

- 7) työllistämistuen lisäosien maksamiseen julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 7 luvun 9 §:n mukaisesti

- 8) lisätukien maksamiseen kunnille julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 7 luvun 12 §:n mukaisesti

- 9) eräiden työllisyysmäärärahojen käytöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1345/2002) mukaisesti työllisyyspoliittisiin avustuksiin kunnalle, kuntayhtymälle ja muulle yhteisölle, säätiölle sekä sosiaaliselle yritykselle

- 10) starttirahan hakijoiden yritystoiminnan edellytysten selvittämisestä aiheutuviin menoihin

- 11) julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 6 luvun 11 §:n 2 momentin ja 13 §:n 1 momentin 1 ja 4 kohdan mukaisista ammatinvalinnan, urasuunnittelun ja ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteistä aiheutuvien palvelujen tuottajan palvelumaksujen maksamiseen, julkiseen työvoimapalveluun kuuluvista etuuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 7 luvun mukaisen työolosuhteiden järjestelytuen maksamiseen, julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 10 luvun 2 §:n 2 ja 3 momenttien ja julkiseen työvoimapalveluun kuuluvista etuuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 4 luvun mukaisten ylläpitokustannusten korvausten ja toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettua päivärahan maksamiseen sekä julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 10 luvun 6 §:n mukaisen harkinnanvaraisen ylläpito-

korvauksen maksamiseen työpaikalla järjestettävään työkokeiluun osallistuvalla

12) julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 3 luvun 1 §:n mukaisten täydentävien palvelujen hankintaan ja lain 10 luvun 6 §:n mukaisen harkinnanvaraisen ylläpitokorvauksen maksamiseen täydentävään palveluun osallistuvalla

13) julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 6 luvun 14 §:n mukaisen vakuusturvan kustannuksiin

14) julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 10 luvun 1 §:n mukaisen liikkuvuusavustuksen maksamiseen

15) enintään 437 000 euroa Venäjän lähialueiden työvoiman ammatillisesta kehittämisestä aiheutuvien menojen maksamiseen työ- ja elinkeinoministeriön tarkemmin päättämällä tavalla

16) ennen työllisyyslain (275/1987) voimaantuloa palkattujen ja edelleen samassa työsuhteessa olevien vajaakuntoisten henkilöiden palkkaamisesta aiheutuvien menoihin.

### **32.30.64 Työllisyysperusteiset siirtomenot investointeihin**

Määrärahaa saa käyttää:

1) julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain perusteella eräiden työllisyysmäärärahojen käytöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 luvun mukaisiin investointiavustuksiin ja 2 luvun mukaiseen työllisyystyöohjelmaan lukuun ottamatta Kainuun hallintokokeilua

2) investoinneiksi katsottavista valtion hankinnoista aiheutuvien menojen maksamiseen lukuun ottamatta Kainuun hallintokokeilua.

Työllisyysperusteisten investointien tavoitteena on tukea alueellista ja paikallista työllisyyttä sekä lieventää työttömyyttä ja äkillisten rakennemuutosten aiheuttamia ongelmia. Määrärahaa osoitetaan osarahoitukseen kuntien, kuntayhtymien ja muiden yhteisöjen työllisyysperusteisiin investointeihin (investointiavustus) ja valtion rakennuttaville toimintayksiköille (työllisyystyöohjelma). Investointiavustuksilla pyritään edistämään uusien työpaikkojen syntymistä. Työllisyystyöohjelmaa käytetään toimintayksiköiden investointihankkeiden osarahoitukseen ja sillä pyritään aiantamaan työllisyyden hoidon kannalta merkittäviä hankkeita. Päätettäessä rahoitettavista hankkeista käytetään apuna työllisyysvaikutusarviointia. Momentilta rahoitettavien investointien rakennusaikaiset työllisyysvaikutukset ovat arviolta 610 henkilötyövuotta.

### **32.60.40 Energiatuki**

Määrärahaa saa käyttää:

1) energiatalouden kehittämiseen ilmasto- ja ympäristömyönteisemmäksi tukemalla uusiutuvan energian tuotantoa tai käyttöä taikka energian tuotannon tai käytön tehostamista edistäviä investointeja ja selvityksiä

2) uuden teknologian käyttöönottoon liittyvien investointien ja selvityshankkeiden tukemiseen

3) liikenteen biopolttoaineiden tuotantoon ja käyttöön liittyvän teknologian pilotointi- ja demonstraatiohankkeisiin

4) energiahuollon varmuuden ja monipuolisuuden edistämiseen tukemalla kotimaisten energialähteiden tuotantoon ja käyttöön liittyviä investointeja ja selvityksiä

5) energiansäästöä, energian tuotannon tai käytön ympäristöhaittoja vähentävien ja energiahuollon varmuutta ja monipuolisuutta muutoin edistävien selvitysten tukemiseen

6) selvityksiin, jotka liittyvät liikenteen biopolttoaineiden ympäristö- ja kansantaloudellisiin vaikutuksiin, sekä osallistumiseen eurooppalaiseen yhteistyöhön kestävän kehityksen kriteeristön aikaansaamiseksi ja liikenteen uusien polttoaineiden standardisointiin.

Etusija annetaan uuden teknologian demonstrointia ja kaupallistamista edistäville hankkeille. Energiatukea voidaan myöntää yrityksille, kunnille ja muille yhteisöille. Tukea ei myönnetä asunto-osakeyhtiöille, asuin-kiinteistöille, valtionosuutta saaville perustamishankkeille eikä maataloilille tai niiden yhteyteen toteutettaville hankkeille. Tukea ei myönnetä myöskään Suomessa toteutettaviin ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan (SopS 12—13/2005) 6 artiklassa tarkoitettuihin hankkeisiin (yhteistoteutushankkeet). Jos investointihanke kuuluu päästökauppalain (683/2004) soveltamisalan piiriin, hanketta voidaan tukea vain rajoitetusti.

Tuen enimmäismäärää harkittaessa ei oteta huomioon kunnan tai muun yhteisön rakentamisesta ja omistamisesta energiahankkeista kyseisten tahojen oman rahoituksen osuutta, jos se ei sisällä sellaista taloudellista etuutta, joka olisi katsottava EY:n lainsäädännössä tarkoitetuksi valtiontueksi. Sama koskee kunnan tai muun yhteisön omistamien kiinteistöjen katselmustoiminnan tukemista. Rahoituksella, jonka ei katsota olevan valtiontukea tai muuta julkista tukea, tarkoitetaan esimerkiksi markkinaehdoin myönnettävää rahoitusta tai muuta omarahoitusta. Energiatuelle tuetuissa hankkeissa tuensaajan omarahoitusosuuden tulee olla vähintään 25 % kokonaisrahoituksesta.

Avustukset myönnetään valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävin perustein. Työ- ja elinkeinoministeriö voi antaa erikseen päätöksen muiden kuin valtioneuvoston asetuksessa mainittujen hankkeiden tai ohjelmien tukemisesta ja myönnettävän tuen enimmäismäärästä saatuaan valtioneuvoston rahasiainvaliokunnan lausunnon asiasta. Määrärahaa saa käyttää lisäksi energiatauen myöntämisen yleisistä ehdoista annetun valtioneuvoston päätösten (625/2002) nojalla aiemmin myönnettävien tukien maksamiseen. Liikenteen uusiutuvan energian hyödyntämiseen liittyvät selvitykset ovat kulutusmenoja, joihin ei sovelleta avustuksia koskevia ehtoja. Teknologian ja innovaatioiden tutkimiskeskus Tekesin myöntämässä biopolt-

toaineiden tuotannon pilot-laitosten avustuksissa ja selvityksissä noudatetaan Tekesin rahoitusehtoja.

Energiatuki on osa taloudellista ohjausta, jolla energiajärjestelmää pyritään ohjaamaan tehokkaampiin ja ilmaston ja ympäristön kannalta parhaisiin ratkaisuihin. Samalla lisätään energiahuollon varmuutta ja monipuolisuutta. EU:n komission esittämien päästötavoitteiden sekä uusiutuvan energian lisäys- ja energiatehokkuustavoitteiden vaatimat toimenpiteet on määritelty valtioneuvoston vuonna 2008 hyväksymässä pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategiassa. Energiatukea tarvitaan valmisteilla olevan uusiutuvan sähkön syöttötariffin rinnalla erityisesti uuden teknologian käyttöönoton ja kaupallistumisen edistämiseen, uusiutuvan energian tuotannon, mukaan luettuna kivihiilen korvaaminen hiilipölykattiloissa, lisäämiseen sekä energiatehokkuusinvestointien tukemiseen. Määrärahaa voidaan käyttää EU:n strategisen energiateknologiasuunnitelmaan sisältyvien, Suomessa toteutettavien isojen demonstraatiolaitosten tukemiseen. Myös liikenteen biopolttoaineiden ja muiden uusiutuvien energialähteiden tuotannon ja käytön edistäminen tavoitteiden mukaiselle tasolle Suomessa edellyttää energiaturvaperusteisten kohdentamista uuden teknologian pilotointi- ja demonstraatiohankkeisiin sekä polttoaineiden hankinta-, tuotanto- ja käyttöketjujen vaikutusten arviointiin ja vaihtoehtoisten polttoaineiden standardointi- ja sertifiointityöhön. Tekesillä on työ- ja elinkeinoministeriön rinnalla keskeinen rooli vuonna 2007 käynnistetyn liikenteen biopoltto-aineiden kehittämissuunnitelman toteutuksessa. Tekes vastaa kehitysohjelman puitteissa teknologian pilotointiin liittyvistä hankkeista ja työ- ja elinkeinoministeriö demonstraatiolaitoksille suunnattavista avustuksista. Liikenteen toisen sukupolven biopolttoaineiden tuotantoteknologiat ovat saavuttamassa vaiheen, jossa siirrytään ensimmäisten täyden mittakaavan demonstraatiolaitosten rakentamiseen. Kansallisen ilmasto- ja energiastrategian mukaisesti laitosten tukemiseen varataan riittävät määrärahat.

### **32.60.44 Uusiutuvan energian tuotantotuki**

Määrärahaa saa käyttää uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetussa laissa säädetyn

- 1) tuulivoimalla ja biokaasulla tuotetun sähkön tuotantotuen maksamiseen
- 2) metsähakkeella tuotetun sähkön tuotantotukeen
- 3) puupolttoaineesta yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotantolaitoksessa tuotetun sähkön tuotantotukeen.

Hallitus antaa eduskunnalle talousarvioesitykseen liittyvän esityksen laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta. Sen nojalla tuettaisiin tuulivoimaan, biokaasuun ja puupolttoaineeseen perustuvaa sähkön tuotantoa. Laki tarkoittaisi myös Energiamarkkinavirastolle lisätehtäviä, joiden resursointi on otettu huomioon momentilla 32.60.01.

Esityksen nojalla tuulivoiman ja biokaasusähkön tuottajille maksetaan tukena laissa asetetun tavoitehinnan ja sähköpörsissä toteutuneen kolmen kuukauden Suomen aluehinnan keskiarvon erotus (syöttötariffijärjestelmä). Tuulivoiman tavoitehinta on aluksi 105,30 €/MWh ja se laskee 83,5 €/MWh:iin. Biokaasusähkön tavoitehinta on sähkön- ja lämmön yhteistuotannossa 133,5 €/MWh. Tukea maksettaisiin enintään 12 vuotta kullekin voimalaitokselle.

Esityksen nojalla metsähakkeella tuotetulle sähkölle maksettaisiin tuotantotukea sitomalla se kolmen kuukauden päästöoikeuden markkinahintaan. Hiilidioksidin päästöoikeuden hinnalla 10 euroa/hiilidioksiditonni tuki on 18 euroa/MWh ja päästöoikeuden hinnalla 23 euroa/hiilidioksiditonni tuki on 0 euroa/MWh. Vaihtoehtona tälle sähkön tuottaja voi joissakin tapauksissa valita puupolttoaineesta yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotantolaitoksessa tuotetun sähkön tuotantotuen (syöttötariffijärjestelmä). Kyseisen järjestelmän mukainen enimmäistuki laitosta kohden on 750 000 euroa.

Euroopan unionin tavoitteena on nostaa uusiutuvan energian osuus 20 prosenttiin energian loppukulutuksesta vuoteen 2020 mennessä. Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/28/EY on jäsenvaltiolle asetettu tavoitteet uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian osuudeksi kokonaiskulutuksesta vuonna 2020. Suomelle asetettu tavoite on 38 prosenttia. Tavoitteena on vuoteen 2020 mennessä nostaa tuulivoiman vuotuinen sähkön tuotanto noin 6 terawattituntiin ja metsähakkeella tuotetun sähkön tuotanto noin 25 terawattituntiin. Tavoitteena on myös edistää biokaasun käyttöä sähkön ja lämmön tuotannossa nykytasoon verrattuna merkittävästi vuoteen 2020 mennessä sekä edistää muilla uusiutuvilla energialähteillä tapahtuvaa sähkön tuotantoa. Tuotantotuelia parannetaan uusiutuvien energialähteiden kilpailukykyä ja sähkön tuotannon kannattavuutta. Samalla sähkön tuotanto monipuolistuisi ja sähkön omavaraisuus paranisi.

<b>Tekijät   Författare   Authors</b>  Matti Pietarinen	<b>Julkaisu-aika   Publiceringstid   Date</b> April 2012 <b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy <b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> Utredningen om företagsstöd	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> <p>Syftet med utredningen om företagsstöd var att undersöka företagsstödens funktionalitet och ändamålsenlighet. Utredningen skulle också ge en grund för beredningen av eventuella ändringar och stödbesparingar. I arbetet ingick också utredning av de lokala och regionala näringsstöden och de stöd som betalas via EU:s strukturfonder.</p> <p>Stöden omfattade i denna utredning såväl monetära stöd som företagstjänster. Stödbeloppen utvärderades, stödsystemets effektivitet undersöktes och det gavs rekommendationer i syfte att förbättra stödsystemets effekter och effektivitet. Stödets effekter utvärderades avseende såväl det uppsatta målet som främjande av strukturomvandling.</p> <p>År 2011 beviljades cirka 1230 miljoner euro i statliga stöd till företag i form av understöd, lån och garantier. Stöden har ökat med över 50 procent under det senaste årtiondet.</p> <p>Företagen stöds också genom omfattande företagstjänster. Dessa tjänster sysselsätter cirka 4 400 personer, vilket betyder cirka 350 miljoner euro i lönekostnader. Därav utgör kommunernas kostnader för företagstjänsterna 250 miljoner euro. Kommunerna har alltså en stor roll som tillhandahållare av företagstjänster.</p> <p>Finansiering bunden till Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och landsbygdsfonden ingick i stöden till ett belopp av 166 miljoner euro, varav cirka hälften var nationella pengar. ESF-finansiering användes för företagstjänster till ett belopp av cirka 15 miljoner euro år 2011.</p> <p>Knappt hälften (566 miljoner euro) av företagsstödens värde visade sig enligt utvärderingen vara effektivt, dvs. hade en god inverkan på målet och främjade också ofta en ändring av näringsstrukturen. 15 procent (184 miljoner euro) av stödets värde visade sig vara ineffektivt.</p> <p>Systemet för företagstjänster är tungt. Speciellt kommunernas system är stort och aktörerna är många.</p> <p>Systemet för företagstjänster kan fås att fungera betydligt bättre genom att man slopar ineffektiva stöd och riktar stöden till objekt som är viktiga ur näringspolitisk synvinkel. Besparingar uppstår när stöd slopas, stödinstrument och datasystem förenas och antalet anställda inom företagstjänsterna minskar.</p> <p>Om rekommendationerna följs, kommer statens stödutgifter att minska med 200–250 miljoner euro.</p> <p>Utän nya sparbeslut ökar beloppet av statens företagsstöd från det nuvarande med cirka 200 miljoner euro år 2012, eftersom stöden till energiproduktion och skattestöden till energiintensiv industri ökar.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Närings- och innovationsavdelningen/Matti Pietarinen, tfn 010 606 3608</p>	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> företagsstöd, företagstjänster	
<b>ISSN</b> 1797-35( \$	<b>ISBN</b> 978-952-227-645-2
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 49	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, Finska, Finnish
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only

<b>Tekijät   Författare   Authors</b>  Matti Pietarinen	<b>Julkaisu-aika   Publiceringstid   Date</b> April 2012 <b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy <b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> Survey on state aid	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> The purpose of the report is to examine the appropriateness and functioning of state aid. The report was prepared also to provide a basis for possible adjustments and cuts of aids and to examine support provided by local and regional authorities and the EU's Structural Funds. In the context of this report, both financial aid and business services are regarded as support for businesses. The report evaluates the volume of aid, examines the efficiency of the support system, and provides recommendations aimed at improving the effectiveness and efficiency of the state aid system. Effectiveness of support instruments was assessed with regard to the targets set and the promotion of structural change. In 2011, state aid granted to enterprises in the form of grants, loans, and guarantees totalled some 1,230 million euros. Over the past decade, the volume of aid has increased by over 50 per cent. Companies are supported also through extensive business services. Approximately 4,400 people are employed in such services, with total salary costs of around 350 million euros. Here, business services costs paid by municipalities account for 250 million euros. This means that the municipalities play a central role in the provision of business services. Funding based on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Agricultural Fund for Rural Development amounted to 166 million euros of the state aid, with national funding accounting for around half of this. European Social Fund (ESF) funding used in the context of business services came to some 15 million euros in 2011. In the assessment, a little under half (566 million euros) of the volume of state aid proved to be effective. This means that, overall these support instruments had the desired impact and often also promoted structural change in the economy. The assessment found 15 per cent (184 million euros) of the total volume of aid to be ineffective. The business services system is a heavy one. Especially where municipalities are concerned, it is extensive and there are plenty of actors involved. If ineffective support instruments are discontinued and support channelled to targets that are key to industrial policy, significant improvements can be achieved in the effectiveness of the business support. Savings can be made by discontinuing and merging support instruments, rationalising the information systems which handle the support process, and reducing staffing in business services. Implementation of these recommendations would reduce the state aid expenses by 200–250 million euros. If no new decisions regarding savings are taken, the volume of state aid will increase from current levels by around 200 million euros in 2012. This is due to an increase in energy production subsidies and tax incentives to energy-intensive industry. MEE contacts: Enterprise and Innovation Department/Matti Pietarinen, tel +358 10 606 3608	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> state aid, business subsidy, business services	
<b>ISSN</b> 1797-35( \$	<b>ISBN</b> 978-952-227-645-2
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 49	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, Finska, Finnish
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only



# Yritystukiselvitys

Yritystukia on arvosteltu rahan tuhlausena ja yritystukijärjestelmää monimutkaisena ja raskaana. Tämä selvitys arvioi yritystuen ja yrityspalveluiden määrän, arvioi niiden vaikuttavuutta ja tekee suosituksia yritystukijärjestelmän parantamiseksi.

Yritystuet on asetettu tärkeysjärjestykseen niiden vaikuttavuuden suhteen. Vaikuttavuutta on arvioitu suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin ja suhteessa niiden kykyyn edistää talouden rakennemuutosta. Yrityspalveluissa toimivien henkilöiden määrää, palvelujärjestelmän kustannuksia ja asiakasmääriä on arvioitu ja tehty johtopäätöksiä järjestelmän tehokkuudesta.

Vajaa puolet tukimäärästä on arvioitu toimivaksi ja vaikuttavaksi. Loppuosa on siten arvioitu tätä vähemmän vaikuttavaksi ja 15 % tukimäärästä tehottomaksi. Tehottomien tukien poistaminen yhdessä tukisisältömuutosten, informaatiotekniikan järjeistämisen ja organisaatiojärjestelyjen kanssa antaa mahdollisuudet merkittävään tukimenojen pienentämiseen.

Verkojulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-227-645-2



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY