

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2014 vp

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta "Suuntaviivat valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen"

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 23 päivänä tammikuuta 2014 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta "Suuntaviivat valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen" (E 172/2014 vp) talousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Eeva Vahtera, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Juuso Kalliokoski, maa- ja metsätalousministeriö
- johtaja Ari Grönroos, Tekes — teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
- toimitusjohtaja Pauli Heikkilä, Finnvera Oyj.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Yrittäjät
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

EU:n valtiontukipolitiikan peruslähtökohtana on pitkään ollut, että vaikeuksissa olevien yritysten poistuminen markkinoilta on normaali osa markkinoiden toimintaa eikä tavanomaisena käytäntönä voida pitää näiden yritysten tukemista valtiontuen keinoin. Vaikeuksissa olevien yritysten tukemisen on havaittu aiheuttavan myös huomattavia kilpailun vääristymiä niin kansallisesti kuin EU:n sisämarkkinoilla. Näistä syistä on pidetty perusteltuna, että taloudellisissa vaikeuksissa olevat yritykset voivat saada valtiontukea EU:n valtiontukisääntöjen nojalla vain erittäin

rajoitetusti ja tiukkojen edellytysten vallitessa. Käytännössä nykyisellään tuki voidaan myöntää pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivojen nojalla joko pelastamis- ja/tai rakenneuudistustukena. Rakenneuudistustuen myöntäminen ei edellytä pelastamistuen myöntämistä. Komission julkaisemassa suuntaviivaluonnoksessa ei muuteta näitä peruslähtökohtia, mutta tuen hyväksymisedellytyksiin esitetään useita muutoksia, joita on käyty läpi valtioneuvoston selvityksessä.

Tuen hyväksymisedellytyksiä koskevien sääntöjen ohella keskeistä on, että pelastamis- ja

rakenneuudistustuen suuntaviivoihin sisältyy myös vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmä, jota sovelletaan lähtökohtaisesti kaikissa valtiontukisäännöissä (komission asetukset, suuntaviivat ja puitteet). Kyse on samalla tukikelpoisen yrityksen määritelmästä: jos yritys täyttää määritelmässä esitetyt kriteerit, sille ei voida myöntää tukia muiden valtiontukisääntöjen (esim. T&K&I, riskirahoitus, aluetuet) nojalla. Komissio on suuntaviivaluonnoksessa ehdottanut huomattavia muutoksia vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmään.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu komission suuntaviivaluonnokseen pääasiallisesti arvioiden myönteisesti. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että uusissa säännöissä on aiempaa tarkemmin kuvattu pelastamis- ja rakenneuudistustuen hyväksyttävyyden edellytyksiä. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan sääntöluonnoksessa tulisi entistä tarkemmin selkeyttää sen suhdetta muuhun EU:n valtiontukisääntelyyn. Selkeä ja ennustettava valtiontukisääntely takaa tuen myöntäville viranomaisille oikeusvarmuuden ja sen, että EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan yhtäläisellä tavalla eri jäsenvaltioissa. Koska vaikeuksissa olevien yritysten tukeminen kuuluu kilpailua vääristävimpiin tukimuotoihin, tavoitteena tulee olla, että nämä tuet säilyvät erillisen valtiontukisääntelyn piirissä ja että niitä koskeva sääntely on asianmukaisen tiukkaa.

Valtioneuvosto kannattaa komission esitystä, jonka mukaan suuntaviivojen soveltamisalaan sisällytetään uusi tukimuoto, väliaikainen rakenneuudistustuki. Uuden tuen avulla voidaan puuttua entistä paremmin ja kevyemmällä menettelyllä vaikeuksissa olevien yritysten maksuvaikeusongelmiin. Valtioneuvosto ei vastusta sitä, että valtiontukisääntelyssä mahdollistetaan kyseisen tuen myöntäminen 18 kuukauden ajanjakson ajan.

Valtioneuvosto kannattaa myös sitä, että suuntaviivaluonnoksessa rakenneuudistustuen myöntämisedellytyksenä otetaan huomioon rakenneuudistuskustannusten vastuunjako tuensaajan, sijoittajien ja veronmaksajien kesken.

Valtioneuvosto kannattaa tältä osin suuntaviivoissa esitettyä vaihtoehtoa 2, jonka mukaan rakenneuudistustukea voidaan myöntää, jos tuensaaja, sen osakkaat tai velkojat osallistuvat kustannuksiin määrällä, joka vastaa vähintään 50 % rakenneuudistuksen kustannuksista.

Valtioneuvosto pitää suuntaviivaluonnokseen sisällytettyä vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmää jossain määrin ongelmallisena. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin positiivisesti siihen, että komissio on muuttanut alun perin de minimis -asetuksen (U 28/2013 vp jatkokirje) yhteydessä esittämänsä määritelmää Suomen kannan mukaisesti monipuolisempaan suuntaan. Valtioneuvoston yleisnäkemyksen mukaan vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmän tulee olla sovellettavissa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa yhtäläisellä tavalla kansallisten lakien mahdollisista eroavaisuuksista huolimatta. Tavoitteena on varmistaa, että Suomen tarpeiden ja tukijärjestelmien erityispiirteiden kannalta tärkeät näkökohdat tulevat huomioiduiksi määritelmässä siten, että kasvuyritysten ja pk-yritysten rahoitusta ei vaikeuteta tai vaaranneta.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna muun muassa seuraavien kolmen muutosesityksen esiintuomista asiasta käytävien neuvottelujen yhteydessä.

Valtioneuvosto katsoo ensinnäkin, että vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmää tulee soveltaa yksinkertaistetusti siltä osin kuin kyse on esimerkiksi 1) verotuksen muodossa myönnettävästä valtiontuesta, 2) alle viisivuotiaiden pk-yritysten tutkimus-, tuotekehitys- tai innovaatiotoiminnan tukemisesta tai 3) valtiontuesta, joka myönnetään alle viisivuotiaille pk-yrityksille riskirahoituksen muodossa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ko. tukia saavat yritykset voitaisiin katsoa vaikeuksissa oleviksi esimerkiksi vain sellaisessa tilanteessa, jossa ne on asetettu yleistäytöntöönpanomenettelyyn (konkurssi/yrityssaneerausmenettely) tai jossa ne täyttävät kansallisessa lainsäädännössä asetetut edellytykset tähän menettelyyn asettamiselle (suuntaviivaluonnoksen kohta 21 c).

Toiseksi valtioneuvosto pitää perusteltuna, että vaikeuksissa olevien yritysten määritelmän

ns. kovista arviointiperusteista voidaan poikkeustapauksissa poiketa ja mahdollistaa yrityksen taloudellisten vaikeuksien arviointi laajemman kokonaisarvioinnin perusteella, jos tukia myöntävän viranomaisen yritysanalyysimenetelmä on perinpohjainen ja täyttää tietyt peruskriteerit. Kovista arviointikriteereistä poikkeaminen tulisi kuitenkin aina ilmoittaa etukäteen komissiolle hyväksyttäväksi, jotta voidaan varmistaa, että kokonaisarviointia sovelletaan yhtäläisellä tavalla eri EU-jäsenvaltioissa.

Kolmanneksi valtioneuvoston näkemyksen mukaan yrityksen vaikeuksissa olon määrittely pelkästään esimerkiksi velkaantumisastetta koskevan tunnusluvun perusteella ei ole tarkoituk-

senmukaista, sillä yhden tunnusluvun tarkastelu ei anna riittävää kuvaa yrityksen taloudellisesta tilanteesta. Valtioneuvosto tulee neuvotteluissa ehdottamaan komissiolle mallia, joka mahdollistaisi yrityksen määrittelemisen vaikeuksissa olevaksi suuntaviivaluonnoksessa esitettyä joustavamman ja monipuolisen kriteeristön avulla.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan sekä vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmään että rakenneuudistustuen kriteereihin liittyy näkökohtia, jotka voivat olla ongelmallisia maatalouden alkutuotannon alalla. Tämän vuoksi suuntaviivaluonnoksessa tulee esitettyä paremmin ottaa huomioon maatalouden erikoisolosuhteet.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta pitää hyvänä, että valtioneuvoston toimivuutta seurataan aktiivisesti ja että ongelmakohtia poistetaan sääntelyä selkeyttämällä. Sääntelyn tulisi kuitenkin olla peruspäätöksiltään ennakoitavaa. Merkittäviä systemaattisia muutoksia tulisi aina edeltää kattava vaikutusten arviointi. Talousvaliokunta huomauttaa, ettei sen ole mahdollista muodostaa ehdotettuihin suuntaviivoihin lopullista kantaa, koska ehdotukseen liittyy valmistelun tässä vaiheessa vielä paljon tulkinnanvaraisia osatekijöitä.

Ehdotuksen mukaan yritys katsottaisiin vaikeuksissa olevaksi — ja siten pääsääntöisesti tukikelpottomaksi — jos yksikin säädöksen mukaisista kriteereistä täyttyy. Talousvaliokunta toteaa, että on sinänsä kannatettavaa, että tukemisen myöntämisedellytyksiä pyritään kehittämään nykyistä selkeämpään ja läpinäkyvämpään suuntaan. Selkeisiin ja objektiivisiin kriteereihin nojautuminen varmistaa myös sen, että kriteerit sovelletaan yhtäläisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Kriteeristön muuttuminen ehdotetulla tavalla aiheuttaisi kuitenkin edellä kuvattujen myönteisten kehityspiirteiden ohella selkeän heikennyksen pienten ja keskisuurten, erityisesti kaikkein pienimpien (ns. mikroyritysten) ja kasvuyritysten asemaan. Uusi kriteeristö edel-

lyttäisi määrämuotoista ja nykyistä laajempaa ennakkoselvitystä yrityksen taloudellisesta tilanteesta. Jo nykyiselläänkin pienten yritysten on vaikea hyödyntää tukijärjestelmiä niiden raskaan hallinnon vuoksi. Uhkana on, että uuden kriteeristön myötä tukijärjestelmästä tulee enustettavampi, mutta samalla entistä vaikeammin saavutettavissa oleva.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille huoli siitä, että mikäli uudistettu kriteeristö tulisi voimaan valtioneuvoston kirjelmässä kuvatulla tavalla, voisi tämä merkitä Suomessa sitä, että osa hakemuksista, jotka ovat nykykäytännön valossa hyviä ja tukikelpoisia, jouduttaisiin uuden säännösten valossa hylkäämään. Säädöstä uudistettaessa tulee varmistaa, ettei yksinomaan kova, numeerisiin kriteereihin perustuva arviointi tarpeettomasti jäykistä valtioneuvoston sääntelyä ja siten vaikeuta sinänsä elinkelpoisten yritysten kasvumahdollisuuksia. Talousvaliokunta pitää kannatettavana valtioneuvoston kirjelmän mukaista ehdotusta, jonka mukaan kovista kriteereistä voitaisiin poikkeustilanteissa poiketa velvoittamalla pehmeitä kriteereitä soveltavat jäsenvaltiot tekemään käyttämistään yritystutkimusmenetelmistä ilmoituksen komissiolle. Talousvaliokunta edellyttää, että Suomi esittää mallia, jossa mikroyritysten

rahoitus sekä de minimis -tuki jätettäisiin vaikeuksissa olevien yritysten arviointia koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

Valtioneuvoston kirjelmässä kuvatus uuden kriteeristön soveltaminen voisi olla erityisen ankara maatilatalouden yritystoiminnalle. Säädöksen jatkovalmistelussa tulee huomioida jäsenvaltioiden hyvin erilaiset maantieteestä ja ilmastosta aiheutuvat olosuhteet.

Talousvaliokunta haluaa kiinnittää lisäksi huomiota tukijärjestelmien säästöjen keskinäi-

seen johdonmukaisuuteen. Elinkeinoelämän säädösviitekehys tulee olla sillä tavoin yhdensuuntainen, etteivät säästöjen erilaiset määritelmät johda yllättäviin soveltamisalojen aukkoihin.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 19 päivänä helmikuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Mauri Pekkarinen /kesk
vpj. Marjo Matikainen-Kallström /kok
jäs. Lars Erik Gästgivers /r
Teuvo Hakkarainen /ps
Harri Jaskari /kok
Antti Kaikkonen /kesk (osittain)
Johanna Karimäki /vihr
Pia Kauma /kok

Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jukka Kärnä /sd
Päivi Lipponen /sd
Jari Myllykoski /vas
Martti Mölsä /ps
Sirpa Paatero /sd
Arto Pirttilahti /kesk
Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller.