

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Valtiontuki yrityksille. Onko se tehokasta ja vaikuttavaa?”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/05)

Esittelijä: Edgardo Maria IOZIA

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. helmikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Valtiontuki yrityksille. Onko se tehokasta ja vaikuttavaa?”

(oma-aloitteinen lausunto)

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 198 puolesta ja 3 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) katsoo, että valtiontukea koskeva vaikutustenarviointi on keskeinen väline pyrittäessä varmistamaan, että tulokset vastaavat asetettuja tavoitteita. Näin varat voidaan kohdistaa entistä tehokkaammin ja vaikuttavammin ja hallinnointimenettelyjen avoimuutta ja luotettavuutta voidaan parantaa.

1.2 Monet jäsenvaltiot ovat jo kehittäneet monitahoisia ja kattavia arviointijärjestelmiä. Kehitysprosessissa ovat olleet entistä tiiviimmin mukana myös tutkijat, minkä ansiosta on voitu parantaa arviointitekniikoita ja lisätä tuen myöntävien viranomaisten käytettävissä olevien mittausvälineiden tarkkuutta.

1.3 Euroopan komissio on perustanut jäsenvaltioiden kanssa korkean tason foorumin valtiontuesta yrityksille. Foorumi suorittaa myös arviointia.

1.4 Kilpailuasioista vastaava komission jäsen Margrethe Vestager mainitsi korkean tason foorumille viime vuoden joulukuussa pitämässään puheessa, että ”valtiontukien uudistamisen kaksi keskeistä näkökohtaa ovat **avoimuus**, jonka ansiosta kansalaiset voivat tietää, mihin heidän rahansa menevät, ja **arviointi**, joka osoittaa, onko rahat käytetty asianmukaisesti”. ETSK yhtyy tähän sanomaan.

1.5 ETSK on tyytyväinen yritysten tukipolitiikkojen vaikutustenarvioinnista käytävään keskusteluun ja kehottaa komissiota jatkamaan päättäväisesti jo joitakin vuosia käynnissä olleita ponnistelujaan.

1.6 On kuitenkin huomattava, että Euroopan unionin asetusten edellyttämiä arviointeja lukuun ottamatta monet tukijärjestelmät jäävät tällä hetkellä vaikutustenarvioinnin ulkopuolelle. Monissa tapauksissa saatetaan lainsäädännön mukaisesti vain vahvistaa, että yksittäiset tukitoimenpiteet noudattavat muodollisesti säännöksiä. Tällöin yrityksille myönnettyjen investointitukien tehokkuutta ja vaikuttavuutta ei pystytä varmistamaan kattavasti pitkällä aikavälillä. ETSK toivoo, että vaikutustenarvioinnit otettaisiin yleisesti käyttöön. Se toivoo myös, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tällä hetkellä osoittaman keskimääräisen vuotuisen valtiontukibudjetin 150 miljoonan euron kynnyksarvoa, jonka osalta vaaditaan ennakoarvioinnin esittämistä, voitaisiin madaltaa. Muuten monet jäsenvaltiot rajattaisiin sen ulkopuolelle erityisesti silloin, kun kyseiset tuet ovat myös valtion kokoon nähden huomattavia.

1.7 ETSK korostaa, että valtiontukea koskevan lainsäädännön myötä komission aiempi lähinnä hallinnollinen rooli on vähitellen muuttumassa ja komissio tekee aivan uudenlaista yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa, jotta optimoitaisiin valtiontuen tulokset, keskittyen tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Tämä on tärkeä, valtiontuen modernisoinnin myötä otettu askel eteenpäin.

1.8 Jäsenvaltioilla on oltava käytössä riippumattomien elinten tuottamat asianmukaiset arviointivälineet. ETSK katsoo, että työmarkkinaosapuolten on osallistuttava arviointimallin määrittämiseen unohtamatta kuitenkin julkisen hallinnon virkamiesten hankkimaa laajaa asiantuntemusta. Virkamiesten on osallistuttava arviointiprosessien määrittämiseen ja lopullisen kertomuksen laadintaan, jolloin he voivat edistää arviointikulttuurin leviämistä omien organisaatioidensa sisällä ja parantaa vähitellen selvitystyötä. Euroopan komission on tehtävä yhteistyötä yhdenmukaistettaessa jäsenvaltioiden välisiä arviointiperusteita. Arviointiperusteiden vertailukelpoisuus takaa sen, että valtiontuen tehokkuutta ja vaikuttavuutta voidaan tarkastella kattavasti.

1.9 Erityistä huomiota on kiinnitettävä alueellisen tason valtiontukijärjestelmään kuuluviin alueisiin. Komission kannatettava päätös vapauttaa yli 80 prosenttia valtion kokonaistuista ennakoilmoitusvaatimuksesta ⁽¹⁾ mahdollistaa varojen välittömän jakamisen, mutta lisää huomattavasti paikallishallintojen vastuuta ja niille aiheutuvia kustannuksia eli julkisen talouden menoja. Tämä edellyttää jäsenvaltioilta asianmukaisia resursseja, jotta ne voivat käynnistää erityisiä koulutuskursseja ja vaihtaa paikallishallintojen kesken hyviä käytänteitä. Kumppanuuskulttuuria on kehitettävä kaikilla tasoilla.

1.10 ETSK katsoo, että uusi järjestelmä, jossa ennakoarvioinnin tekeminen annetaan jäsenvaltioiden tehtäväksi, lisää julkishallinnolle ja yrityksille aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Tämä edellyttää tarkkaa suunnittelua tarpeettoman hallinnollisen taakan välttämiseksi ja menettelyjen yksinkertaistamiseksi. ETSK toteaa lisäksi, että monimutkaisia tukiohjelmia koskevien arviointisuunnitelmien hyväksymismenettelyä varten varattu kuuden kuukauden ajanjakso voi olla liian tiukka ja vaihtoehtoisen mallin laatiminen pieniä jäsenvaltioita varten voi tuottaa suuria hankaluuksia.

1.11 ETSK suosittaa, että valtiontuen käsitettä koskeva tiedonanto hyväksytään pian. Näin voidaan auttaa etenkin paikallishallintoja, joilla on ennakoilmoitusvaatimuksesta vapauttamisen seurauksena kaksinkertainen rasite osoittaa, mikä on valtiontukea, ja panna tuki täytäntöön markkinoille soveltuvalla tavalla. Esimerkiksi kulttuuriin ja kulttuuriperinnön suojelemiseen tarkoitettujen julkisen rahoituksen tapauksessa jatkuva oikeudellinen epävarmuus siitä, mikä rahoituksesta on valtiontukea, saa hallinnon pitämään jokaista tukitoimenpidettä valtiontukisääntöjen alaisena tukena kaikkine siitä aiheutuvine hallinto- ja menettelyrasitteineen. Sama oikeudellinen epävarmuus leimaa kaikkien infrastruktuurien julkista rahoitusta, mistä voidaan mainita esimerkkinä etenkin Leipzigin lentoaseman tapaus koskeva oikeuskäytäntö. Yrityksiin kohdistettavat julkiset tukitoimenpiteet, jotka eivät ole valtiontukea, sekä EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukainen valtiontuki on määritettävä selkeästi.

1.12 ETSK suhtautuu myönteisesti toteutettuihin ponnisteluihin mutta pitää kuitenkin välttämättömänä arviointikulttuurin levittämistä kaikille hallinnon, valtioiden ja alueiden tasoille – eli edellä mainittuja tapauksia laajemmalle – ja vaatii näin ollen komissiolta ja jäsenvaltioilta uusia toimenpiteitä.

1.13 Tehdyn analyysin perusteella voidaan todeta, että tiedot julkishallinnolle koituvista yrityksille myönnetyn valtiontuen hallinnointikustannuksista ovat puutteellisia. Valtiontuen tehokkuuden perusteellisessa arvioinnissa on välttämätöntä tarkastella huolellisesti julkishallinnon menoja sekä tuen määrää suhteessa saavutettuihin tuloksiin. Järjestelmän avoimuus edellyttää näiden tietojen julkaisemista. Käytettävissä olevien tietojen perusteella kokonaishallinto-kustannusten osuus on noin viisi prosenttia, mihin on lisättävä sääntöjen noudattamisesta aiheutuvat kustannukset, joiden osuuden arvioidaan olevan toiset viisi prosenttia. Tähän on lisättävä vielä ylimääräiset arviointikustannukset, joiden osuus on komission arvion mukaan lähes prosentti. Varojen määrä – joka on laskettu todennäköisesti oletusarvoisesti – vaikuttaa objektiivisesti tarkasteltuna liian suurelta.

⁽¹⁾ Kilpailuasioista vastaavan komission jäsen Margrethe Vestagerin puheenvuoro jäsenvaltioiden korkean tason foorumissa 18. joulukuuta 2014.

1.14 ETSK kehottaa komissiota olemaan luomatta ennakoimatonta lisätaakkaa yrityksille ja takaamaan, että koko arviointijärjestelmästä tulee tehokkaampi ja vaikuttavampi.

1.15 On erittäin tärkeää, että arvioinnissa otetaan huomioon myös hallinnollisten kulujen ja arviointimalleista aiheutuvien kulujen tehokkuus.

1.16 Eri mallien vertailukelpoisuus sekä laajuuden, tyyppin ja indikaattorien joustavuus on varmistettava yksinkertaistamalla ennakoarviointia ja harmonisoimalla jälkiarvioinnin kriteerejä.

1.17 ETSK kannustaa yhtenäistämään komission toimet eri talouspolitiikkaan liittyvissä tapauksissa (rakennerahastot, valtiontuet, kauppakumppanuussopimukset), jotta taataan yhtenäinen Euroopan talouspoliittinen ohjelma, joka perustuu kehitykseen ja kasvuun.

1.18 ETSK suosittelee käyttämään kriteerejä, jotka ovat vastaavia kuin 7. tammikuuta 2014 annetussa komission delegoidussa asetuksessa (EU) N:o 240/2014⁽²⁾ Euroopan rakenne- ja investointirahastoissa harjoitettavaa kumppanuutta koskevista eurooppalaisista käytäntesäännöistä, joissa veloitetaan kuulemaan kaikkia mahdollisia sidosryhmiä. Näin voidaan laatia asianmukainen asetus valtiontukien tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnista.

1.19 Tehtyjen arviointien avoimuus täytyy taata mahdollisimman laajalla julkisuudella, joka on jo voimassa joissakin jäsenvaltioissa koskien yrityksiä ja myönnettyjen tukien määrää.

1.20 ETSK suosittelee, että arviointisuunnitelmissa käsitellään seuraavia asioita:

- politiikkatavoitteiden saavuttaminen
- kilpailu- ja kaupankäyntivaikutus
- välineen tehokkuus ja vaikuttavuus
- ennakoedellytysten todentaminen järjestelmän jatkamiseksi tai samanlaisille järjestelmille mikrotasolla (tuesta riippuen)
- kannustava vaikutus.

1.21 ETSK pyytää saada olla mukana valtiontukijärjestelmän tehokkuuden ja vaikuttavuuden kokonaisvaltaisessa arviointiprosessissa kauden 2014–2020 loppuun saakka.

2. Johdanto

2.1 Yritystuet, joita ei ole sisällytetty selkeään sääntely-ympäristöön tai jotka eivät kohdistu tuottaviin toimintoihin ja yrityksiin, jotka investoivat erityisesti taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä tuottavaan innovointiin, tutkimukseen ja kehitykseen tai jotka eivät ole rajoitettuja ja valvottuja, voivat johtaa kilpailun vääristymiseen ja sisämarkkinoiden hajanaisuuteen, mikä on ristiriidassa perussopimusten kirjaimen ja hengen kanssa.

2.2 Toisaalta heikko taloudellinen suhdanne, joka on jatkunut jo vuosia ja aiheuttaa vakavia kansallisia kriisejä, jotka vaikuttavat väistämättä yrityksiin, työntekijöihin ja kansalaisiin, edellyttää suhteellisen joustavaa lähestymistapaa, jollaista unionin suurimmat kilpailijat, jotka eivät noudata samanlaisia sääntöjä valtiontuissa, ovat toteuttaneet kansainvälisillä markkinoilla. Eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyyn tulee olla tärkeä mittapuu. Työttömyys muodostaa Euroopassa todellisen hätätilan. Investoinnit ovat vähentyneet 15 prosenttia vuoden 2007 huippulukemista, ja työttömänä on 25 miljoonaa kansalaista, joista 5 miljoonaa on nuoria. Naiset muodostavat enemmistön⁽³⁾.

⁽²⁾ EUVL L 74, 14.3.2014, s. 1.

⁽³⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en>

2.3 Kiinnostava Euroopan parlamentin tutkimus⁽⁴⁾ on osoittanut huomattavat erot EU:ssa ja Yhdysvalloissa käytettävissä järjestelmissä. "EU:n kilpailupolitiikalla on tiukat säännöt, kun taas Yhdysvaltain lainsäädännössä ei ole yhtään asiaa koskevaa säännöstä." Silloisen komissaarin Joaquín Almunian pyynnöstä EU:n ehdotus valtiontukijärjestelmästä on sisällytetty EU:n ja Yhdysvaltain käynnissä oleviin neuvotteluihin transatlanttisesta kauppaa- ja investointikumppanuudesta (TTIP)⁽⁵⁾.

2.4 Ehdotus⁽⁶⁾ vaikuttaa heikolta ja erittäin tehottomalta. Euroopan unionilla on edelleen maailman rajoittavin lainsäädäntö. Toisaalta sillä edistetään sisämarkkinoiden toteuttamista, toisaalta sillä rangaistaan EU:n yrityksiä. Yhdysvalloissa toimiva eurooppalainen yritys voi hyötyä valtiontuista, joille ei olisi edellytyksiä EU:ssa, ja vapaakauppasopimuksen hyväksyminen helpottaa tätä. ETSK antaa komissiolle vakavan kehotuksen olla suosimatta vapaakauppasopimuksella Yhdysvalloissa toimivia yrityksiä.

2.5 Tähänastinen kokemus on osoittanut, että Euroopan valtiontukijärjestelmään tarvitaan huomattavia tarkistuksia.

2.6 Viime vuosien talous- ja rahoituskriisi on aiheuttanut kaikilla hallinnon tasoilla perusteellisia tarkistuksia kustannuskriteereihin siltä osin kuin kyse on julkisista investointipolitiikoista ja yritystuista. Erityisesti käytössä olevien voimavarojen ollessa niukat ja rajalliset tarvitaan ensisijaisesti toimenpiteiden järjeistämistä (tarjoamalla tukea vain, kun sillä on asianmukaista lisäarvoa), jotta voidaan parantaa toimenpiteiden laatua ja jotta voidaan samalla seurata asianmukaisesti tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

2.7 ETSK:n arvion mukaan on tarpeen ymmärtää, mitkä ovat olleet yritystukea koskevien politiikkojen vaikutukset, voidaanko valittuja tukivälineitä pitää sopivina ja ovatko hallintokustannukset suhteessa saavutettuihin tuloksiin. Kaikki tämä tulee tehdä tietoisena siitä, että ei voida tunnistaa tai parantaa sitä, mitä ei voi mitata. Tähän asti käyttöön otetut toimenpiteet käynnistävät tämän prosessin.

2.8 Arviointi voi vaikuttaa tekniseltä asialta, joka koskee vain pientä akateemisten tutkijoiden ryhmää. Arvioinnin toteuttaa kuitenkin laajempi ryhmä ammattilaisia tilintarkastuksiin tai hankkeiden ja ohjelmien arviointiin erikoistuneista konsulttiyrityksistä. Koska arviointi on saanut keskeisen aseman komission älykkään sääntelyn ohjelmassa, siitä on kuitenkin tullut olennainen osa lainsäädäntöpolitiikkaa ja se on nostanut esiin tärkeitä institutionaalisia ja hallinnollisia kysymyksiä myös rahoitusohjelmien ulkopuolella⁽⁷⁾.

2.9 Vuodesta 2008 lähtien alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on kehittänyt vaihtoehtoisia arviointiohjelmiä, jotka liitetään olemassa oleviin arviointeihin (ennakko- ja jälkiarviointeihin), jotka on tehty rakennerahastojen ohjelmasuunnittelun puitteissa.

2.10 Lisäksi toukokuusta 2012 lähtien kilpailun pääosasto on määrännyt valtiontuki uudistuksen (State Aid Modernization, SAM) puitteissa vaikutustenarvioinnin vaihtoehtoisilla tekniikoilla joillekin tukijärjestelmille⁽⁸⁾. Erityisesti uudessa "yleisessä poikkeusasetuksessa" edellytetään pakollista vaikutustenarviointia suurille tukiohjelmissä (joiden vuosittainen määräraha on yli 150 miljoonaa euroa) sellaisilla erityisaloilla kuin aluekehityspolitiikka, pk-yritystuet, tutkimus-, kehitys- ja innovointituet, ympäristö- ja energiatuet ja infrastruktuuri- ja laajakaistatuet. Kansallisia suunnitelmia on jo esitetty neljä, ja käsiteltävänä on myös kymmenkunta erityissuunnitelmaa koskien tutkimusta, kehitystä ja innovointia sekä laajakaistaa.

⁽⁴⁾ http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI%282014%29140779_REV1_EN.pdf

⁽⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf

⁽⁶⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153031.pdf

⁽⁷⁾ http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr_2015_01-005.pdf

⁽⁸⁾ Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1).

2.11 Euroopan tilintarkastustuomioistuin on viime aikoina ottanut kantaa EuropeAidin käyttämiin tulosten arviointijärjestelmiin ja pitänyt niitä riittämättöminä⁽⁹⁾. Käynnissä on prosessi, jossa tarkastellaan uudelleen arviointijärjestelmiä kaikessa komission toiminnassa.

2.12 Tarvitaan tiiviimpi yhteys rakennerahastojen käytön ja valtiontukien tulosten arviointimenetelmien välillä. On myös tarkistettava perusteellisesti unionin kaikkia menoja tuottavia toimintalinjoja.

2.13 Vaihtoehtoinen lähestymistapa julkisen politiikan vaikutusten arviointiin tarjoaa mahdollisuuden todeta, voidaanko politiikan avulla muokata tietyn kohderyhmän käyttäytymistä ja olosuhteita toivottuun suuntaan, eli määritellä missä laajuudessa toimenpide – ennemmin kuin muut tekijät – on vaikuttanut tietyn tuloksen saavuttamiseen. Sitä kutsutaan yleensä kannustavaksi vaikutukseksi.

2.14 Arviointitoiminnan tarkoituksena on tunnistaa käytetyn politiikan kausaalinen vaikutus ottaen huomioon vain politiikan suora vaikutus eli poistamalla mahdolliset vääristymät, jotka johtuvat yleisistä makrotaloudellisista oloista tai yritysten erilaisuudesta.

2.15 Kausaalista vaikutusta mitataan havaittävien tulosmuuttujien välisellä erolla politiikan täytäntöönpanon jälkeen (todellinen tilanne) suhteessa siihen mitä olisi tapahtunut, jos kyseistä politiikkaa ei olisi otettu käyttöön (vaihtoehtoinen tilanne).

2.16 Tällaisella analyysillä vastataan vaatimuksiin tutkia toimenpiteen selkeiden vaikutusten laajuutta ja merkitystä: tuottaako toimenpide myönteisiä vai kielteisiä vaikutuksia ja mille ryhmälle; ovatko havaitut muutokset todella täytäntöön pannun politiikan aiheuttamia; vaihtelevatko tulokset eri tuensaajien välillä (suuret tai pienet yritykset), alueiden välillä tai ajallisesti; ovatko hallinta- ja hallintokustannukset kestäviä ja suhteessa tulokseen.

2.17 Vaikka talouskirjallisuudessa aiheesta on tapahtunut huomattavaa kehitystä erityisesti viime vuosikymmeninä, vain harvoissa tapauksissa EU:n jäsenvaltioiden hallinnot ovat hyödyntäneet laajasti ja johdonmukaisesti vaikutusarviointeja yritystukipolitiikkojensa valvomiseksi ja parantamiseksi.

2.18 Kiinnostavimpina tapauksina voidaan mainita toimet Yhdistyneessä kuningaskunnassa (joka on vuodesta 2001 lähtien arvioinut säännöllisesti aluetukiohjelmiä kvasikokeellisilla arviointitekniikoilla), Hollannissa (jossa perustettiin vuonna 2012 Impact Evaluation Expert Working Group), Suomessa (Innovaatorahoituskeskus TEKES) ja Sloveniassa (joka hyväksyi vuonna 2001 Monitoring of State Aid Act -lain).

2.19 Tällä lausunnolla ETSK:n tarkoituksena on osallistua Euroopan komission ja jäsenvaltioiden pohdintaan siitä, mitkä yritystukitoimien tehokkuus- ja vaikuttavuuskriteerit ovat asianmukaisia ja onko tarpeen laajentaa vaikutusarviointeja.

3. Miksi arvioida: tutkimustuloksia

3.1 Vaihtoehtoisista arvioinneista saatujen empiiristen tulosten perusteella lausunnossa pyritään osoittamaan arviointikäytännön merkittävyys, sillä sitä ei pidä pitää vain akateemisena harjoituksena vaan olennaisena osana instituutioiden olemusta politiikan kulussa: toteutus, seuranta, arviointi, uudelleensuunnittelu.

3.2 Tätä varten on tarkasteltu eri Euroopan maissa toteutettuja tutkimuksia, niistä on nostettu esiin perustavanlaatuisia opetuksia: politiikan vaikutukset suhteessa investointien kasvuun, tuottavuuteen, työllisyyteen, innovointiin ja toimenpiteen kustannuksiin. Viimeksi mainitut indikaattorit auttavat ymmärtämään kasvuvaikutuksia ja korostavat tarvetta laadukkaille kohdennetuille toimenpiteille.

3.3 Vaikka alan kirjallisuudessa on tapana korostaa myönteistä yhteyttä julkisen yritystuen ja tuotosten (investoinnit, työllisyys, uudet tuotteet) kasvun välillä, on tarpeen huomauttaa, että tuen kannustavaa vaikutusta ei voi aina pitää itsestään selvänä. On olemassa muita tekijöitä, jotka vaikuttavat politiikan onnistumiseen, kuten yleinen taloudellinen suuntaus, markkinoiden toimivuus ja yleinen verotus.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_FI.pdf

3.4 Bondonio ja Martini (2012) analysoivat tutkimuksessaan lain N:o 488 vaikutusta Italiassa, ja he osoittivat, että suoraa tukea saaneet yritykset ovat keskimäärin vähentäneet yksityisiä investointeja. Tässä tapauksessa valtion suora toimenpide yritysten tukemiseksi näyttää vähentäneen yksityisiä investointimenoja ja yksityisten varojen tarvetta. Valtion tukien tulee lisätä investointeja eikä korvata niitä.

3.5 Kirjallisuudessa esitetään kritiikkiä myös investointitukien vaikutuksesta tuottavuuteen. Criscuolo (2012) toteaa eräässä arviointitutkimuksessa, jossa tarkasteltiin Ison-Britannian yrityksiä, jotka saivat tukea Regional Selective Assistance (RSA) -ohjelmasta, että tuottavuuden kasvu ei ollut tilastollisesti merkittävää⁽¹⁰⁾.

3.6 Nämä johtopäätökset vaikuttavat vastaavan muita empiirisiä tuloksia, jotka osoittavat, miten suorat tuet vaikuttavat usein myönteisesti tuotantoon, mutta niillä ei ole vaikutuksia tuottavuuteen. Toisin sanoen tukea saavat yritykset kasvavat mutta ne eivät muutu tehokkaammiksi. Tämä lisää riskiä siitä, että markkinoilla ylläpidetään yrityksiä, joiden kilpailukyky on heikko.

3.7 Tilastollis-ekonometrisillä malleilla, joilla voidaan tunnistaa tukien vaikutukset vaihtoehtoisella lähestymistavalla, pystytään myös osoittamaan erityisten tukitoimien selkeät työllisyysvaikutukset sekä mittaamaan ”aikaansaadun” työpaikan kustannukset.

3.8 Usein toimenpiteen suoraan aiheuttamien uusien työpaikkojen määrän ja jälkikäteisten seurantalastojen ilmoittaman määrän välillä on eroja. Trzciński (2011) Puolassa tekemässä pk-yritystukitoimia käsittelevässä tutkimuksessa osoitetaan, että 25 000:sta toimenpiteen ”aikaansaamasta” uudesta työpaikasta vain 10 550 työpaikkaa oli syntynyt todellisuudessa täytäntöön pannun politiikan ansiosta⁽¹¹⁾. Samaan johtopäätökseen päätyivät myös Bondonio ja Martini (2012): lain N:o 488 jälkikäteisseurannan osoittamasta 89 000 uudesta työpaikasta vain 12 500 työpaikkaa on todellisuudessa aikaansaatuja, jolloin yhden työpaikan kustannus on 232 000 euroa⁽¹²⁾. On pidettävä mielessä myös valtiontukien vaikutus olemassa oleviin työpaikkoihin, eli paikallisen, alueellisen ja kansallisen talouden turvaaminen.

3.9 Toimenpiteet ja yritystuet aiheuttavat erilaisia vaikutuksia riippuen maksettujen tukien määrästä, yrityksen koosta, sijaintialueesta ja myönnetyn tuen tyypistä. Arviointianalyysien tuottamat empiiriset tulokset on saatava julkisten päätöksentekijöiden käyttöön, jotta ne voivat ohjata valintoja ja ymmärrystä siitä, millainen toimenpide on asianmukaisin missäkin yhteydessä. Edellä todettu osoittaa selkeästi, kuinka tärkeää on suunnitella kohdennettuja tukitoimia politiikan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi.

4. Huomioita

4.1 Euroopan komission tulee jatkaa tiedottamista vaikutustenarvioinneissa käytetyimmistä periaatteista ja menetelmistä. Erityisesti ETSK pitää tarpeellisenä, että eri jäsenvaltioissa järjestetään yhdessä yliopistojen, tutkimuslaitosten, työmarkkinaosapuolten ja muiden sidosryhmien kanssa seminaareja arviointitekniikoista ja käytettävissä olevista menetelmistä. Näiden kokemusten valossa komissio voi ymmärtää helpommin lainsoveltamiseen liittyviä vaikeuksia sekä toteuttaa ajallaan asianmukaisia toimenpiteitä.

4.2 Vaikka komission toimet ovat kunnioitettavia, on tärkeää, että yhä useampia tukijärjestelyjä arvioidaan erityisesti tukimäärän ollessa suuri. Lisäksi on olennaisen tärkeää edistää menetelmällistä keskustelua, jonka tavoitteena on luoda vaihtoehtoisten arviointimenetelmien rinnalle uusia mittausvälineitä, joilla voidaan arvioida myös muuntotyyppisten tukien vaikutuksia yrityksille (esimerkiksi rahoitustuet, välilliset tuet ja teollisuuspolitiikat).

4.3 ETSK pitää välttämättömänä asianmukaisen pluralistisen menetelmän kehittämistä koskien arviointikriteerejä ja -parametreja. Komissio toteaa⁽¹³⁾, että ”[n]äin voidaan varmistaa, että julkinen tuki edistää innovointia, vihreitä teknologioita, inhimillisen pääoman kehittämistä, kasvua, työllisyyttä ja EU:n kilpailukykyä ja ettei se johda ympäristöhaittoihin”. Kaikki ovat osatekijöitä valtiontukien vaikutustenarvioinnissa eivätkä liity ainoastaan kustannusten arviointiin. Euroopan parlamentti vaatii päästä mukaan arviointimenetelmien ja valtiontukia koskevan EU:n oikeuden määrittelyyn, koska se vaikuttaa vahvasti jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa koskeviin valintoihin. ETSK painottaa lisäksi tutkijoiden vapaata pääsyä arviointitietoihin, jotta menetelmiä voidaan parantaa.

⁽¹⁰⁾ Criscuolo, C., Martin, R., Overman H. e Van Reenen, J. (2012), The causal effects of an industrial policy (Teollisuuspolitiikan kausaaliset vaikutukset) CEPR Discussion Papers 8818.

⁽¹¹⁾ Trzciński, R. (2011), Towards Innovative Economy – Effects of Grants to Enterprises in Poland, (Kohti innovaatiotaloutta – yritystukien vaikutukset Puolassa) toim. Jacek Pokorski.

⁽¹²⁾ Martini, A., Bondonio D. (2012), Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy (Vaihtoehtoinen koheesiopolitiikan vaikutusarviointi: investointitukien vaikutus ja kustannustehokkuus Italiassa), aluepolitiikan pääosastolle tehty selvitys, Euroopan komissio.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 final.

4.4 Olisi toivottavaa, että komissio käynnistäisi pohdinnan kansallisten ja eurooppalaisten tilastolaitosten kanssa mahdollisuudesta rakentaa yhden menetelmäkehysten sisään luotettavat tietokannat yritystuista. Tällainen toimenpide takaisi toisaalta suuremman läpinäkyvyyden päätöksentekoprosesseissa ja toisaalta helpottaisi tutkimus- ja mittaustoimintaa sekä julkisessa hallinnossa että tutkijoiden keskuudessa.

4.5 Yliopistot ja tutkimuskeskukset voisivat olla keskeisessä asemassa levittäessä tietoa arviointikulttuurista sekä uusia ja edistyneempiä julkisten politiikkojen mittausvälineitä. Lisäksi Euroopan komissio voisi hyödyntää itsenäisiä tutkimuslaitoksia ja teettää niillä tapaustutkimuksia, joiden tavoitteena olisi arvioida erityisalojen tukien tehokkuutta, kuten tutkimus-, kehitys- ja innovointituet, pk-yritystuet, energia-alalle suunnatut tuet ja infrastruktuurituet.

4.6 Jos uusissa EU:n säädöksissä säädetyissä arvioinneissa ei oteta asianmukaisesti huomioon yritystukipolitiikkojen vaikutusta Euroopan talouteen kokonaisuudessaan, nykyisen ohjelmakauden loppuun mennessä (2014–2020) komission olisi käynnistettävä pilottitutkimus aiheesta. Tutkimuksessa täytyisi selvittää tärkeimmät tukimenoihin vaikuttavat tekijät, yksilöidä suhde yritystukien ja tukia myöntävän viranomaisen taloudellisten mahdollisuuksien välillä ja tarkastella olemassa olevaa yhteyttä koheesipolitiikan ja kilpailupolitiikan välillä.

4.7 Tässä lausunnossa esitetään ensimmäinen osa ETSK:n työstä julkisten yritystukitoimenpiteiden vaikutusten arvioinnin mittaamisessa ja vastaus toimiin, joita komissio asiassa tekee, sekä tuki niille. ETSK pitää kuitenkin välttämättömänä laajentaa ja syventää keskustelua: ETSK seuraa edelleen tarkasti komission työtä asiassa ja edistää aina mahdollisuuksien mukaan tehokkuus- ja vaikuttavuusarviointikulttuuria.

Bryssel 16. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE
