

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2013 vp

Valtioneuvoston selvitys luonnoksesta vuosien 2014—2020 alueellisia valtiontukia koskeviksi suuntaviivoiksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 13 päivänä helmikuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen luonnoksesta vuosien 2014—2020 alueellisia valtiontukia koskeviksi suuntaviivoiksi (E 5/2013 vp) talousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntija

Valiokunnassa on ollut kuultavana
- aluekehitysjohtaja Veijo Kavonius, työ- ja elinkeinoministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Alueellisten valtiontukisuuntaviivojen uudistaminen on osa Euroopan komission 8.5.2012 käynnistämää EU:n valtiontukivalvonnan modernisaatiota (KOM 2012 (209 lopullinen)). Uudistuksella on kolme tavoitetta. Tavoitteena on ensinnäkin uudistaa valtiontukisääntelyä siten, että valtiontuella edistetään talouskasvua Eurooppa 2020 -tavoitteiden mukaisesti. Toiseksi uudistuksella tavoitellaan valtiontukivalvonnan painopisteen siirtämistä eniten kilpailua vääristäviin tapauksiin sisämarkkinoilla. Tällä tarkoitetaan yhtäältä suurten ja kilpailua vääristävien tukien tarkempaa valvontaa, toisaalta vain vähän kilpailua vääristävien tukien yksinkertaisempaa analysointia. Uudistuksen kolmantena tavoitteena on yhdenmukaistaa ja virtaviivaistaa valtiontukisääntöjä ja nopeuttaa valtiontukimenettelyjä.

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää tärkeänä, että komission linjauksen mukaisesti aluetuki kohdistetaan vähiten kehittyneille alueille. Harvan asutuksen määritelmä kattaa olennaisilta osilta nämä alueet Suomessa. Harva asutus on täten perusteltu kriteeri aluetukien määrittelyssä. Komissio esittää, että harva asutus määriteltäisiin NUTS III -tasolla ja kynnysarvona olisi 12,5 asukasta/km². Tämä määritelmä kattaa 18,3 % Suomen väestöstä. Komission esitys on luonnoksen kohdassa 147. Sen mukaan "harvaan asuttujen alueiden osalta jäsenvaltion olisi periaatteessa nimettävä c-alueiksi NUTS 3 -alueet, joilla on vähemmän kuin 12,5 asukasta neliökilometrillä". Esitetyn sijaan Suomi kannattaa harvan asutuksen kriteerin määrittelyn soveltamista vuosien 2007—2013 suuntaviivojen kohdan 30 b mukaisesti. Suomi siis kannattaa nykyisten suuntaviivojen mukaisen

määrittelyn säilyttämistä. Tällä on väestöpeiton näkökulmasta se merkitys, että jos käytetään vanhaa NUTS-alueuokitusta, Keski-Pohjanmaa pääsisi tukialueisiin mukaan osana Pohjois-Suomen NUTS II -aluetta ja Pohjois-Karjala, Etelä-Savo ja Kainuu NUTS III -määrittelyn perusteella.

Jos käytetään uudempaa, nyt voimassa olevaa vuoden 2010 NUTS-alueuokitusta, koko Itä- ja Pohjois-Suomen NUTS II -alue pääsisi tukialueeksi. Komission kilpailun pääosasto on luonnoksessaan lähtenyt siitä, että määrittelyn pohjana käytetään vanhaa vuoden 2006 NUTS-alueuokitusta. Suomi pitää tärkeänä, että määrittelyn pohjana käytetään uudempaa vuoden 2010 NUTS-alueuokitusta. Lisäksi Suomi katsoo, että väestötiheys tulisi laskea suhteessa alueiden kokonaispinta-alaan, ei maapinta-alaan. Tällöin sisävesistöt huomioitaisiin harvan asutuksen alueiden määrittelyssä. Määrittely tekisi oikeutta erityisesti niille alueille, joilla laajat vesistöalueet ovat maantieteelliseksi haitaksi tulkittava erityispiirre, joka vaikeuttaa elinkeinopolitiikkaa ja logistiikkaa. Suomessa tämä koskee Pohjois-Savoa (NUTS III -alue). Suomen väestöosuus putoaisi komission esityksessä merkittävästi nykyisestä 33,0 prosentista 21,7 prosenttiin. Tämä johtuu ennen kaikkea edellä mainitusta harvan asutuksen kriteerin määrittelystä ja käytöstä NUTS III -tasolla ja vanhan NUTS-alueuokituksen käytöstä.

1 b) Ennalta määrittelemättömien c-alueiden nimeäminen (suuntaviivojen jaksot 152—156). Suomi on pääosin tyytyväinen komission esitykseen jouston lisäämisestä aluetukikelpoisten alueiden määrittelyssä. Komission esitys antaa jäsenmaille harkintavaltaa aluetukikelpoisten alueiden valinnassa. Suomi pitää tärkeänä, että nykyisten suuntaviivojen joustot säilyvät myös uusissa suuntaviivoissa ja että Ahvenanmaan osalta on mahdollista saada tuleviin tukialueisiin mukaan sekä maaseutu- että saaristoseutukunnat. Rakennemuutoksen sisällyttäminen arviointikriteereihin on Suomen näkökulmasta perusteltua. Komission esittämä jousto siitä, että jäsenvaltio voi jättää osan väestöpeitosta käyttä-

mättä nimetessään tukialueita kauden alussa, on kannatettava.

Samoin komission esittämä tukialueiden välitarkistumahdollisuus vuonna 2017 on hyvä. Suomi esittää mahdollisuutta nimetä ennalta määrittelemättömiä alueita koko tukikautta lyhyemmäksi ajaksi, esimerkiksi 2—3 vuodeksi, mikä ei sisälly komission esitykseen.

2) Alueelliseen investointitukeen sovellettavat enimmäistuki-intensiteetit ja suuryritysten tukimahdollisuuksien poistuminen c-alueilta (suuntaviivojen jakso 10 ja jaksot 156—163). Suomi pitää komission esitystä suuryritysten tukimahdollisuuden poistamisesta c-alueilla aiheellisenä. Kilpailun vääristymisen minimoimiseksi Suomi lisäksi kannattaa yleistä tukitasojen laskua. Tukitasoja voitaisiin Suomen näkemyksen mukaan laskea myös kaikilla A-alueilla toisin kuin komissio esittää. Suomen kanta perustuu siihen, että suurille yrityksille myönnetyn alue-tuen vaikuttavuus on usein vähäinen ja jopa kyseenalainen johtuen tuen pienuudesta suhteessa yrityksen resursseihin. Toisaalta suuryrityksille myönnettyjen tukien kilpailua vääristävät vaikutukset sisämarkkinoilla saattavat olla huomattavat, minkä takia kiristykset niin tukitasojen kuin tukien kohdentamisen osalta ovat aiheellisia.

3) Komissiolle ilmoitettavat tuet (suuntaviivojen jakso 2). Suomen näkökulmasta on tärkeää, että eniten kilpailua vääristävät tuet säilyvät ilmoitusvelvollisuuden piirissä myös jatkossa eikä ko. tukia saa laittaa täytäntöön ilman komission hyväksyntää. Suomi pitää komission esitystä tältä osin kilpailupolitiikan näkökulmasta riittävänä. Suomen omien tukijärjestelmien osalta komission esitys tarkoittaa, että jatkossa yksikään Suomen aluetukisuuntaviivojen mukaisista tukiohjelmista ei olisi enää ilmoitusvelvollisuuden piirissä.

4) Aluetuen soveltuvuuden arviointi (suuntaviivojen jakso 3). Suomi pitää tärkeänä, että komissiolle ilmoitettavien tukien kilpailua vääristävät vaikutukset arvioidaan tarkasti. Komission esityksen perusteella voidaan arvioida, että Suomen omat tukijärjestelmät eivät olisi tuki-

analyysin kohteena. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että komissio tutkii kriittisesti Suomen kilpailijamaiden kilpailua vääristävät tuet. Eri-tyisesti tuki suurille yrityksille rakenteellisesta ylikapasiteetista kärsivillä aloilla voi vääristää huomattavasti jäsenvaltioiden välistä kauppaa ja kilpailua (ml. investoinnin ja tuotannon siirtyminen jäsenvaltioista toiseen). Tämänkaltaisen tuki voi myös estää ja hidastaa toimialan kilpailukyvyn kannalta välttämätöntä rakennemuutosta.

Komissio ehdottaa myös kannustavan vaikutuksen muodollisen kriteerin muuttamista siten, että tuettu toiminta ei saa alkaa ennen tukipäättöstä. Töiden aloittamisella tarkoitettaisiin käytännössä investoinnin rakennustöiden aloittamista tai ensimmäistä hanketta koskevaa sitoumusta; sen sijaan toteuttavuustutkimusten tekeminen ja lupien hakeminen olisi sallittua ennen tukipäättöstä. Nykyisen kannustavaa vaikutusta koskevan muodollisen kriteerin mukaan riittää, että tukihakemus on jätetty ennen töiden aloittamista. Kyseinen muutos koskisi todennä-

köisesti myös muita horisontaalisia valtiontukisääntöjä sekä ryhmäpoikkeusasetusta, joihin suuri osa Suomen tukijärjestelmistä perustuu. Suomen näkemyksen mukaan kyseinen muutos ei huomioi riittävällä tavalla tuen laadullisia vaikutuksia. Kaavamaisesti kaikkiin tukimuotoihin sovellettuna ko. kriteeri ei johda optimaalisiin lopputuloksiin, eikä se välttämättä paranna EU:n valtiontukipolitiikan vaikuttavuutta. Säännön soveltamisella saattaa olla vaikutuksia esimerkiksi innovaatiotoiminnan saralla, jonka nopea ja syklinen luonne tyypillisesti edellyttää hankkeen toteuttamista ilman suuria viivytyksiä. Säännös ei myöskään ottaisi huomioon Suomen vaikeita talviolosuhteita. Jollei tukipäättöstä saada annettua riittävän aikaisin ennen rakentamiskauden alkua, käytännössä työn aloittamiseen yleensä syntyy vuoden viive, kun aloittaminen lykkääntyy talven ylitse. Lisäksi säännös näyttäisi aiheuttavan tukikelpoisten kustannusten erilaista käsittelyä silloin, kun hanketta tuetaan EU:n varoin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission luonnos alueellisten valtiontukien suuntaviivoiksi vuosille 2014—2020 on olennainen valtiontukien sääntelyn viitekehys, jolla vaikutetaan merkittävästi elinkeinotoiminnan edellytyksiin eri puolilla maata. Kuten valiokunta on aikaisemmissa kannanotoissaan (muun muassa TaVL 22/2011 vp) todennut, se pitää kannatettavana lähtökohtaa, jonka mukaisesti tavoitteena on parantaa koheesiopolitiikan tuloksellisuutta ja suunnitelmallisuutta sekä koherenssia muiden EU:n tavoitteiden kanssa. Tämä edellyttää toiminnan priorisointia ja tarkempaa kohdentamista.

Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tapaan tärkeänä, että harvan asutuksen kriteeri määritellään vuosien 2007—2013 suuntaviivojen kohdan 30 b mukaisesti, eli nykyiset määritelyt säilyttäen. Nykyisten suuntaviivojen mukainen vuoden 2010 NUTS-luokitus mahdollis-

taa Keski-Pohjanmaan ja Pohjois-Savon pääsemisen mukaan NUTS II -alueeseen.

Valiokunta painottaa, että koheesiopolitiikan yhtenä keskeisenä tavoitteena on tasoittaa väestön maantieteelliseen epätasaiseen jakautumiseen liittyviä haittoja, joita esiintyy erityisesti pohjoisilla alhaisien väestötiheyden alueilla. Jotta Suomen harvan asutuksen alueet saadaan säilytettyä aluekehittämisen kannalta yhtenäisenä kokonaisuutena, on tärkeää, että komission esityksen kohdassa 147 esittämä joustomahdollisuus voidaan käyttää. Kaikkein heikoimmin kehittyneet harvan asutuksen alueet, jotka eivät sisälly Itä- ja Pohjois-Suomen harvan asutuksen NUTS III -alueisiin, voidaan nimetä harvan asutuksen alueiksi käyttämällä tätä joustomahdollisuutta.

Talousvaliokunta katsoo, että väestötiheyttä laskettaessa tulee viitearvona käyttää alueen kokonais- eikä maapinta-alaa. Suomessa vesi-

alueet muodostavat laajoilla alueilla maantieteellisen haitan, joka vaikeuttaa elinkeinotoimintaa ja kuljetuksia lisäkustannuksia aiheuttaen. Kuljetustuilla onkin alueelliselle elinkeinotoiminnalle huomattava merkitys. Suomen kannattaman laskutavan valintaa puoltaa myös se, että kaikki jäsenvaltiot eivät pysty toimittamaan NUTS III -tasolla maapinta-alaa, vaan ainoastaan kokonaispinta-alatietoja.

Alueellisen valtiontuen tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden ja EU:n taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Ensisijaisista on, että tuen avulla voidaan edistää alueellisia liiketoiminnan edellytyksiä siten, että heikompien alueiden ja niillä toimivien kyky itsenäiseen toimeentuloon paranee pysyvästi. Tavoitteen toteutuessa alueelliset erot toimintaedellytyksissä tasoittuvat, tuen tarpeen määrä vähenee

ja tukialueiden määrä pienenee. Komissio esittää, että suuryritysten tukimahdollisuus kehittyneillä alueilla poistetaan. Talousvaliokunta toteaa, että julkisrahoitteinen tuki tulisi kohdentaa ensisijaisesti pienille ja keskisuurille yrityksille. Suurten yritysten tukemisen voidaan katsoa olevan perusteltua silloin, kun selkeästi on osoitettavissa, että tällaista toimijaa tukemalla hyöty heijastuu myös pk-sektorin toimijoihin. Tässä arviossa tulee huomioida myös vaikutus klustereiden kilpailukykyyn ja kehittymiseen.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 19 päivänä maaliskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Mauri Pekkarinen /kesk
vpj. Marjo Matikainen-Kallström /kok
jäs. Teuvo Hakkarainen /ps
Harri Jaskari /kok
Johanna Karimäki /vihr
Pia Kauma /kok (osittain)
Jukka Kärnä /sd
Eero Lehti /kok

Paula Lehtomäki /kesk
Päivi Lipponen /sd
Jari Myllykoski /vas
Sirpa Paatero /sd
Arto Pirttilahti /kesk
Kaj Turunen /ps
vjäs. Lauri Heikkilä /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller.