



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/4083/2021-VNK-2

22.2.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi

Esitysluonnos on tiivis kokonaisuus, josta saa tyydyttävän kuvan esityksen taustasta, nykytilasta, perusteluista, esityksen tavoitteesta ja keskeisistä ehdotuksista. Lakiehdotusluonnoksen vaikutukset on kuvattu suppeasti.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi kuvaus nykytilasta, koska esitysluonnoksen mukaan uusi sääntely vastaisi pääosin nykyistä sääntelyä.
- ii) Esitysluonnoksessa esitettyä kuvausta ohjelmakaudella 2014-2020 myönnettyjen tukien jakautumisesta eri kokoisille yrityksille, toimialoille ja alueille, tulisi tarkentaa. Tiedot tulisi esittää taulukkomuodossa tai kuvioina. Esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio siitä, miten uuden ohjelmakauden tuet mahdollisesti muuttaisivat näitä jakaumia.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin erottaa ehdotukset, jotka muuttavat yritystukien myöntämistä alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakaudella 2021-2027 verrattuna aiempaan ohjelma-kauteen 2014-2020. Vaikutusarvioissa tulisi keskittyä tavoitteiden ja rahoituskriteerien muutoksista seuraaviin arvioituihin vaikutuksiin.
- iv) Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi kuvaus tukien hakemiseen liittyvistä yrityksille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista ja vaikutuksesta yritysten hallinnolliseen taakkaan. Arvioinnissa tulisi hyödyntää TEM:n yritysvaikutusten laskentamallia.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi. Ehdotetulla lailla kumottaisiin voimassa oleva samanniminen säädös. Esityksen tavoitteena on yritystoiminnan kehittämiseksi tarkoitettujen avustusjärjestelmän selkeyttäminen, tehostaminen ja vaikuttavuuden parantaminen. Lakiesitys liittyy keskeisiltä osiltaan Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakauden 2021-2027 alkamiseen vuonna 2021.

¹ Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö"- jaksosta.

Säätelyn päälinjat säilyisivät nykyisen kaltaisina. Avustusjärjestelmä muodostuisi edelleen kahdesta avustusmuodosta, jotka ovat yrityksen kehittämisavustus ja toimintaympäristön kehittämisavustus. Ehdotetun lain mukaisilla avustuksilla edistettäisiin taloudellista kasvua, työllisyyttä, yritysten innovaatiotoimintaa ja kilpailukykyä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita.

Edellä mainittuihin tavoitteisiin pyrittäisiin myöntämällä avustuksia erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten käynnistämiseen, kasvuun ja kehittämiseen. Avustusten myöntämisessä otettaisiin huomioon Euroopan unionin ja kansallisen alue- ja rakennepoliittikan tavoitteet sekä kilpailunäkökohdat.

Ehdotetun lain mukaisia avustusohjelmia käytettäisiin Euroopan unionin alue- ja rakennepoliittikan ohjelmien toimeenpanoon vuoden 2021 alussa alkavalla ohjelmakaudella. Lisäksi avustusohjelmia voisi käyttää puhtaasti kansallisesti rahoitettuihin avustuksiin. Ehdotus liittyy valtion vuoden 2021 talousarvioon ja tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keuhällä 2021. Laki olisi määräaikainen ja se olisi voimassa 31.12.2028 asti.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnoksesta käy tyydyttävästi ilmi nykytila ja tehtävät ehdotukset. Esitysluonnoksen vaikutusarviot esitetään kuitenkin varsin yleisellä tasolla. Määrällisiä vaikutusarvioita esitetään vain niukasti.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen kuvausta nykytilasta tulisi vielä tarkentaa, koska uusi sääntely vastaisi pääosin nykyistä sääntelyä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvioita tulisi täsmentää. Käsitelyssä tulisi keskittyä paitsi alue- ja rakennepoliittikan ohjelmakauden 2021-2027 rahoitusjärjestelmän vaikutuksiin yleisesti, myös ja etenkin rahoituksen uusien painopisteiden vaikutuksiin. Uuden ohjelmakauden rahoitusjärjestelmän toimenpiteet tulisi mieluiten esittää taulukkomuodossa luetteloina, joissa on erotettu uudet toimenpiteet niistä toimenpiteistä, joita jatketaan muuttumattomina aiemmalta ohjelmakaudelta.

Esitysluonnoksessa viitataan taustaselvitysten osalta ministeriön teettämiin arviointeihin, mutta esitysluonnoksessa ei hyödynnetä yritystukien vaikuttavuutta koskevia tutkimustuloksia.

Arviointineuvosto katsoo, että yritystukien vaikuttavuudesta on julkaistu kansainvälistä tutkimusta, jonka keskeisiin tuloksiin tulisi viitata esitysluonnoksessa.

Esitysluonnoksessa esitetään vaikutukset kolmeen vaikutusalueeseen liittyen: yritysvaikutukset, taloudelliset vaikutukset ja ympäristövaikutukset.

Arviointineuvosto katsoo, että yritysvaikutukset ovat taloudellisia vaikutuksia, joten ne pitäisi esittää taloudelliset vaikutukset otsikon alla. Vaikutusten esittämisessä tulisi yleisesti ottaen pyrkiä noudattamaan säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeessa esitettyä jaottelua².

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa kuvausta ohjelmakaudella 2014-2020 myönnettyjen tukien jakautumisesta eri kokoisille yrityksille, toimialoille ja alueille. Tiedot tulisi

² Ks. vaikutusalueiden ryhmittelystä tarkemmin oikeusministeriön ohje säädösvaikutusten arvioinnista: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76082>.

esittää taulukkomuodossa tai kuvioina. Samalla tulisi esittää arvio siitä, miten uuden ohjelmakauden tuet mahdollisesti muuttaisivat näitä jakaumia.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen kuvaus yritysvaikutuksista sisältää runsaasti muuta kuin vaikutusarviointia ja kuvaus on siksi osin päällekkäistä jaksossa 4.1. "Keskeiset ehdotukset" osassa kuvattujen toimenpiteiden käsittelyn kanssa. Esitysluonnoksessa ei esitetä määrällisiä arvioita vaikutuksista.

Arviointineuvosto katsoo, että yritysvaikutusten käsittelyssä tulisi keskittyä arvioitujen vaikutusten kuvaukseen. Tekstistä tulisi poistaa tarpeeton toisto esitysluonnoksen muissa osissa esitetyn materiaalin kanssa. Vaikutuksia tulisi esittää paitsi yleisesti, myös ottaen huomioon tukien myöntämisessä tapahtuvat muutokset aiempaan ohjelmakauteen verrattuna. Vaikutusarvioinnissa tulisi esimerkiksi esittää konkreettisempi arvio tukien suuntautumisesta uudella tavalla, kun jatkossa eräs tuen myöntämiskriteeri on hiilineutraalisuuden edistäminen.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei käsitellä tukijärjestelmän kilpailuvaikutuksia. Esitysluonnoksessa ei esitetä määrällisiä tai muitakaan tietoja kielteisen tukipäätöksen hakemukseensa saaneista yrityksistä, tai eritellä kielteisen tukipäätöksen saaneiden yritysten näkemyksiä tukijärjestelmän toimivuudesta. Kielteisen tukipäätöksen saaneet yritykset kohtaavat vaikutuksia ainakin kahdessa mielessä: yritykset rahoittavat järjestelmää verojärjestelmän kautta ja lisäksi yritykset kohtaavat negatiivisia kilpailuvaikutuksia markkinoilla. Arviointineuvosto katsoo, että tukijärjestelmän kilpailua mahdollisesti vääristäviä vaikutuksia tulisi käsitellä esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että yritysvaikutuksista tulisi esittää vähintään suuntaa-antavia määrällisiä arvioita. Tässä voisi hyödyntää esimerkiksi tietoja aiemman ohjelmakauden tukien arvioiduista vaikutuksista ja muuta aihepiiriin tutkimustietoa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi kuvaus tukien hakemiseen liittyvistä yrityksille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista. Esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio lakiehdotuksen vaikutuksesta yritysten hallinnolliseen taakkaan. Arvioinnissa tulisi hyödyntää esimerkiksi TEM:n yritysvaikutusten laskentamallia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös, miten niin sanottu "oikeudenmukaisen siirtymän rahasto" mahdollisesti lieventää tai muuttaa uuden ohjelmakauden tukien yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksessa vaikutukset esitetään otsikon "taloudelliset vaikutukset" alla. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että uuden ohjelmakauden vaatima rahoitus valtion budjetista olisi tasoltaan verrattavissa aiemman ohjelmakauden rahoitukseen. Rahoitustarve ei siis esitysluonnoksen arvion mukaan muuttuisi.

Arviointineuvosto katsoo, että valtion rahoituksesta tulisi esittää tarkempi arvio, esimerkiksi maksettavasta rahoituksesta vuosittain kaudelle 2021-2027. Arviossa tulisi esimerkiksi hyödyntää tietoja vuosina 2014-2020 maksetuista tuista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi myös esittää vähintään suuntaa-antava arvio tukien maksuun liittyvän hallinnon aiheuttamista kustannuksista valtiolle ja muille viranomaisille.

Arviointineuvosto katsoo, että yritystukien vaikuttavuuden arvioinnissa tulisi hyödyntää myös muuta lähdeaineistoa kuin ministeriön teettämiä arviointitutkimuksia. Viime vuosina on julkaistu taloustieteellisiä tutkimuksia, jotka olisivat hyödyllisiä esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa³.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa ei esitetä vaikutuksia viranomaisten toimintaan.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää vähintään tiivis arvio vaikutuksista viranomaisiin. Arvioinnin näkökulmina voi olla esimerkiksi vaikutukset viranomaistoiminnan voimavaroihin, niiden kohdentumiseen ja viranomaisten yhteistyöhön. Arviointineuvosto katsoo, että nykytilan perusteella olisi mahdollista esittää tarkempaa tietoa siitä, paljonko viranomaistoimintaan (esimerkiksi hakemusten käsittely, neuvonta, tukien käytön valvonta ja takaisinperintä) on käytetty henkilö- ja muita resursseja nykysääntelyn toteuttamiseksi. Nykytilan pohjalta olisi arviointineuvoston näkemyksen mukaan mahdollista arvioida lakiesitysluonnoksen sisältämien ehdotusten vaikutuksia.

2.4 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksessa käsitellään ympäristövaikutuksia lähinnä tukien kohdentumisen perusteiden näkökulmasta.

Arviointineuvosto katsoo, että ympäristövaikutuksia koskevaa osaa tulisi täydentää varsinaisella vaikutusarvioinnilla. Samalla tulisi poistaa tarpeeton toimenpiteitä koskeva kuvaus, jotta esitysluonnoksen konkreettinen vaikutus ilmenisi tarkemmin.

2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa ei käsitellä yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Arviointineuvosto suosittaa, että esitysluonnoksen vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään sekä aluekehitykseen käsiteltäisiin vähintään lyhyesti erillisessä yhteiskunnalliset vaikutukset-osassa. Yritystukien suuntautumisella toimialoille ja tietyn kokosiin yrityksiin voi myös olla vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon, jotka tulisi huomioida esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa⁴.

³ Esimerkiksi: Einiö ja Overman (2020): "The Effects of Supporting Local Business: Evidence from the UK", *Regional Science and Urban Economics*, 2020, 10.1016/j.regsciurbeco.2019.103500; Einiö ja Hyytinen (2019): Yritystukien vaikuttavuuden arviointi satunnaistettujen vertailukokeiden avulla, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:45.

⁴ Esimerkiksi Tilastokeskuksen Yrittäjät Suomessa 2017 sisältää materiaalia yrittäjien taustaan ja ominaisuuksiin liittyen: http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ytym_201700_2018_21465_net_p2.pdf

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu valtionavustuksiin yritystoiminnan kehittämiseksi koskevasta esitysluonnoksesta, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 12.2.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 22. helmikuuta 2021

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri