

Talousvaliokunta

Asia: HE 46/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028

Innovaatiotoimintaa ja kilpailukykyä edistävät avustukset on mahdollistettava kaikille kasvuyhtiöille

Lakiesitys valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 koskee yritysten kehittämisavustusta ja toimintaympäristön kehittämisavustusta. Ehdotetun lain mukaisilla avustuksilla edistettäisiin taloudellista kasvua, työllisyyttä, yritysten innovaatiotoimintaa ja kilpailukykyä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita. Esitys liittyy keskeisiltä osiltaan EU:n tulevan alue- ja rakennepoliittikan ohjelmakauden 2021–2027 alkamiseen. Yrityksen kehittämisavustusta voitaisiin myöntää pääasiassa pk-yrityksille innovatiivisiin, kasvuun tai kansainvälistymiseen liittyviin kehittämis- ja investointihankkeisiin.

Pidämme ehdotusta pääosin kannatettavana. Epäselväksi jää kuitenkin, missä määrin lakiehdotuksen soveltamisala kattaa startup-yhtiöt ja muut voimakkaaseen kasvuun tähtäävät kasvuyhtiöt, joilla on merkittävä rooli kasvun rakentamisessa Suomessa.

Sääntelyn soveltaminen startup-yhtiöihin

Lakiesityksessä tulisi ottaa selkeästi kantaa sen suhteen, onko lakiehdotuksessa tarkoitetut avustukset startup-yhtiöiden käytettävissä ja millä ehdoin.

Ehdotetun 7 §:n (Yrityksen kehittämisavustuksen myöntämisen edellytykset ja sovellettavat valtiontukisäännöt) 2 kohdan ja uuden 29 §:n (kehittämisavustuksen myöntäminen poikkeusoloissa) mukaan avustusta ei myönnettäisi, jos hakija on *EU:n valtiontukisääntelyssä tarkoitetulla tavalla vaikeuksissa oleva yritys*. Vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmästä säädetään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdassa. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa se, ettei avustusta suunnattaisi yrityksille, joiden toimintaedellytykset ovat lakanneet. Tämä lähtökohta on perusteltu, Ehdotettu säännös johtaa kuitenkin tosiasiallisesti myös siihen, että se rajaa suuria investointeja jatkuvasti tekevät ja voimakkaasti kasvavat startup-yhtiöt kehittämisavustuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä ongelma todettiin jo koronavuonna 2020 ja asiaan tehtiin komission toimesta väliaikainen ratkaisu.

Koronavuonna 2020 ELY:n kehittämisavustuksen myöntäminen mahdollistettiin erikseen sellaisille pienille yrityksille, jotka ovat olleet taloudellisissa vaikeuksissa jo ennen koronavuotta aikaisemmin kuin 1.1.2020 (Ks. [TEM tiedote 15.10.2020](#)). Avustus myönnettiin tilapäisistä puitteista valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi covid-19-epidemiassa 19.3.2020 annetun komission tiedonannon C(2020) 1863 mukaisena väliaikaisena valtiontukena. Komissio on sittemmin 30.11.2020 antamallaan päätöksellä jatkanut Suomen puitetukiohjelman voimassaoloa 30.6.2021 asti ja ilmeisesti jatkopäätös on tulossa siten, että poikkeusaika jatkuu vuoden 2021 loppuun. Pienellä yrityksellä tarkoitetaan tässä yritystä, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 50 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 10 miljoonaa euroa. Komissio perusteli muutoksia sillä, että pienillä yrityksillä on suuri merkitys EU:n työllisyyden ja kasvun kannalta, ja ne ovat kärsineet COVID-19 -epidemian talousvaikutuksista. **Erityisesti startup-yritysten rahoituksen saanti oli komission mukaan vaikeutunut.** Koska EU:ssa ei ole vakiintunutta startup -yrityksen määritelmää, komissio esitti, että helpotus koskisi kaikkia mikro- ja pienyrityksiä. Komissio arvioi, että startup -yritykset voivat jäädä nykyisellään tilapäisten valtiontukisääntöjen helpotusten ulkopuolelle oman pääoman menettämistä koskevan kriteerin perusteella.

Startup-yhtiöitä koskeva ongelma on siis ratkaistu komission väliaikaisissa valtiontukipäätöksissä, mutta sananmukaisesti vain väliaikaisesti. Sen sijaan nyt ehdotetussa lakipaketissa palataan taas normaaliajan sääntöihin, jolloin startup-yhtiöiden osalta törmätään todennäköisesti vaikeuksissa

olevan yhtiön määritelmään edellä mainitun poikkeusajan jälkeen 1.7.2021 tai 1.1.2022. Tämä tarkoittaa sitä, että **kehittämisyhteisö ei olisi monienkaan startup-yhtiöiden käytettävissä, mikä on ristiriidassa kehittämisavustuksen tavoitteiden kanssa. Edellä kuvattua startup-yhtiötä koskevaa ongelmaa ei ole lainkaan kuvattu lakiehdotuksessa, mikä on omiaan aiheuttamaan väärinkäsityksiä sääntelyn soveltamisalasta. Lakiesityksessä tulisi todeta selkeämmin, miten ja missä rajoissa avustuksia voidaan myöntää startup-yrityksille väärinkäsitysten välttämiseksi ja avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.**

Startupeja koskevaa ongelmaa ei voida todennäköisesti ratkaista yksipuolisesti kotimaisin päätöksin, koska sääntely pohjautuu EU-sääntelyyn. Asiantilan muuttaminen vaatisi EU:n valtiontuki- ja ryhmäpoikkeussääntelyyn muutoksia, mitä toivomme Suomen hallituksen edistävän.

Sääntelyn soveltaminen muihin kasvuyhtiöihin

Esityksen tavoitteet ovat erittäin kannatettavia ja Suomen yritysten uudistumistavoitteita tukevia:

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa rahoituspalveluiden tarjoaminen yrityksille niiden elinkaaren eri vaiheissa. Yrityksille tarjottavilla rahoituspalveluilla tuettaisiin kasvun edellytyksenä olevaa yritystoiminnan uudistumista ja liiketoimintaosaamisen kehittämistä esimerkiksi johtamisen, talouden, tuotannon, tuotekehityksen sekä työelämän laadun teemoissa. Lisäksi rahoituspalveluilla tuettaisiin **pk-yritysten** kansainvälistymiseen liittyviä toimenpiteitä. Rahoitus sisältäisi myös asiantuntijapalvelujen ostoa. Lisäksi tavoitteena on rahoituksen avulla käynnistää ja jouduttaa yritysten kehittämis- ja investointihankkeita, jotka muuten jäisivät toteutumatta tai toteutuisivat merkitykseltään vähäisempinä.

Lisäksi ehdotetun lain tavoitteena on tehostaa julkisen vallan toimenpiteitä tarjoamalla rahoituspalveluja **pienien ja keskisuurten yritysten** toiminnan edistämiseksi. Tavoitteena on myös parantaa yritysten pitkän aikavälin kilpailukykyä kehittämällä osaamista, kannustamalla yrityksiä innovaatiotoimintaan ja kasvuun, edistämällä yritysten kansainvälistymistä sekä kehittämällä yritysten toimintaympäristöä. Tavoitteena on, että rahoituspalveluja suunnataan hankkeisiin, jotka mahdollisimman hyvin kohdistuvat yrityksen merkittävään kehittämiseen ja toiminnan uudistamiseen.

Kehittämishankkeissa arvioidaan painottuvan aiempaan ohjelmakauteen verrattuna enemmän erityisesti energia- ja materiaalihyödyntämisestä, vähähiilisyyttä sekä digitalisaatiota edistävät toimet. Ehdotetun lain mukaan kehittämisavustuksilla tuettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti yritysten kasvua, kansainvälistymistä ja innovaatiotoimintaan, minkä arvioidaan näkyvän avustuksen myöntämisperusteissa nykytilaa vastaavasti.

Esityksessä ei oteta suoraan kantaa siihen, mitä pk-yrityksen määritelmässä lakiehdotuksessa tarkoitetaan. Koronavuonna 2020 opittiin startup-yhtiötä koskevan ongelman lisäksi myös siitä, että EU:n komission pk-yritysten määritelmän¹ tulkintaan liittyvät ongelmat rajoittivat esimerkiksi pääomasijoittajataustaisten pk-yritysten mahdollisuutta hyödyntää yritystukia.

Nykyisten EU-tulkintojen mukaan pääomasijoittajien omistavat kasvuyhtiöt menettävät helposti pk-yrityksstatuksen liian kaavamaisen (komission) pk-määritelmän laskentasaännöstä johtuen. Ongelma koskee nimenomaisesti kaikkia kasvuyhtiöitä, joissa pääomasijoittajat ovat omistajana yli 50 % osuudella. Sääntely tulkitsee tällaisen omistajan kaikki toisistaan riippumattomat kohdeyritykset konserniksi, jolloin kukin kohdeyhtiö menettää virheellisesti pk-yrityksen statuksen. Pk-statuksen menettäminen tarkoittaa sitä, että tällaiset kasvuyritykset ovat muita yrityksiä huomattavasti heikommassa asemassa, koska nämä yritykset eivät voi hyödyntää yritystoiminnan uudistumiseen ja kansainvälistymiseen tarkoitettua julkista rahoitusta yksityisten kasvupääomien lisäksi.

Ongelma koskettaa Suomen talouskasvun kannalta tärkeää osaa pk-yrityksistä. Pääomasijoittajat ovat sijoittaneet 6,8 miljardia euroa noin 1400 suomalaiseen startup- ja kasvuyhtiöön viimeisen viiden vuoden aikana. Kyse on yritysjoukosta, jotka kasvavat muita yrityksiä nopeammin osaavan pääoman ansiosta: 9 kertaa muita nopeammin liikevaihdolla mitattuna ja 5 kertaa nopeammin henkilöstömäärällä mitattuna. Tällä hetkellä

¹ Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä, 2003/361/EY.

pääomasijoittajien omistamissa yhtiöissä työskentelee noin 70.000 henkilöä, mikä on 5 % suomalaisten yritysten henkilöstömäärästä. Näistä työpaikoista valtaosa on pk-yhtiöissä, jotka todennäköisesti tippuvat pk-yrityksen määritelmän ulkopuolelle.

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakautta 2021–2027 koskevien EU:n asetusesitysten mukaan Euroopan aluekehitysrahoituksella tuetaan erityisesti pk-yritysten kasvua ja kilpailukykyä, tutkimus- ja innovointivalmiuksia ja kehittyneiden teknologioiden käyttöönottoa, hiilineutraalisuuden edistämistä, energia- ja materiaalitehokkuutta, digitalisaation hyödyntämistä sekä liiketoimintaosaamisen kehittämistä älykkääseen erikoistumiseen, teollisuuden muutosprosessiin ja yrittäjyyteen liittyen. Nämä ovat tavoitteita, joita myös pääomasijoittajat ajavat omalla sijoitustoiminnallaan listaamattomissa startup- ja kasvuyhtiöissä. Olisi nurinkurista, mikäli Suomen kasvukykyisimmät yritykset eivät voisi hyödyntää rahoitusvälineenä myös kehittämisavustuksia kasvutavoitteiden ja kansainvälistymissuunnitelmien toteuttamisessa.

Lakiehdotuksessa ei käsitellä pk-yrityksen määritelmään liittyviä tulkintoja riittävän selkeästi kasvuyhtiöiden osalta.

Mikäli ehdotetussa laissa pk-yrityksen määritelmä voidaan säätää kansallisesti, olisi lakiesityksessä todettava, että pk-yrityksen määritelmä kattaa myös pääomasijoittajien omistamat yritykset. Näin on tulkittu useissa eri jäsenvaltioissa kasvuyhtiöiden rahoituksen saatavuuden helpottamiseksi. Suomen on pidettävä huolta kotimaisten yritysten kilpailukykyä ja mahdollisuudesta hyödyntää kotimaisia ja ulkomaisia pääomia kasvun rakentamisessa niin yksityisistä kuin julkisista lähteistä.

Mikäli pk-yrityksen määritelmä nojautuu EU:n pk-yrityksen määritelmään, tämä olisi todettava lakiesityksessä. Lisäksi olisi todettava määritelmän vaikutukset siihen, mitkä yritykset katsotaan täyttävän pk-yrityksen määritelmän ja sen, mikäli osa pk-yrityksistä jää sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Nyt ehdotetussa muodossa lakiesitys on epäselvä. Toivomme, että asiaan saataisiin selvyys lain selkeyttämistavoitteiden saavuttamiseksi.

Suomen hallituksen olisi myös ajettava EU-sääntelytasolla pk-yrityksen määritelmään liittyvien ongelmien korjaamista. Näin saisimme tehokkaasti hyödynnettyä yksityiset ja julkiset pääomat kasvun rakentamisessa ja uusien työpaikkojen luomiseksi Suomessa.

De minimis -tuki

Ehdotetun 7.4 §:n mukaan kehittämisavustus myönnettäisiin valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annetun komission asetuksen (EU) N:o 1407/2013 mukaisena vähämerkityksisenä tukena (de minimis -tuki). Lisäksi avustus voitaisiin myöntää myös muiden Euroopan komission hyväksymien valtiontukipuitteiden mukaisena. **On kannatettavaa ja hyvä, että säännös mahdollistaa tarvittaessa uusien tukiohjelmien hyväksyttämisen komissiolla ja että hyväksytyn tukiohjelman käytöstä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella** (esim. korona-avustuksia on ollut mahdollista myöntää komission hyväksymänä väliaikaisena valtiontukena).

De minimis -sääntelyyn liittyy kuitenkin käytännössä pk-yrityksen määritelmään liittyvä ongelma, mitä ei ole todettu lakiesityksessä. Pääomasijoittajien kohdeyrityksissä EU:n kankeasta pk-yrityksen määritelmästä johtuen saman omistajia toisistaan muuten riippumattomia kohdeyhtiöitä käsitellään helposti konsernina, kuten edellä on todettu. Esimerkiksi Business Finlandin koronatukipäätöksissä päädyttiin tilanteisiin, joissa pääomasijoittajien kohdeyrityksistä X ja Y hakivat koronatukia. Myöhemmin Y yhtiöltä haettiin koronatukia takaisin, koska X ja Y yhtiöille jo myönnettyt tuet yhdessä ylittivät de minimis -rajat. Kohdeyhtiöiden oikeusturvan kannalta tällainen päätöksentekomenettely on varsin epäonnistunutta. Päätöstä tehtäessä olisi jo pitänyt tunnistaa tällaiset tapaukset ja tarkistaa, täyttyykö de minimis -rajat konsernikäsitteestä johtuen. Kohdeyhtiöillä itsellään ei ole mahdollisuuksia tietää, onko saman omistajan joku muu yhtiö hakenut ja saanut jo avustuksia. Tämä kontrolli pitäisi olla viranomaisilla osana päätöksentekoprosessia hankalien ja tarpeettomien takaisinperintäprosessien välttämiseksi.

Lakiesityksessä ei ole huomioitu jo käytännössä todettuja ongelmia, jotka ulottuvat todennäköisesti myös ELY-keskuksen päätöksentekoon käytännössä. Lisäksi olennaisen tärkeää olisi, että päätöksentekoprosesseja tukisi järjestelmät, joiden avulla kyseiset tilanteet voidaan tunnistaa päätöksentekohetkellä.

Kuten edellä on todettu EU-sääntelyä pitäisi ylipäättänsä muuttaa niin, että pk-yrityksen määritelmään liittyviä ajatusteknisestä virheestä johtuvia tilanteita ei pitäisi päästä syntymään. Sama omistaja ei tee eri kohdeyhtiöistä konsernia eikä näillä yhtiöillä ole mitään taloudellista eikä päätöksentekoon liittyviä yhteyksiä. Yhtiöitä yhdistää vain yksi ja sama omistaja, minkä ei pitäisi heikentää kasvuyhtiöiden asemaa rahoituksen saannissa. Toivomme, että asiantilaan pyritään löytämään pikaisesti ratkaisu EU-tasolla ja että Suomen hallitus veisi asiaa aktiivisesti eteenpäin EU-tasolla. Ennen sääntelyn korjaamista, edellä mainitut tilanteet tulee tunnistaa päätöksentekoprosesseissa oikeusvarmuuden lisäämiseksi.

Sijoitukset pääomasijoitusrahastoihin

Pidämme kannatettavana, että toimintaympäristön kehittämisavustusta olisi mahdollista myöntää kansallisista varoista myös pääomasijoitustoimintaan (9.2 §). Esityksen mukaan tältä osin toimittaisiin nykyisen käytännön mukaisesti eli siten, että avustus myönnettäisiin avustuksena pääomasijoitushankkeen välittäjäorganisaatiolle sijoituksen tekemiseksi pääomasijoitusrahastoon.

Muita huomioita

Muilta osin pidämm tärkeänä, että avustustoiminnassa pidetään huolta kilpailuneutraliteetistä ja että päätöksentekomenettelyt ja päätöksenteon kriteerit ovat avoimia ja läpinäkyviä. Hallinnollista taakkaa tulee pyrkiä aina keventämään menettelyprosesseissa. Startup- ja kasvuyhtiöitä koskevissa päätöksissä olisi hyvä hyödyntää myös Business Finlandiin kertynyttä osaamispääomaa.

PÄÄOMASIOITTAJAT RY

Lisätietoja

Pia Santavirta

Pääomasijoittajat ry, toimitusjohtaja
+358 40 546 749

pia.santavirta@paaomasijoittajat.fi

Lisätietoja pääomasijoitusalan ja osaavan pääoman merkityksestä Suomessa

- Suomalaiset työeläkeyhtiöt ovat pääomasijoitusrahastojen suurin sijoittajaryhmä, vastaten noin neljäsosasta rahastojen pääomista.
- Viimeisen viiden vuoden aikana pääomasijoitusrahastoihin on kerätty varoja **3,9 miljardia euroa** sijoitettavaksi eteenpäin startup- ja kasvuyhtiöihin.
- Pääomasijoittajat sijoittivat **6,8 miljardia euroa** noin 1400 suomalaiseen startup- ja kasvuyhtiöön vuosina 2015-2020.
- Pääomasijoittajien **kohdeyhtiöt työllistävät tällä hetkellä noin 70 000 henkilöä** (5 % suomalaisten yritysten henkilöstömäärästä), ja **yritysten liikevaihto on 22 Mrd€** (5 % suomalaisten yritysten kokonaisliikevaihdosta).
- Kanavoimalla pääomia pääomasijoitusrahastojen kautta startup- ja kasvuyrityksille Suomeen syntyy kasvua ja työllisyyttä muihin yhtiöihin verrattuna huomattavasti nopeammin. Pääomasijoittajien uusimman toimialatutkimuksen mukaan kohdeyritysten keskimääräinen kasvuvauhti on ollut liikevaihdolla mitattuna 9 kertaa ja henkilöstömäärällä mitattuna 5 kertaa nopeampaa saman toimialan ja kokoluokan verrokkiyritysten joukkoon verrattuna.
- Aktiivisella omistajuudella kohdeyhtiöissä saavutettu kasvu näkyy myös rahastojen tuotoissa. Työeläkevakuuttajat TELA ry:n tilastojen mukaan pääomasijoitukset ovat yksi tuottoisimmista omaisuuslajeista työeläkeyhteisöille. Pääomasijoittamisella hoidetaan siis myös eläkevaroja.
- Pääomasijoittajat ovat tärkeitä myös Helsingin pörssin elinvoimaisuuden kannalta. Noin puolella viimeisen viiden vuoden aikana pörssilistautuneista suomalaisista yrityksistä on ollut kasvunsa tukena pääomasijoittaja.
- Pääomasijoitusalan merkitystä Suomessa ja tuoreimmat markkinatilastot koronavaikutuksineen on kuvattu tarkemmin yhdistyksen tuoreessa julkaisussa: Pääomasijoitusalan markkinakatsaus ja tie ulos koronakriisistä (24.9.2020)
- Vastuullisen sijoittamisen periaatteet ovat muodostuneet yhä tärkeämmäksi osaksi pääomasijoitustoimialan toimintaa. Pääomasijoittajat ry:llä vastuullisen sijoittamisen periaatteet ovat osa yhdistyksen Code of Conduct -sääntöjä ja avoimuus- ja läpinäkyvyyssuosituksia. Pääomasijoittajien tulee huomioida vastuullisuus niin omassa kuin kohdeyhtiöidensä toiminnassa.