

Asia: VN/32537/2022

## **Yrityksille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvien käytäntöjen kehittäminen**

### **1 LAUSUNNONANTAJAN TAUSTATIEDOT**

#### **Valitse sopivin vaihtoehto:**

Valtionapuviranomainen

### **2 SELVITYS**

**Mitä mieltä olette raporttiluonnoksesta yleisesti? Liittyykö yrityksille (ja muille taloudellista toimintaa harjoittaville yksiköille) myönnettäviin valtionavustuksiin jokin sellainen asia, jota raporttiluonnoksessa ei vielä käsitellä tai oteta huomioon? Jos niin, mikä?**

Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja esittää lausuntonaan seuraavaa. Lausunto koostuu parannusehdotuksista raporttiluonnokseen.

#### **1.1 VALTIONAVUSTUKSET JA NIIDEN MYÖNTÄMINEN**

Johdantoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että ensin kuvataan, mitkä valtionavustukset ovat kiellettyjä EU:n sisämarkkinalla. Lisäksi johdannossa olisi syytä selventää, että mitkä ovat 1) jäsenvaltion, 2) EU:n ja 3) kunnan/maakunnan myöntämien avustusten erot sekä keskinäiset suhteet. Erityisesti on syytä selventää, onko 1) EU:n myöntämä tuki valtioneutua, miksi/miksi ei, ja 2) onko kunnan myöntämä tuki valtioneutua ja missä määrin valtioneutukisäädökset koskettavat kuntia.

#### **1.3.2 VALMISTELUN ETENEMINEN JA SELVITYKSEN TEKEMINEN**

Laatikossa "VALTIONAVUSTUSKÄSITTEEN KÄYTTÖ RAPORTISSA" lukee, että "Esimerkiksi kuntien myöntämät avustukset eivät ole valtionavustuksia. Sen sijaan esimerkiksi kunnan myöntämä avustus voi olla luonteeltaan valtioneutua." Tätä olisi syytä tarkentaa.

Raportissa käytetään seuraavia käsitteitä: valtionavustus, valtiontuki, yritystuki ja avustus. Selkeyden vuoksi ehdotamme, että raportissa käytettäisiin vain käsitettä valtiontuki paitsi niissä kohdissa, jossa se on välttämätöntä. Valtiontuen käsitettä olisi syytä käyttää raportissa siten kuten EU komissio sen tulkitsee. Mikäli nykyinen käsitejoukko halutaan kuitenkin säilyttää, tulisi käsitteet ja niiden keskinäiset suhteet määritellä heti raportin alussa, eikä vasta raportin toisessa luvussa.

#### 2.1.1. VALTIONTUKI

Raportissa voisi olla hyödyllistä keskustella siitä, että mitä tukien kasautuminen tarkoittaa, miten se käytännössä ilmenee, miksi sillä on merkitystä ja miksi valtionapuviranomaisen pitäisi kiinnittää siihen huomiota, kun toimintaan on myönnetty sekä komission tukea että kansallista tukea.

#### 2.1.2 YRITYSTUKI

Raportissa lukee, että ”kun EU-tuki tai RRF-tuki myönnetään yritysten taloudelliseen toimintaan, ne ovat valtiontukea”. Raportista puuttuu EU-tuen määritelmä sekä määritelmä julkiselle tuelle. Mikäli EU-tuella tarkoitetaan komission myöntämää tukea, niin silloin tuesta ei voi käyttää valtiontukitermiä vaan kyse on julkisesta tuesta.

Raportti käsittelee käytäntöjen kehittämistä. Voisiko tutkimisen arvoinen vaihtoehto olla yritystuki-käsitteestä luopuminen. Sitä voitaisiin perusteella sillä, että ”Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa, valtionavustuslaissa tai valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annetussa laissa ei määritellä yritystuen käsitettä” ja ”Tilastokeskus ei määrittele yritystukea tilastonsa dokumentaatioissa, eikä määritelmää ole myöskään yhteentoimivuusalustan sanastot -palvelussa tai valtioneuvoston termipankissa.”

#### 2.1.3 HARKINNANVARAINEN VALTIONAVUSTUS

Raportissa lukee, että ”Valtionavustuksia voidaan myöntää myös joko osin tai kokonaan Euroopan unionin varoista.” On epäselvää, mitä lauseella tarkoitetaan, esim. kuka myöntää, jäsenvaltio vai Euroopan unioni? Jos EU, niin onko myönnetty tuki valtionavustusta?

Raportissa lukee, että ”Valtionapuviranomaisella tarkoitetaan sitä viranomaista, jonka tehtäviin kyseistä valtionavustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluva”. Olisi hyvä selventää, että onko kunta valtionapuviranomainen vai ei.

## 2.2 KANSALLISET HYVÄN TUEN EDELLYTYKSET

Raportissa on selvitetty hyvän tuen edellytyksistä, joista on säädetty kansallista lakia. Onko kansallinen laki yhdenmukainen EU-säätelyn kanssa? Miten esim. tuen kilpailuttaminen ilmenee hyvän tuen edellytyksissä? Eikä tuen kilpailuttaminen olisi ensisijainen hyvän tuen tunnuspiirre. Pitäisikö raportissa arvioida sitä, että ovatko hyvän tuen kriteerit vanhentuneet? Vaikuttavuutta arvioitaessa olisi toivottavaa keskustella tuen tasosta, kuka taloudelliselle toiminnalla myönnettävän tuen tason määrittää ja kenellä on paras käsitys tuen vähimmäistasosta?

Raportissa on esitetty, että ”vaikuttaa siltä, että hyvän tuen edellytyksiä koskevia säännöksiä sovelletaan tukia valmisteltaessa ja niitä myönnettäessä.” Käytäntö ja tutkimuskirjallisuus eivät kuitenkaan tue tätä näkemystä, ks. yritystukien neuvottelukunnan tutkimusjaos, TEM.

Lisäksi tuen kasautumista olisi syytä selvittää tarkemmin. Mitä sillä tarkoitetaan ja miksi se pitää ottaa huomioon?

### 2.3.1 SUORIEN YRITYSTUKIEN KEHITYS

Kuviossa 3. Myönnettyt lainat ovat samassa suuruusluokassa kuin maksetut tuet. Mistä luvat ovat peräisin ja miten lainat ovat yhteismitallistettu tukien kanssa?

## KUVIO 2. KÄSITTEIDEN VÄLISTEN SUHTEIDEN HAVAINNOLLISTAMINEN

Mikä on valtion tuen ja julkisen tuen välinen käsitteellinen suhde?

### 2.3.2 VIIME VUOSINA MYÖNNETTYJÄ AVUSTUKSIA YRITYKSILLE

” Kokonaismäärään ei myöskään sisälly maa- ja metsätalouden alkutuotantoa eikä kalataloutta koskevat tuet, koska niitä ei tallenneta yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain mukaan yritystukirekisteriin (eivätkä ne näy myöskään yritystukitilastossa, kuten edellä todetaan). ” Teknisesti asia lienee juuri näin, mutta voisiko edellä mainitun nostaa puutteeksi tai kehityskohteeksi?

KUVIO 7.

Mikä johtopäätös kuviosta kuuluisi vetää, että vuonna 2024 tukien taso on nolla, vai onko kehitykselle jokin selitys, joka ei johda em. johtopäätökseen?

### 3 YRITYSJAOSTON TEKEMÄT KEHITTÄMISEHDOTUKSET

**Valtionavustuslakia aletaan uudistaa yrityksille myönnettävät valtionavustukset ja niihin liittyvät käytännöt huomioon ottaen | Luku 3**

#### 3.2 VALTIONAVUSTUSLAKIA KOSKEVAT MUUTOSTARPEET

Raportissa lukee, että ”Valtionavustusten hakijat ja saajat eivät puolestaan aina ymmärrä, että valtionavustusten käytön ehdot ja rajoitukset vaihtelevat EU:n valtiontukisääntöjen perusteella.” Mihin vaihteluun tässä viitataan, eikö yhteismarkkinasääntely nimenomaan tähtää siihen, että vaihtelua olisi mahdollisimman vähän, niin alueiden kuin sektoreiden välillä.

Raportissa lukee, että ”Valtionavustukset eivät välttämättä ole määräaikaista toisin kuin valtiontuet”. Käsitteistön ymmärtämistä voisi auttaa se, että raportissa annettaisiin esimerkki valtionavustuksesta, joka ei ole määräaikainen.

Seuraavaa ”[...] varmistetaan esimerkiksi se, ettei samaan hankkeeseen myönnetä kaksinkertaista julkista rahoitusta, mikä on kiellettyä” olisi hyvä tarkentaa, että mitä kaksinkertaisella julkisella tuella tarkoitetaan, ts. onko julkisen rahoituksen vastaanottaminen kahdesta lähteestä aina kielletty, esim. takaus ja avustus?

”Valtionavustuslaissa voitaisiin käyttää esimerkiksi muotoilua 'ellei EU-lainsäädännöstä muuta johdu'”, kun se on tarpeen”. Olisiko parempi tapa muuttaa valtionavustuslakia siten, että se olisi EU-lainsäädännön mukainen? Aiemmin raportissa on todettu, että ”[...] on havaittu, etteivät valtionapuviranomaiset aina tunne valtiontukisääntöjä riittävästi”. Jos nykyinen tietotaso on riittämätön, miten sen voidaan tulevaisuudessa olettaa kattavan EU-lainsäädännön?

#### 3) Hyvän valtionavustuksen edellytykset

Virke ”Valtionapuviranomaisen olisi kuvattava lain perusteluissa, miten se on ottanut muut samaan tarkoitukseen myönnettävät valtionavustukset huomioon ja perusteltava, miten kyseinen valtionavustus eroaa niistä.” Mitä tällä pyritään viestimään, mitä tarkoitetaan ”lain perusteluissa kuvaamisella”?

#### 4) Valtionavustusten vaikutusten arviointi

Arviointisuunnitelmat ja vaikuttavuusarviointit valtionavustusten kehittämisen ja yhdenmukaistamisen työkaluina toimivia, mutta on korostettava riskiä valtionapuviranomaisen hallinnollisesta taakasta. Siksi ehdottaisimme erityisesti kynnyksarvoja valtionavustusten määrärahojen suuruuden perusteella (pienille myönnoille ei suurta raportointi- ja arviointivelvollisuutta).

#### 5) Valtionapuviranomaisten välinen tiedonvaihto

Erytyisesti päällekkäisen tuen riskien hallinnan kannalta valtionapuviranomaisen välisen tiedonvaihdon kehittäminen on suositeltavaa, kuitenkin hallinnollinen taakka huomioiden, ettei raportointivelvollisuudet lisäänty hallitsemattomasti; yhdenmukaistettujen rajapintojen edelleen kehittäminen.

#### 7) Investointiavustuksia koskevat säännökset

”Vaikuttaa siltä, että omaisuuden luovutus- ja käyttökielto on ongelmallinen yritystukia myönnettäessä, koska esimerkiksi yrityskaupat ovat kohtalaisen yleisiä. Valtionapuviranomainen voi tehdä valtionavustuslain (11 §) perusteella muutospäätöksen, jolla valtionavustus siirretään saajalta toiselle, mutta asiasta olisi hyvä säätää erikseen selkeyden vuoksi.”

Esimerkiksi tieliikenteen infrastruktuurituen osalta yritystukikaupat ovat yleisiä ja yksittäiset tukisummat usein pieniä (tuhansia euroja). Tämä on toisaalta huomioitu erityislainsäädännössä säädettäessä 5 vuoden omaisuuden luovutuskiellosta; toisaalta uudessa asetuksessa poikkeuksen soveltamisalaa kavennettu entisestään. Poikkeuspykälät eivät ole täysin selkeitä; harkintavalta myönnetty, mutta esimerkiksi arviointikriteerejä ei ole säännöksissä täsmennetty. Valtionavustuslaissa ei ole myöskään apua arviointiin ja tulkintaan. Siksi arviointia selkeyttävä säännös poikkeuksen hakemista, arviointia ja tulkintaa koskien koetaan tarpeelliseksi.

#### 8) Viittaussäännökset

”Valtionavustuslakiin voitaisiin lisätä yleisluonteinen säännös, jonka perusteella valtionapuviranomaisen on selvitettävä valtiontuen oikeusperusta sitä myöntäessään.” Mitä tällä veloitteella käytännössä tarkoitetaan?

## Valtionavustukset suunnitellaan ja niiden vaikutukset arvioidaan huolellisesti | Luku 4

### 4.1 YHTEISKUNNALLISTEN MUUTOSTEKIJÖIDEN TUNNISTAMINEN

Raportin mukaan ”valtionavustustoiminnan ensimmäisen vaiheen tavoitteena on, että valtionapuviranomainen tunnistaa yhteiskunnallisia muutostekijöitä.” Näkökulma on ristiriitainen yhteiskuntatieteellisen kirjallisuuden, erityisesti taloustieteellisen näkemyksen kanssa. Valtionavustustoiminnalla ei ole itsearvoa, sillä valtionavustukset vääristävät markkinoita ja aiheuttavat tehokkuustappiota. Jos valtionavustustoiminnasta ei voida luopua, niin avustukset pitäisi aina vähintään kilpailuttaa niin vääristymien kuin tehokkuustappioiden minimoiseksi. Koetut ongelmat avustusten kilpailuttamisessa saattavat liittyä puutteelliseen tavoitteenasetantaan tai kokemukseen siitä, että kilpailutuksen seuraksensa väärät yritykset saattavat valikoitua tuen saajiksi. Jälkimmäinen liittyy läheisesti myöhemmin raportissa esitettyyn havaintoon, siitä että ”vaikutusten arvioinnissa koetaan vaikeuksia, jotka liittyvät esimerkiksi yritysten valikoitumiseen yritystukia myönnettäessä”

### 4.2. YHTEISKUNNALLISEN MUUTOKSEN TOTEUTTAMINEN

Raportissa lukee, että “[..], mutta valtiontukea ei myönnetä hankkeeseen, jonka yritys on aloittanut ennen tuen hakemista”. Kirjoitettu ei päde yleisesti. Esimerkiksi ARA:n myöntämän sähköautojen latausinfra rakentamiseen tarkoitetun avustuksen hakemuksen liitteenä pitää toimittaa ”yhtiökokouksen päätös latausinfrahankkeen toteutuksesta ja latauslaitteiden hankinnasta taloyhtiön omistukseen”. Vaatimuksena on, että ”avustushakemus on jätettävä ennen kuin latausinfra on rakennettu ja hyväksytysti vastaanotettu.”

### 4.3 YHTEISKUNNALLISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI JA NIIDEN LAAJENTAMINEN

Tavoitteita koskevassa kohdassa todettu, että ”Valtionapuviranomainen vahvistaa tiedolla johtamista valtionavustustoiminnassa analysoidessaan valtionavustusten käytön tuloksia ja vaikutuksia, raportoidessaan niistä ja käyttäessään niitä koskevaa tietoa päätöksenteossa.” Olisi mielenkiintoista kuulla tästä jotain esimerkkejä.

LAATIKKO ”VAIKUTUS VAI VAIKUTTAVUUS”.

Näiden kahden termin lisäksi, tai niiden sijaan olisi hyvä keskustella valtiontuen vaikutuksen ja tehokkuuden suhteesta. Haluttu vaikutus voidaan aikaansaada summalla x, 2x tai 10x, vaikutus on sama mutta miten skenaariot x, 2x ja 10x eroavat toisistaan? Tässä olisi syytä myös tuoda esille se,

että kustannus, joka pitää kattaa verovaroista = tuki + hallinnointi. Näistä tuki on kaksi tai kolme kertaluokka suurempi kuin hallinnointi Pyrkimys valtionavustustoiminnan tehokkuuden parantamisessa pitäisi nimenomaisesti kohdistua siihen, ei hallinointiin.

Raportista puuttuu näkökulma ex-ante ja ex-post -arviointien välisestä yhteydestä. Valtiontukea ei saisi myöntää ilman etukäteisarviota ja jälkikäteisarvioon pitäisi linkittyä etukäteisarvointiin. Lisätietoja esim. seuraavasta komission asiakirjasta [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/state\\_aid\\_evaluation\\_methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf)

#### 4.4. YHTEENVETO

Toteamusta siitä, että ”yritysjaosto toteaa erikseen, että kansalliset tuet pitää erottaa tuista, joista säädetään ja joita valmistellaan Euroopan unionissa, kun vaikutusten arviointia koskevia menettelytapoja kehitetään ja yhdenmukaistetaan.” olisi hyödyllistä tarkentaa ja perustella. Eikö asia ole juuri päinvastoin? Yhdenmukaiset käytännöt mahdollistaisivat vertailun ja epäkohtien/kehityskohtien tunnistamisen.

Yhteenvedossa todetaan, että ”[...] eikä valtionavustustoiminnan suunnittelussa tai arvioinnissa havaita merkittäviä kehittämiskohteita suhteessa toimintamalliin.” Mihin johtopäätös perustuu? Voisiko olla niin, että haastatellut eivät näe muutostarpeita omassa toiminnassaan. Johtopäätöstä on syytä verrata seuraavassa luvussa esitettyyn valtionavustushankkeen havaintoihin, erityisesti seuraavaan: ”toisaalta arviointiperusteita ja -kriteereitä ilmoitetaan ohjeissa tai niitä ei mainita . Arviointiperusteeksi saatetaan mainita myös valtionapuviranomaisen harkinta, vaikka valtionapuviranomaisen tulee kuvata ja perustella harkintavaltansa käyttöä. ”

Seuraavat lauseet ovat ristiriidassa keskenään: 1 ”Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli ei ole ristiriidassa valtiontukien valmistelun kanssa.” 2 ”Toimintamalli ei kuitenkaan kiinnity sen kuvauksen perusteella riittävällä tavalla valtiontukien valmistelun ja myöntämisen kansainväliseen viitekehykseen verrattuna valtionavustusten kansalliseen ja yhteiskunnalliseen viitekehykseen.” Onko toimintamalli kv-viitekehyksen mukainen vai ei, miltä osin ei?

### **Yhteisillä digitaalisilla palveluilla lisätään valtionavustustoiminnan tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä ja helpotetaan valtionapuviranomaisten välistä relevantin tiedon vaihtamista | Luku 5**

#### 5.1 HAKUILMOITUKSET JA OHJEET

Lukijalle voisi olla hyödyllistä selvittää, että mikä Haeavustuksia.fi -palvelun ja Tutkiavustuksia.fi kattavuus on raportin laatimishetkellä, eli miten suuren osan julkisesta tuesta ne kattavat.

## Tietovarantojen ja palveluiden yhteentoimivuutta lisätään valtionavustustoiminnassa | Luku 6

### 6.4 YRITYSTUKIREKISTERI JA YRITYSTUKIEN TIETOPALVELU

Voisiko raportissa tuoda esille, että paljonko uudesta yritystukirekisteristä puuttuu kuntien ja rahoituslaitosten myöntämiä tukia.

Raportissa lukee, että ”Siksi yritystukirekisteristä olisi tarpeen saada tietoa myös haetuista valtionavustuksista myönnettyjen ja maksettujen valtionavustusten lisäksi”. Tarkoitetaan tällä, että haettu valtionavustus pitäisi aina olla julkista tietoa riippumatta siitä, että myönnettiinkö valtionavustus vai ei. Kyseessä on tärkeä periaatteellinen linjaus.

Raportissa lukee, että ”tietovarannossa ja Tutkiavustuksia.fi-palvelussa olisi puolestaan perusteltua julkaista myös tietoa maksetuista valtionavustuksista, mitä ei tällä hetkellä ole suunniteltu julkaistavaksi palvelussa.” Merkittävä määrä Energiaviraston myöntämistä valtiontuesta jää syystä tai toisesta käyttämättä. Syy on se, että tuki maksetaan jälkikäteen tuen kohteena olevan omaisuuserän käyttöönoton jälkeen. Jos omaisuuserää ei oteta käyttöön tukiehtojen mukaisesti, tukea ei makseta. Ero myönnettyjen ja maksettujen tukiaisten välillä on siten merkittävä. Ilman tietoja siitä, että mitä tukia on maksettu, raportissa peräänkuulutettuja vaikutuksia ei ole mielekäästi edes mahdollista arvioida.

## 4 VALTIONAVUSTUSTOIMINNAN KEHITTÄMINEN

**Voitte antaa valtiovarainministeriön valtionavustushankkeelle yleistä palautetta valtionavustustoiminnan kehittämistä ja valtionavustusprosessin digitalisointia varten.**

Ei yleistä palautetta.

Nurmi Simo  
Energiavirasto

Magnusson Roland  
Energiavirasto - Energiavirasto, uusiutuva energia