

**Yritystukien
vaikutusten
pysyvyys**

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 121/2006

Yritystukien vaikutusten pysyvyys



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 362/54/04
17.3.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen (nro 20044) yritystukien vaikutusten pysyvyyttä koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kauppaja teollisuusministeriölle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ylijohtaja


Vesa Jatkola

Ylitarkastaja



Osmo Halonen

Asiasanat:

Kauppa- ja teollisuusministeriö, työvoima- ja elinkeinokeskukset, pk-yritykset, yritystuki, investointituki, työllisyys, arviointi, tutkimus.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	11
1 JOHDANTO	15
2 TARKASTUSASETELMA	17
2.1 TARKASTUSKOHTTEEN KUVAUS	17
2.1.1 Säädosperusta	17
2.1.2 Rahoitus	22
2.2 TARKASTUKSEN TAVOITE, KYSYMYKSET, RAJAUKSET JA KRITEERIT	27
2.3 TARKASTUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT	29
3 TARKASTUSHAVAINNOT	33
3.1 YRITYSTUKIEN VAIKUTTAVUUDEN MITTAAMINEN	33
3.1.1 Haastattelut	33
3.1.2 Vaikuttavuuden arvioinnin ongelmat	43
3.2 YRITYSTUKIEN VAIKUTUKSET	49
3.2.1 Yritysten toimialat ja elinkaari	51
3.2.2 Myönnetty investointituki	54
3.2.3 Myönnetty kehittämistuki	56
3.2.4 Tukien työllistämistavoite ja tavoitteen toteutuminen	57
3.2.5 Yritysten kehittyminen vuosina 1995–2003	61
3.3 YRITYSTUEN VAIKUTUSTEN PYSYVYYDEN ARVIOINTI	66
3.3.1 Tuen vaikutus henkilöstömäärään	69
3.3.2 Tuen vaikutus liikevaihtoon ja tulokseen	70
3.3.3 Muut henkilöstömäärään, liikevaihtoon ja tulokseen vaikuttavat tekijät	71
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	76
LÄHTEET	90
LIITTEET	96

YRITYSTUKIEN VAIKUTUSTEN PYSYVYYS

Tarkastuksen kohteena oli TE-keskusten pk-yrityksille myöntämien yritystukien (investointi- ja kehittämistuki) vaikutusten pysyvyys. Tarkasteltavat yritykset toimivat maan vaikeimmilla työttömyysalueilla Itä- ja Pohjois-Suomessa. Tarkastelujoukkoon valittiin työllisyysvaikutusten perusteella vuoden 1995 myöntöpäätöksissä 50 suurinta turvattua tai uudistettavaa työpaikkaa ilmoittanutta yritystä EU:n ensimmäisen ohjelmakauden (1995–1999) tavoitteen 6 alueelta. Yritysten valinnassa hyödynnettiin YRTTI-yritystukien raportointijärjestelmää. Yrityksille myönnettyjä tukia sekä tuen vaikutuksia seurattiin vuoteen 2003 saakka. Tarkastelluille yrityksille myönnettiin investointitukea 24 miljoonaa euroa ja kehittämistukea 3 miljoonaa euroa vuosina 1995–2003.

Tarkastuksen ensimmäisenä pääkysymyksenä oli, miten tukien vaikuttavuutta on mitattu. Tarkastuksessa vaikuttavuudella tarkoitettiin, miten tuetuilla hankkeilla aikaansaadut tulokset ja vaikutukset vastaavat tavoiteltuja vaikutuksia. Toistaiseksi pääosa yritystukijärjestelmän toimivuutta ja vaikuttavuutta koskevista tutkimuksista on kohdistunut ensimmäisellä ohjelmakaudella (1995–1999) toteutettuihin hankkeisiin. Nykyiselle ohjelmakaudelle kohdistuneiden tutkimusten tuloksia on tarkoitus käyttää tulevan ohjelmakauden 2007–2013 valmisteluun sekä arvioinnin ja ohjeistuksen kehittämiseksi.

Tarkastuksen perusteella haastattelu- tai kyselytutkimusten riskinä on vastaajien subjektiivinen näkemys tukien vaikuttavuudesta. Tulokset tulisi varmentaa muista lähteistä. Kauppa- ja teollisuusministeriön tulisi painottaa arviointien ja tilaustutkimusten teettämisessä tulosten luotettavuutta.

TE-keskusten seurantajärjestelmät ja mittaaminen ovat kehittyneet nykyisen ohjelmakauden aikana systemaattisemmaksi. Yritystukilainsäädännön muuttuminen vuoden 2001 alusta on selkeästi lisännyt hankeseurantaa ja vaikuttavuuden mittaamista.

Hakuvaiheessa TE-keskusten hankekäsittelijöiden on edelleen vaikea arvioida tukien odotettavia vaikutuksia etukäteen. Pysyvien työpaikkojen määritelmässä esiintyy myös epä johdonmukaisuutta.

Pysyvän työpaikan arvioidaan kestävän määritelmästä riippuen viidestä kymmeneen vuoteen. Kauppa- ja teollisuusministeriön tukien vaikuttavuuden seurantarpeen sekä tarkastuksessa tehdyn ekonometrisen analyysin tulosten perusteella viiden vuoden tarkastelu on riittävän pitkä aika vaikuttavuuden arvioimiseksi. Työn määrittäminen henkilötyövuosina (htv) pysyvien työpaikkojen sijaan on riittävä mittari kuvaamaan työllisyysvaikutuksia.

Tarkastuksen mukaan hakulomakkeessa ja maksatusvaiheessa tietoja ei ole kerätty johdonmukaisesti. Toisistaan poikkeavien tietojen kerääminen vaikeuttaa tilastotiedon hyödyntämistä. Hankkeiden jälkikäteisarviointi on ollut toistaiseksi vähäistä.

Nykyisellä ohjelmakaudella varmentamisohjeistuksessa on esiintynyt viivästymistä ja epäjohdonmukaisuutta. TE-keskuksille tulisi taata riittävät resurssit varmentamistyötä varten. Resurssiongelmat saattavat johtaa myös ei-toivottuihin työyhdistelmiin. Mikäli henkilökunnan vähydestä johtuen tehtävien eriyttäminen ei ole mahdollista, on huolehdittava riittävästä korvaavista kontrolleista.

Toisena pääkysymyksenä oli, mitkä ovat olleet tukien vaikutukset. Vaikutuksia arvioitiin tukihavaintojen sekä Patentti- ja rekisterihallitukselta saadun yritysten tilinpäätös- ja toimintakertomusaineiston avulla. Aikaisemmissa kyselyihin ja haastatteluihin perustuvissa arvioinneissa tukien positiiviset vaikutukset ovat yleensä korostuneet, kun taas ekonometriset analyysit eivät ole niitä löytäneet.

Tarkasteltujen yritysten keskimääräinen henkilöstömäärä oli vuonna 2003 noin 22 prosenttia suurempi kuin vuonna 1995. Liikevaihto kasvoi samassa ajassa noin 85 prosentilla vuoden 2003 arvoon mitattuna. Keskimääräinen tuottavuus (liikevaihto jaettuna henkilöstömäärällä) vaihteli ensimmäisen ohjelmakauden (1995–1999) aikana, mutta merkittävää kasvua ei tapahtunut. Syynä oli keskimääräisen henkilöstömäärän ja liikevaihdon suhteellisten erojen muutokset. Nykyisen ohjelmakauden alussa keskimääräinen tuottavuus kääntyi kasvuun keskimääräisen liikevaihdon kasvun ansiosta ja oli korkeimmalla tasolla tarkasteluajanjakson lopussa vuonna 2003. Tarkasteltujen yritysten keskimääräinen henkilöstömäärä oli noin 75 vuosina 1995–2003. Keskimääräinen liikevaihto oli 10,7 miljoonaa ja keskimääräinen tuottavuus noin 144 000 euroa.

Liikevaihdon ja tuottavuuden kehitykseen on vaikuttanut teollisuustuotannon yleinen kasvu vuodesta 1992 lähtien. Vuosien 1996 ja 1999 teollisuustuotannon kasvun hidastuminen näkyi tarkasteltu-

jen yritysten tuottavuuden laskuna. Vuosien 2002–2003 hitaan kasvun aikana teollisuuden työllisyys väheni voimakkaasti. Sama ilmiö esiintyi tarkastelluissa yrityksissä. Vuonna 2001 tarkasteltujen yritysten keskimääräinen henkilöstömäärä oli 90, mutta vuosina 2002 ja 2003 se oli 70 eli alle tarkastelujakson keskiarvon. Tuen vaikutusta liikevaihdon ja tuottavuuden kasvuun on vaikea erottaa teollisuustuotannon yleisestä kehityksestä.

Kolmantena pääkysymyksenä oli, miten pysyviä tukien vaikutukset ovat olleet. Tukien vaikutusta henkilöstömäärään, liikevaihtoon sekä yritysten tulokseen arvioitiin ekonometrisen analyysin avulla. Analyysin avulla pyrittiin löytämään myös muita yritystoimintaa selittäviä tekijöitä.

Analyysi osoitti, että yritystuella (yhteenlasketulla investointi- ja kehittämistuella) on ollut maan heikoimmassa asemassa olevilla alueilla (Itä- ja Pohjois-Suomessa) pieni, mutta tilastollisesti merkitsevä vaikutus ja ainakin viiden vuoden viipeellä pysyvä vaikutus henkilöstömäärään. Tuen vaikutus liikevaihtoon oli vähäinen ja ohimenevä. Tulokseen tuella ei ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta.

Analyysin mukaan muista yritystoimintaa selittävistä tekijöistä liikevaihdon vaikutus henkilöstömäärään näkyi välittömästi ja vielä 2 vuoden kuluttua, mutta alenevalla kertoimella. Liikevaihdolla oli ennako-odotusten mukaisesti tilastollisesti merkitsevä vaikutus tulokseen.

Tarkastuksessa yritykset luokiteltiin neljään toimialaan: puu-, metalli-, elektroniikka- ja muu teollisuus. Analyysin mukaan toimialoista ainoastaan elektroniikkateollisuudella oli merkitsevä vaikutus henkilöstömäärään. Elektroniikkateollisuudella oli myös merkitsevä vaikutus tulokseen. Liikevaihtoa toimiala ei selittänyt. Ulkomaankaupalla oli puolestaan merkitsevä vaikutus liikevaihtoon toimialasta riippumatta. Liikevaihdon kautta ulkomaankauppa vaikuttaa epäsuorasti tulokseen ja henkilöstömäärään. Suoraa nettovaikutusta tulokseen ja henkilöstömäärään ulkomaankaupalla ei havaittu olevan. Riskinä ulkomaankauppa käyvillä yrityksillä ovat maailmanmarkkinatilanteen muutokset. Ulkomaankauppaa käyvien yritysten toiminnan lopettaminen oli muita yrityksiä yleisempää. Yritysten ikä ja sijainti (Itä- tai Pohjois-Suomi) eivät analyysin mukaan vaikuttaneet merkitsevästi liikevaihtoon, tulokseen tai henkilöstömäärään.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan elektroniikkateollisuuden kehitykseen vaikuttavat tekijät ovat olleet globaaleja. Henkilöstömäärän ja tuloksen kehitys alalla on ollut 1990-luvulla luonteeltaan yleismaailmallista ja riippunut yleisestä markkinakehityksestä. Tiettyllä kasvutoimialalla tuen vaikuttavuuden arvioinnin ongelmana on vaikutusten erottaminen alan yleisestä kehityksestä. Henkilöstövähennykset ja yritysten tuotannon siirtäminen halvan työvoiman maihin ovat kohdistuneet 2000-luvun alkuvuosina usein nimenomaan elektroniikka-alan yrityksiin.

Tilinpäätösaineiston asiakirja-analyysi tuki ulkoisten markkinatekijöiden vaikutusten merkitystä yritysten kehitykseen. Tilinpäätösten liitetietojen perusteella yritysten liikevaihto, tilikauden tulos ja henkilöstön määrä riippuvat usein alan (maailman)markkinatilanteesta. Yritysten toimintakertomusten perusteella liikevaihtoon ja tulokseen vaikuttavia ulkoisia markkinatekijöitä ovat lähinnä alan kysyntä- ja kilpailutilanne sekä raaka-aineiden ja tuotteiden hintataso. Myös valuuttakurssien muutokset ovat aiheuttaneet vaihteluja yritysten liikevaihtoon ja kannattavuuteen. Yritykset pyrkivät sopeuttamaan tuotanto- ja henkilöstömääränsä markkinatilanteen mukaisesti. Kannattavuuden parantamiseksi kustannuksia on pyritty leikkaamaan pääasiassa henkilöstöä supistamalla.

Uudella rakennerahastokaudella (2007–2013) tukipäätösvaiheessa tulisi painottaa maan vaikeimmilla työttömyysalueilla hankkeen työllisyysvaikutuksia. Uusia yhdistettyjä tukimuotoja voitaisiin käyttää alueellisen erityisosaamisen kehittämiseen. Tuensaajat tulisi velvoittaa esittämään riittävät tiedot saamastaan tuesta toimintakertomuksissa.

BESTÄNDIGHETEN FÖR VERKNINGAR AV FÖRETAGSSTÖD

Föremål för revisionen var beständigheten för verkningar av de företagsstöd (investerings- och utvecklingsstöd) som TE-centralerna beviljar åt sm-företag. De granskade företagen är verksamma i landets svåraste arbetslöshetsregioner i östra och norra Finland. Till den grupp som skulle granskas utvaldes på basis av sysselsättnings-effekterna de 50 företag som i beslutet om beviljande uppgett det största antalet tryggade eller förnyade arbetsplatser på sektorn för mål 6 under EU:s första programperiod (1995–1999). I urvalet av företag utnyttjades YRTTI-företagsstödens rapporteringssystem. De åt företagen beviljade stöden samt stödets verkningar följdes upp ända till år 2003. Åt de granskade företagen beviljades 24 miljoner euro i investeringsstöd och 3 miljoner euro i utvecklingsstöd åren 1995–2003.

Den första huvudfrågan vid revisionen var hur effekterna av stöden har mätts. Vid revisionen avsågs med effekter hur de resultat och verkningar som har åstadkommit med de stödda projekten svarar mot de eftersträvade verkningarna. Hittills har merparten av de undersökningar som har gällt företagsstödsystemets funktion och effekter gällt projekt som har förverkligats under den första programperioden (1995–1999). Avsikten är att resultaten av de undersökningar som hänför sig till den nuvarande programperioden skall användas för beredning av den kommande programperioden 2007–2013 samt för utvecklande av utvärdering och anvisningar.

På basis av revisionen är en risk med undersökningar i form av intervjuer eller enkäter svarsgivarnas subjektiva uppfattning om stödets effekter. Resultaten borde bekräftas från andra källor. Handels- och industriministeriet borde betona resultatens tillförlitlighet när det låter utföra utvärderingar och beställda undersökningar.

TE-centralernas system för uppföljning och mätning har under den nuvarande programperioden utvecklats så att de är mera systematiska. Ändringen av lagstiftningen om företagsstöd från början av år 2001 har klart ökat uppföljningen av projekten och mätningen av effekterna.

I ansökningsskedet är det alltså svårt för dem som handlägger ansökningarna vid TE-centralerna att på förhand bedöma stödets förväntade effekter. Inkonsekvens förekommer också i definieringen av varaktiga arbetsplatser. En varaktig arbetsplats anses beroende på definieringen vara från fem till tio år. På basis av behovet av att följa upp effekterna av handels- och industriministeriets stöd samt resultaten av den vid revisionen gjorda ekonomiska analysen är en granskningsperiod på fem år en tillräckligt lång tid för att bedöma effekterna. Att definiera arbetet som årsverken (åv) i stället för varaktiga arbetsplatser är en tillräcklig mätare för att beskriva sysselsättningseffekterna.

Enligt revisionen har uppgifter inte insamlats på ett konsekvent sätt i ansökningsformuläret och i utbetalningsskedet. Insamlandet av från varandra avvikande uppgifter gör det svårare att utnyttja statistiska data. Projekten har hittills i ringa utsträckning utvärderats i efterhand.

Under innevarande programperiod har förekommit fördröjningar och inkonsekvens i anvisningarna om verifiering. TE-centralerna borde garanteras tillräckliga resurser för verifieringsarbetet. Resursproblemen kan leda till också icke önskvärda kombinationer av arbetsuppgifter. Ifall det på grund av knapp personal inte är möjligt att skilja på uppgifterna, bör sörjas för tillräckliga kompensande kontroller.

Den andra huvudfrågan var vilka verkningarna av stöden har varit. Verkningarna utvärderades med hjälp av observationer av stöden samt företagets bokslutsmaterial och verksamhetsberättelser som fått från Patent- och registerstyrelsen. Vid tidigare, på intervjuer och enkäter baserade utvärderingar har stödets positiva verkningar i allmänhet betonats, medan ekonomiska analyser åter inte har funnit på sådana.

De granskade företagens genomsnittliga personalstyrka var år 2002 ca 22 procent större än år 1995. Omsättningen ökade under samma tid med ca 85 procent mätt med 2003 års värden. Den genomsnittliga produktiviteten (omsättningen dividerad med personalstyrkan) varierade under den första programperioden (1995–1999), men någon väsentlig ökning inträffade inte. Orsaken var förändringar i de relativa skillnaderna mellan genomsnittlig personalstyrka och omsättning. I början av den nuvarande programperioden vändes den genomsnittliga produktiviteten i uppgång tack vare en ökning av den genomsnittliga omsättningen, och låg på sin högsta nivå i

slutet av den granskade perioden år 2003. De granskade företagens genomsnittliga personalstyrka var ca 75 åren 1995–2003. Den genomsnittliga omsättningen var 10,7 miljoner euro och den genomsnittliga produktiviteten ca 144 000 euro.

Utvecklingen av omsättning och produktivitet har påverkats av den allmänna tillväxten i industriproduktionen från år 1992. Nedgången i industriproduktionens tillväxt åren 1996 och 1999 kom till synes som en nedgång i de granskade företagens produktivitet. Under tiden av långsam tillväxt åren 2002–2003 minskade sysselsättningen i industrin kraftigt. Samma fenomen förekom i de granskade företagen. År 2001 var de granskade företagens genomsnittliga personalstyrka 90, men åren 2002 och 2003 var den 70, dvs. låg under medeltalet för den granskade perioden. Det är svårt att skilja stödets inverkan på tillväxten av omsättning och produktivitet från den allmänna utvecklingen av industriproduktionen.

Den tredje huvudfrågan var hur beständiga verkningarna av stöden har varit. Stödets verkningar på personalstyrka, omsättning samt företagens resultat utvärderades med hjälp av en ekonometrisk analys. Avsikten med analysen var också att finna på andra faktorer som förklarar företagens verksamhet.

Analysen visade att företagsstödet (det sammantagna investerings- och utvecklingsstödet) har haft en liten men statistiskt signifikant inverkan i landets svagaste regioner (östra och norra Finland), och åtminstone i ett fem års perspektiv en bestående inverkan på personalstyrkan. Stödets inverkan på omsättningen var liten och övergående. På resultatet hade stödet inte någon statistiskt signifikant inverkan.

Enligt analysen syntes av andra faktorer som förklarar företagsverksamheten omsättningens inverkan på personalstyrkan omedelbart och ännu efter 2 år, men med en sjunkande koefficient. Omsättningen hade som förväntat en statistiskt signifikant inverkan på resultatet.

Vid revisionen kategoriserades företagen på fyra branscher: trä-, metall-, elektronik- och övrig industri. Enligt analysen förekom av branscherna endast hos elektronikindustrin en signifikant inverkan på personalstyrkan. Hos elektronikindustrin förekom också en signifikant inverkan på resultatet. Omsättningen förklarades inte av branschen. Utrikeshandeln hade för sin del en signifikant inverkan på omsättningen oberoende av bransch. Via omsättningen inverkar utrikeshandeln indirekt på resultatet och personalstyrkan. Direkt

nettoinverkan på resultatet och personalstyrkan föreföll utrikeshandeln inte att ha. En risk för de företag som bedriver utrikeshandel är förändringarna i världsmarknadsläget. Hos de företag som bedriver utrikeshandel var det vanligare att företagsverksamheten upphörde. Företagens ålder och läge (östra eller norra Finland) inverkade enligt analysen inte väsentligt på omsättningen, resultatet eller personalstyrkan.

Enligt revisionsverkets uppfattning har de faktorer som inverkat på elektronikindustrins utveckling varit globala. Utvecklingen av personalstyrka och resultat på branschen har på 1990-talet varit världsomspännande till sin natur och har berott på den allmänna marknadsutvecklingen. På någon viss tillväxtbransch är problemet vid en bedömning av stödets effekter att skilja verkningarna från branschens allmänna utveckling. Personalminskningar och överflyttande av företagets produktion till länder med billig arbetskraft har under 2000-talets första år ofta berört uttryckligen företag på elektronikbranschen.

Dokumentanalysen av bokslutsmaterialet gav stöd åt betydelsen av externa marknadsfaktorer på företagets utveckling. På basis av bokslutens bilageuppgifter beror företagets omsättning, räkenskapsperiodens resultat och personalstyrkan ofta av (världs)marknadsläget på branschen. Enligt företagets verksamhetsberättelser är de externa marknadsfaktorer som påverkar omsättningen och resultatet närmast efterfråge- och konkurrensläget på branschen samt prisnivån för råmaterial och produkter. Också förändringar i valutakurserna har lett till variationer i företagets omsättning och lönsamhet. Företagen går in för att anpassa sin produktionsvolym och personalstyrka i enlighet med marknadsläget. I syfte att förbättra lönsamheten har man gått in för att skära ner kostnaderna huvudsakligen genom personalminskningar.

I det skede när beslut om stöd fattas under den nya strukturfundsperioden (2007–2013) borde betonas projektets sysselsättningseffekter i landets svårast drabbade arbetslöshetsregioner. De nya kombinerade stödformerna kunde utnyttjas för att utveckla regionalt specialkunnande. Stödtagarna borde förpliktas till att i verksamhetsberättelserna presentera tillräckliga uppgifter om det erhållna stödet.

1 JOHDANTO

Syksyllä 2003 nousi julkisuuteen Salcomp Oy:n suunnitelma siirtää koko tuotantonsa Kemijärveltä Kiinaan. Salcomp Oy oli 1990-luvulla saanut huomattavan määrän kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan myöntämiä yritystukia sekä työministeriön hallinnonalan myöntämiä työllisyysperusteisia investointi- ja koulutustukia. Tukien saamisesta on yrityksen siirtopäätöstä tehtäessä kulunut jo niin kauan, ettei käytettyjen avustusehtojen perusteella tukien takaisinperintä ollut mahdollista.

Yritystoiminnan siirtäminen Kiinaan eli niin sanottu Kiina-ilmiö ei koske yksistään Suomea, vaan kyseessä on maailmanlaajuinen liiketoiminnan rakennemuutos. Ilmiö ei johdu pelkästään tuotantokustannussyistä, vaan myös uusien markkinoiden mahdollisuudesta. Kiinan markkinat ovat viime vuosina kasvaneet nopeimmin maailmassa. Kiinan lisäksi nopeasti kasvavia, kehittyviä talouksia ovat muun muassa Brasilia ja Intia.

Kustannustehokkuutta etsivät suomalaisyritykset ovat sijoittaneet käsityövaltaista toimintaansa Kiinan ja muiden kaukaisten halvan työvoiman maiden lisäksi Suomen lähialueille (Baltian maat ja Venäjä). Yritysten markkinointi ja hallinnointi ovat usein säilyneet Suomessa. Kustannustehokkuusajattelua ja markkinoiden laajentamista ei tule käsitellä pelkästään negatiivisena seikkana, vaan toimenpiteillä voi olla myös positiivisia kerrannaisvaikutuksia kotimaassa. Tämä edellyttää kotimaisen osaamisen tason säilyttämistä korkeana. Korkeaan osaamiseen liittyvä kasvustrategia on muuttumassa entistä vaativammaksi. Valmistuksen lisäksi suunnitteluun liittyvät tehtävät voidaan vastaisuudessa siirtää vakiintuneiden teollisuusmaiden ulkopuolelle.

Yritystoiminnan loppumisella on paikallista ja alueellista merkitystä erityisesti vaikeimmilla työttömyysalueilla. Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään¹ talousarvioesityksestä vuodelle 2004 kiinnittänyt huomiota yritysten irtisanomisiin, lomauttamisiin ja toimintojen siirtämiseen halvan työvoiman maihin. Valiokunnan mukaan teollisuuden työpaikkojen arvioidaan edelleen vähenevän.

¹ *VaVM 39/2003 vp.*

Valtiovarainvaliokunta kiinnitti mietinnössään huomiota myös siihen, että teollisuuden toimintaedellytykset pyritään mahdollisuuksien mukaan turvaamaan ja että vaikeimmille työttömyysalueille suunnataan tarvittaessa riittävästi erityistoimia. Tämä on valiokunnan mukaan erityisen tärkeää esimerkiksi Kemijärven, Raahen ja Uudenkaupungin kaltaisissa tilanteissa, joissa sama paikkakunta tai työssäkäyntialue on menettänyt lyhyessä ajassa huomattavan määrän alueen työpaikoista. Myös yksittäisten yritysten vajaatyöllisyysjakson aikana tulisi valiokunnan mukaan pyrkiä turvaamaan osaamisen säilyminen ja sitä kautta luoda edellytyksiä toiminnan jatkuvuudelle.

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää Itä- ja Pohjois-Suomen merkittävien työllistäjien saamaa yritystukea sekä tuen vaikuttavuutta ja vaikutusten pysyvyyttä erityisesti työllisyysnäkökohdasta.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUSKOHTTEEN KUVAUS

Tarkastuksen kohteena on työvoima- ja elinkeinokeskusten (jäljempänä myös TE-keskus) myöntämien yritystukien vaikutusten pysyvyys. Yritystuella tarkoitetaan suoraan tai välillisesti valtion varoista muuhun elinkeinotoimintaan kuin varsinaiseen maa- ja metsätalouteen tai kalastukseen annettavaa valtionavustusta ja korkotukea sekä sellaista lainaa, takausta, takuuta tai muuta rahoitusta, johon sisältyy saajalle tukea².

Tarkastuksella pyritään tuottamaan uutta tietoa yritystukien vaikuttavuudesta ja vaikutusten pysyvyydestä³. Tarkastuksessa selvitetään myös tukien vaikuttavuuden mittaamisen ohjeistusta ja käytettyä mittaristoa.

2.1.1 Säädösperusta

Yritystukilaki

Laki yritystoiminnan tukemisesta (1068/2000 jäljempänä myös uusi yritystukilaki)⁴ sekä valtioneuvoston asetus yritystoiminnan tukemisesta (1200/2000)⁵ tulivat voimaan vuoden 2001 alusta.

Uudistetun yritystukilain tavoitteena oli selkeyttää suoria yritystukijärjestelmiä, parantaa tukien vaikuttavuutta ja tehostaa tukien jälkivalvontaa⁶. Uudistuksella tavoiteltiin myös yritystukijärjestelmän hallinnollisen toimivuuden ja joustavuuden parantamista sekä

² Laki yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997) 2 §.

³ Tarkastuksessa vaikuttavuudella tarkoitetaan, miten tuetuilla hankkeilla aikaansaadut tulokset ja vaikutukset vastaavat tuella tavoiteltuja vaikutuksia.

⁴ Laki korvasi aikaisemman yritystuesta annetun lain (1136/1993) ja kumosi valtioneuvoston päätöksen yritystuesta (1689/1993, muutettu 1017/1994, 32/1995, 1274/1995, 593/1996, 823/1996 ja 626/1998).

⁵ Asetusta on muutettu 12.6.2003/511, 4.12.2003/1047 ja 21.12.2004/1258.

⁶ Hallituksen esitys (HE 150/1999 vp) Eduskunnalle laiksi yritystoiminnan tukemisesta.

asiakaslähtöistä toimintatapaa. Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti keväällä 2000 työryhmän kehittämään julkisen yritysrahoituksen vaikuttavuuden arviointia⁷.

Yritystukilainsäädännön uudistamisen tarpeet liittyivät keskeisiltä osiltaan EU:n rakennerahasto-ohjelmien uuden kauden alkamiseen vuoden 2000 alusta. Huomattava osuus yritystuista ja kehittämisspalveluista rahoitetaan EU:n rakennerahasto-ohjelmien kautta, joten määräraha on osittain alueiden kehittämislaissa (602/2002) tarkoitettua alueiden kehittämisen rahoitusta. Rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnin menettelyihin noudatetaan soveltuvin osin, mitä on säädetty rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetussa laissa (1353/1999) ja asetuksessa (1354/1999). Kauppa- ja teollisuusministeriö valvoo yritystoiminnan tukemisesta annetussa laissa tarkoitettujen tukien myöntämistä ja maksamista lain 27 §:n nojalla. Keskeinen rooli yritystukien hallinnoinnissa aluetasolla on TE-keskuksilla⁸.

Yritystoiminnan tukemisesta annetun lain mukaan yritystuen muotoja ovat nykyään:

- investointituki (ja yritystoiminnan aloittamisvaiheeseen liittyvä käynnistystuki),
- pienten ja keskisuurten yritysten kehittämistuki, sekä
- toimintaympäristötuki.

Tukien tavoitteena on parantaa erityisesti pienten ja keskisuurten⁹ yritysten kilpailukykyä sekä yritysten toimintaympäristöä. Tuki

⁷ *Kauppa- ja teollisuusministeriön strategia julkisen yritysrahoituksen vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseksi. Julkisen yritysrahoituksen vaikuttavuustyöryhmän loppuraportti, Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 4/2001.*

⁸ *Yritystuesta annetun lain mukaisia tukia myönsivät 31.8.1997 saakka kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelun piiritoimistot. Sen jälkeen niitä ovat myöntäneet työvoima- ja elinkeinokeskukset. Investointituen myöntämisessä ministeriö voi erityisistä syistä pidättää päätösvallan itselleen.*

Yritystuesta annettua lakia on sovellettu vuodesta 1994. Laki sisälsi kehitysalueen investointituen, pienyritysten investointi- ja käynnistystuen, pienyritystukeen sisältyvän yrityshautomotuen sekä kehittämistuen pienille ja keskisuurille yrityksille. Lisäksi tukea myönnettiin yritysten kansainvälistymiseen. Vuonna 1996 tuen piiriin tuli yritysten toimintaympäristön parantaminen.

⁹ *Yrityskokoa koskeva määritelmä on esitetty valtioneuvoston asetuksessa yritystoiminnan tukemisesta.*

suunnataan hyvät kasvuedellytykset omaaville käynnistys- ja kasvuvaiheen pk-yrityksille. Osana uutta yritystukilakia otettiin käyttöön maataloustuotteita jalostaville yrityksille tarkoitettu tuki.

Yritystuki on tarkoitettu¹⁰ suunnattavaksi hankkeisiin, joissa sillä arvioidaan olevan merkittävä vaikutus hankkeen toteuttamiseen. Merkittävä vaikutus ilmenee siten, että

- hanketta ei toteutettaisi ilman tukea,
- hanke voidaan toteuttaa tuen avulla nopeammassa aikataulussa,
- hanke voidaan toteuttaa laadullisesti korkeatasoisempana, tai
- hanke voidaan toteuttaa laajempaan.

Kauppa- ja teollisuusministeriö¹¹ pyrkii panostamaan yritystukien vaikuttavuuteen. Vaikuttavuuden arviointi liittyy laajempaan ministeriön hallinnonalan toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiohjelmaan¹². Yritystukien vaikuttavuuden lisäämiseksi kauppa- ja teollisuusministeriössä on kehitetty hankekohtainen seurantajärjestelmä, jonka avulla arvioidaan yritystuella rahoitetun hankkeen vaikutusta muun muassa liikevaihdon, viennin tai työpaikkojen kasvuun kahden vuoden kuluttua hankkeen valmistumisesta¹³.

Seurannan ja arvioinnin merkitys korostuu myös EU:n rakennerahastoja koskevassa asetuksessa (EY) N:o 1260/1999¹⁴. Komission asetuksessa (EY) N:o 438/2001 määritellään hallinto- ja valvontajärjestelmien menettelyistä¹⁵ sekä varmistetaan yhdenmukaisuus rakennerahastoasetuksen 28 artiklan mukaisten sääntöjen kanssa.

¹⁰ *Valtioneuvoston asetus yritystoiminnan tukemisesta* 3 §.

¹¹ *Ministeriö on laatinut määräyksiä ja ohjeita tukien myöntämistä ja maksamista varten. Ks. myös Kauppa- ja teollisuusministeriön strategia julkisen yritysrahoituksen vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseksi – Julkisen yritysrahoituksen vaikuttavuustyöryhmän loppuraportti, Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 4/2001 sekä Virtanen ja Uusikylä (2002): Julkisten yritystukien vaikuttavuusarvioinnin käsikirja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla.*

¹² *Kauppa- ja teollisuusministeriö, Toimintakertomus 2001.*

¹³ *Kauppa- ja teollisuusministeriö, Toimintakertomus 2000.*

¹⁴ *Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä (muutettu asetuksilla (EY) N:o 1447/2001, (EY) N:o 1105/2003 ja (EY) N:o 173/2005).*

¹⁵ *Lähemmin asetuksen II luku 4 artikla. Menettelyt liittyvät varmentamiseen.*

Yritystukiohjelmiä¹⁶ on tarkoitus ensisijaisesti käyttää asetuksessa (EY) N:o 1260/1999 tarkoitettujen ohjelmien (EU:n rakennerahasto-ohjelmien) toimeenpanossa tarkoitettuina tukiohjelmina¹⁷.

Yritystoiminnan tukemisesta annetun lain nojalla tuen myöntämispäätöksiä voidaan tehdä vuoden 2006 loppuun asti. Tukien maksuspäätöksiä Euroopan yhteisön rakennerahastoista tulevan rahoituksen ja sitä vastaavan kansallisen rahoituksen osalta voidaan tehdä vuoden 2008 loppuun asti.

Laki yritystuen yleisistä ehdoista

Lakia yritystuen yleisistä ehdoista sovelletaan, mikäli muualla laissa ei toisin säädetä, valtion varoista annettavasta yritystuesta. Lain 5 §:n mukaan yritystuen antamisen yleisenä edellytyksenä on yritystuen myöntäminen vain sellaiseen toimintaan, jolla arvioidaan olevan edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Tuenantajan¹⁸ on yritystukipäätöksen yhteydessä selvitettävä tuettavaan hankkeeseen annettavan julkisen rahoituksen suuruus sekä hankkeen kokonaisrahoitus, kannattavuus ja kilpailuvaikutukset.

Tuenantajan on valvottava yritystuen käyttöä, kustannuksia ja vaikuttavuutta sekä yritystukipäätöksen muiden ehtojen täyttymistä.

Yritystuen yleisistä ehdoista annettua lakia ei sovelleta yritystueen, josta päätös on tehty ennen lain voimaantuloa¹⁹.

¹⁶ Yritystukiohjelmat muodostavat kansallisen säännösten, joka ohjaa sekä EU:n rakennerahastoista Suomeen myönnettävien varojen että kansallisten rahoitusosuuksien käyttöä suoriin yritystukiin.

¹⁷ Ohjelmakaudella 1995–1999 on tukiohjelmana käytetty kehitysalueen investointituen, pienyritystuen, kehittämistuen sekä toimintaympäristötuen lisäksi erilliseen kauppa- ja teollisuusministeriön päätökseen perustuvaa tukea yritysten kansainvälistymiseen. Vuoden 2000 alusta alkaneella ohjelmakaudella yritystukiohjelmissa tarkoitetaan hallituksen esityksen (HE 150/1999 vp) mukaan kolmea tukimuotoa (investointituki, kehittämistuki ja toimintaympäristötuki).

¹⁸ Tässä laissa tuenantajalla tarkoitetaan toimivaltaista viranomaista, yhteisöä tai säätiötä, joka tekee yksittäisen yritystukipäätöksen.

¹⁹ Laki tuli voimaan 1.1.1998.

Valtionavustuslaki

Vuonna 2001 voimaan tullutta valtionavustuslakia (688/2001) sovelletaan avustuksena annettaviin yritystukiin, ellei niitä koskevissa erityislaeissa ole valtionavustuslaista poikkeavia säännöksiä. Valtionavustuslaki on siten toissijainen. Sitä sovelletaan toissijaisesti myös Euroopan unionin varoista myönnettäviin tukiin.

Valtionavustuslaki velvoittaa arvioimaan yksittäistenkin valtionavustusten vaikutusta. Valtionapuviranomaisen²⁰ on määrajoin arvioitava valtionavustusten²¹ tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita.

Investointituki

Investointitukea myönnetään käyttöomaisuusinvestointeihin yrityksen aloittaessa tai laajentaessa toimintaansa tai uudistaessa käyttöomaisuuttaan. Investointitukea voidaan myöntää koko maassa pienille yrityksille²². Kehitysalueella tukea voidaan myöntää myös suuremmille yrityksille. Investointituen tavoitteena on parantaa yritysten tuotteiden ja tuotannon teknistä tasoa, lisätä paikkakunnan tai alueen työn tuottavuutta, vahvistaa tuotantorakenteeltaan ongelmallisten alueiden elinkeinorakennetta sekä edistää työllisyyttä ja yritysten kansainvälistymistä.

Pienten ja keskisuurten yritysten kehittämistuki

Pk-yritysten kehittämistukea voidaan myöntää koko maassa yritystoiminnan tukemisesta annetussa asetuksessa määritellyn pk-yrityskokorajan mukaisille yrityksille. Tukea voidaan myöntää merkittäviin kehittämishankkeisiin, joilla parannetaan tuotteiden tai tuotannon tasoa, markkinointi- tai liikkeenjohtotaitoja taikka edistään kansainvälistymistä. Kehittämistuen tavoitteena on parantaa

²⁰ Valtionapuviranomaisella tarkoitetaan sitä viranomaista, jonka tehtäviin kyseistä valtionavustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat.

²¹ Valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Erityisavustus voidaan myöntää investointiavustuksena, hankeavustuksena, apurahana, stipendinä tai muuna näihin verrattavana erityisavustuksena.

²² Yrityskoko on määritelty valtioneuvoston asetuksessa yritystoiminnan tukemisesta.

pk-yritysten pitkän aikavälin kilpailukykyä sekä kansainvälistymistä.

Toimintaympäristötuki

Yritysten toimintaympäristötukea voidaan myöntää koko maassa hankkeisiin, joilla kehitetään tai aikaansaadaan pk-yritysten tarvitsemia palveluja, parannetaan yritysten ja oppilaitosten välistä yhteistyötä, yritysten verkottumista sekä teknologian siirtoa. Tukea myönnetään pääsääntöisesti muille kuin yrityksille eli lähinnä julkisille yhteisöille, kuten oppilaitoksille, tutkimuslaitoksille ja kunnille.

Maataloustuotteiden jalostuksen ja markkinoinnin investointi- ja kehittämistuki

Maataloustuotteiden jalostuksen ja markkinoinnin investointi- ja kehittämistukea voidaan myöntää maataloustuotteita jalostavien yritysten kilpailukykyä parantaviin hankkeisiin. Tavoitteena on parantaa yrityksen tuotteiden ja tuotannon tasoa, liikkeenjohto- ja markkinointitaitoja, työn tuottavuutta ja edistää yrityksen kansainvälistymistä.

2.1.2 Rahoitus

TE-keskukset

Uuden yritystukilain voimassa ollessa TE-keskusten myöntämän yritystuen²³ määrä on laskenut noin 20 miljoonaa euroa²⁴ vuodesta 2001 (126,7 miljoonaa euroa) vuoteen 2003 (107,0 miljoonaa euroa). Myös tuettavien hankkeiden määrä on vähentynyt.

²³ *Investointituki, pk-yritysten kehittämistuki, tuki yritysten toimintaympäristön kehittämiseen sekä maataloustuotteiden jalostuksen ja markkinoinnin investointi- ja kehittämistuki.*

²⁴ *Tiedot perustuvat kauppa- ja teollisuusministeriön vuosien 2001–2003 toimintakertomuksissa ilmoitettuihin lukuihin. Vuoden 2003 ilmoitetusta arvosta on tässä vähennetty kuljetustuen osuus 3,6 miljoonaa euroa.*

Yritystuesta pääosa on kohdistunut investointi- ja pk-yritysten kehittämishankkeisiin. Investointituen osuus on ollut vuosina 2001–2003 noin kaksi kolmasosaa tukien kokonaismäärästä. Myönnetyn yritystuen lasku vuosina 2001–2003 johtui lähinnä investointituen kokonaismäärän vähenemisestä (lähes 85 miljoonasta eurosta noin 66 miljoonaan euroon).

Pk-yrityksille myönnetyn kehittämistuen osuus oli vuonna 2001 alle 20 % kokonaistuesta. Vuonna 2003 se oli kasvanut 25 %:iin. Kehittämistuen määrä oli hieman lisääntynyt (noin 24 miljoonasta eurosta 27 miljoonaan euroon).

Tuettujen hankkeiden kokonaismäärä oli lähes 250 pienempi vuonna 2003 (2 413 hanketta) kuin vuonna 2001 (2 655 hanketta). Tämä on johtunut pääasiassa investointituen vähenemisestä.

Investointitukea myönnettiin vuonna 2001 yhteensä 1 631 hankkeeseen (61 % hankkeiden kokonaismäärästä). Vuonna 2003 investointitukea myönnettiin 1 364 hankkeelle. Tuettavien investointihankkeiden osuus on hivenen alentunut. Vuonna 2003 se oli 57 % hankkeiden kokonaismäärästä²⁵. Määrällisesti vähennys on ollut suuri eli lähes 300 vuodesta 2001.

Pk-yritysten kehittämistukea myönnettiin vuonna 2003 yhteensä 913 hankkeelle (38 % kokonaismäärästä). Määrä on hieman kasvanut vuodesta 2001 (871 hanketta). Myös osuus kaikista hankkeista on lisääntynyt (vuonna 2001 osuus oli 33 %).

Yritysten toimintaympäristön kehittämiseen myönnetty tuki on ollut vuosina 2001–2003 noin 10 % kokonaistuesta ja noin 4 % hankkeiden kokonaismäärästä. Vuonna 2003 tukea myönnettiin 98 hankkeelle (116 hankkeelle vuonna 2001).

Maataloustuotteiden jalostuksen ja markkinoinnin investointi- ja kehittämistuen osuus on ollut vuosina 2001–2003 noin 1–3 % kokonaistuesta ja noin 1–2 % hankkeiden määrästä.

²⁵ *Kauppa- ja teollisuusministeriö, Toimintakertomus 2003, s. 15 mukaan vuonna 2003 rahoitettuja hankkeita oli yhteensä 2 896. Luvussa oli mukana kuljetustukea saaneet hankkeet (483). Ilman kuljetustukea yritystukia saaneiden hankkeiden kokonaismäärä oli yhteensä 2 413, joista investointitukea myönnettiin 1 364 hankkeelle.*

Taulukko 1. TE-keskusten myöntämä investointi- ja kehittämistuki vuosina 2001–2003, miljoonaa euroa²⁶.

Vuosi	Investointituki	Kehittämistuki	Hankkeiden määrä yhteensä ²⁷
2001	84,9	24,0	2 502 (94 %)
2002	75,4	25,7	2 268 (94 %)
2003	66,4	27,0	2 277 (94 %)

Tuettujen investointihankkeiden määrä on laskenut. Tästä huolimatta investointi- ja kehittämishankkeiden yhteenlaskettu osuus kaikista hankkeista on säilynyt 94 %:ssa vuosina 2001–2003.

Alueittain tukien määrä on vuosittain vaihdellut²⁸. Vuosina 2002 ja 2003 Pohjois-Savo ja Lappi saivat eniten investointi- ja kehittämistukea. Asukasta kohden laskettuna tuki on näinä kahtena vuotena ollut korkeinta Lapissa, Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Kainuussa ja Etelä-Savossa²⁹.

Valtion talousarvio

Vuosina 1995–1998 valtion talousarviossa määräraha yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukemiseen osoitettiin momentille 32.51.49. Vuodesta 1999 lähtien se on ollut momentilla 32.30.45. Vuodesta 2000 lähtien määrärahamitoitus on tehty eri perustein verrattuna aikaisempiin vuosiin. Vuodesta 2000 alkaen EU:n rakenne-

²⁶ Tiedot on kerätty kauppa- ja teollisuusministeriön vuosien 2001–2003 toimintakertomuksista. Tarkastuskertomusluonnoksesta annettussa palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, että jälkikäteen on tehty pienennyspäätöksiä, koska osa hankkeista ei ole toteutunut myöntöpäätöksen mukaisena. Tämä on pienentänyt taulukossa 1 esitettyjä summia. Vuonna 2001 yritysten investointi- ja kehittämishankkeisiin myönnetty kansallinen ja EU-osarahoitettu tuki oli yhteensä 93,4 miljoonaa euroa, vuonna 2002 se oli 88,9 miljoonaa euroa ja 84,8 miljoonaa euroa vuonna 2003.

²⁷ Suluissa osuus hankkeiden kokonaismäärästä.

²⁸ Ks. tarkemmin Siuruainen (2004, s. 110–111).

²⁹ Vuonna 2003 investointi- ja kehittämistuki oli Lapissa yli 60 euroa/asukas, Pohjois-Savossa noin 50 euroa/asukas, Pohjois-Karjalassa lähes 40 euroa/asukas sekä Etelä-Savossa ja Kainuussa runsaat 30 euroa/asukas.

rahastoihin liittyvät kansalliset kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan rahoitusosuudet on koottu momentille 32.30.62³⁰. Euroopan aluekehitysrahaston määrärahat on budjetoitu³¹ kokonaisuudessaan sisäasiainministeriön pääluokkaan momentille 26.98.61.

Momentille 32.30.45 myönnettyä määrärahaa saa käyttää yritystoiminnan tukemisesta annetun lain (1068/2000)³² ja yritystuista annetun lain (1136/1993)³³ mukaisten tukien sekä kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksen (2/022/1998) mukaisten kansainvälistymistukien maksamiseen.

Ohjelmakaudella 1995–1999 oli käytössä erillisenä tuki yritysten kansainvälistymiseen. Määräraha oli momentilla 32.85.40 vuoteen 1998 saakka. Vuonna 1999 luku 32.85 poistettiin talousarviosta. Siitä lähtien tuki yritysten kansainvälistymiseen on myönnetty luvun 32.50 määrärahoista (32.50.40 Yritysten kansainvälistyminen)³⁴.

³⁰ Vuonna 2000 momentin 32.30.45 myöntämisvaltuuden mitoituksessa otettiin vähennyksenä huomioon 33,6 miljoonaa euroa ja määrärahan mitoituksessa 32,5 miljoonaa euroa EU:n rakennerahastosta rahoitettavien hankkeiden kansallisten rahoitusosuuksien siirtona momentille 32.30.62. Lisäyksenä myöntämisvaltuuden ja määrärahan mitoituksessa huomioitiin 5,0 miljoonaa euroa siirtona momentilta 32.50.40.

³¹ Budjetoitavat määrärahat ovat arvioita.

³² Tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 44/2003 (Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet) tarkastuskohteena oli tämä laki, jonka toimivuutta käytännön päätöksenteossa tarkasteltiin yhden lakiin sisältyvän yritystukimuodon (kehittämistuen) kautta.

³³ Yritystoiminnan tukemisesta annetulla lailla kumottiin yritystuista annettu laki ja valtioneuvoston päätös niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen. Kumottuja säädöksiä sekä niiden nojalla annettuja määräyksiä ja ohjeita sovelletaan kuitenkin edelleen niiden nojalla myönnettyihin avustuksiin.

³⁴ Vuonna 2000 määrärahaa momentilta 32.50.40 (momentin nimike oli edelleen käytössä) sai käyttää siirtymäkauteen (1995–1999) myönnettyjen tukien maksamiseen. Vuonna 2000 momentin 32.50.40 myöntämisvaltuuden ja määrärahan mitoituksessa otettiin vähennyksenä huomioon 5 miljoonaa euroa siirtona momentille 32.30.45. Lisäksi myöntämisvaltuuden mitoituksessa otettiin vähennyksenä huomioon 6 miljoonaa euroa ja määrärahan mitoituksessa 5,9 miljoonaa euroa EU:n rakennerahastoista rahoitettavien hankkeiden kansallisten rahoitusosuuksien siirtona momentille 32.30.62. Vuodesta 2001 alkaen momentin 32.50.40 nimike on muutettu (Toimialakohtainen yritysten kansainvälistyminen).

Taulukko 2. Yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukeminen (32.30.45) ja EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus kauppaja- ja teollisuusministeriön osalta (32.30.62) vuosina 2000–2005, miljoonaa euroa.

Vuosi	Momentti 32.30.45 ³⁵	Momentti 32.30.62
2000	11,4	51,6 ³⁶
2001	13,1	66,8
2002	13,5	66,8
2003	17,2	68,5
2004	18,8 ³⁷	77,1 ³⁸
2005	21,5 ³⁹	87,9 ⁴⁰

Taulukon 2 vuosien 2000–2003 luvut perustuvat tilinpäätöstietoihin ja vuosien 2004–2005 luvut talousarvioihin. Valtion talousarvioissa kansalliset määrärahat ovat kasvaneet vuosina 2000–2005⁴¹.

³⁵ Momentille myönnettyä määrärahaa (arviomääräraha) saa käyttää yritystoiminnasta annetun lain mukaisen investointituen ja pk-yritysten kehittämistuen lisäksi yritysten toimintaympäristötuen sekä maataloustuotteiden jalostuksen ja markkinoinnin investointi- ja kehittämistuen myöntämiseen. Pääosa vuosittaisista myöntämisvaltuuksista on arvioitu kohdistuvan investointi- ja pk-yritysten kehittämistukiin.

³⁶ Vuonna 2000 momentille 32.30.62 myönnettävästä määrärahasta (arviomääräraha) momentille 32.30.45 jakautuvaksi arvioitu osuus oli noin 32,5 miljoonaa euroa. Muina vuosina talousarvioissa määrärahan käytön jaottelu on tehty pelkästään ohjelmittain (vuonna 2000 sekä ohjelmittain että momenteittain).

³⁷ Talousarvio 18,2 miljoonaa euroa + lisätalousarvio 0,6 miljoonaa euroa.

³⁸ Talousarvio 76,0 miljoonaa euroa + lisätalousarvio 1,1 miljoonaa euroa.

³⁹ Talousarvio.

⁴⁰ Vuonna 2005 saa tehdä uusia myöntämispäätöksiä yhteensä 85,5 miljoonalla eurolla.

⁴¹ Taulukossa 1 esitetty myönnettyjen investointi- ja kehittämistukien kokonaismäärä on vähentynyt vuosina 2001–2003. Tämä johtuu siitä, että taulukon 1 lukuihin sisältyy EU-osarahoitteinen tuki, joka on vähentynyt vuodesta 2001 vuoteen 2003 noin 9,3 miljoonalla eurolla. Kansallinen tuki on puolestaan hieman kasvanut vuodesta 2001.

Momenteille 32.30.45 ja 32.30.62 myönnettyjä määrärahoja (taulukko 2) voi käyttää aikaisempien vuosien sitoumusten maksamiseen eli kyseisillä momenteilla on huomioitu aikaisempien myöntöpäätösten maksuosuuksia. Valtion talousarvioissa vuosittaiset myöntämisvaltuudet ovat yleensä poikenneet mo-

Vuoden 2005 talousarvioesityksen mukaan yritystukia suunnataan muun muassa pk-yritysten osaamisen ja verkottumisen edistämiseen sekä uuden teknologian käyttöönoton edistämiseen.

Vuoden 2005 momentin 32.30.45 määrärahasta on tarkoitus rahoittaa tietoyhteiskuntaohjelmaa, työllisyysohjelmaa sekä yrittäjyyden politiikkaohjelmaa. Vuonna 2005 myönnettävällä valtuudella arvioidaan vaikutettavan noin 530 yrityksen liikevaihdon lisäykseen ja noin 260 yrityksen viennin kasvuun.

Vuonna 2005 momentin 32.30.62 määrärahaa saa käyttää Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta rahoitettavien rakennerahastokauden 2000–2006 tavoite 1-, 2- ja 3 -ohjelmien sekä Interreg III -yhteisöaloiteohjelmien valtion rahoitusosuuden maksamiseen. Määrärahaa saa käyttää myös teknisen avun ja edellä mainittujen ohjelmien toteuttamiseen tarvittavan henkilöstön palkkaamiseen yhdessä momenteilla 26.98.61 (Euroopan aluekehitysrahaston osallistuminen EU:n rakennerahasto-ohjelmiin) ja 34.05.61 (Euroopan sosiaalirahaston osallistuminen EU:n rakennerahasto-ohjelmiin) olevien EU:n osuuksien⁴² kanssa sekä EU:n ohjelmakauden 1995–1999 sitoumusten maksamiseen⁴³.

2.2 TARKASTUKSEN TAVOITE, KYSYMYKSET, RAJAUKSET JA KRITEERIT

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, kuinka yritystukien vaikuttavuutta on mitattu ja kuinka pysyviä tukien mahdolliset vaikutukset ovat olleet.

mentille myönnetystä määrärahasta. TE-keskukset ilmoittavat (ks. taulukko 1) myönnetyt tuet aina kyseisenä vuonna tehtyjen myöntöpäätöksiä perusteella.

⁴² *Esimerkiksi vuoden 2005 talousarvioesityksessä arvioitiin, että sisäasiainministeriön momentilta 26.98.61 kohdentuu EU:n osuuden myöntämisvaltuutta kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle noin 55,5 miljoonaa euroa ja työministeriön momentilta 34.05.61 ESR-myöntämisvaltuutta noin 10,9 miljoonaa euroa.*

⁴³ *Lisäksi määrärahaa saa käyttää muun muassa neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 artiklan 39 (varainhoitoa koskevat oikaisut) ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2082/1993 artiklan 24 (tuen vähentäminen, pidättäminen ja peruuttaminen) mukaisten Suomen velvoitteiden maksamiseen.*

Tarkastuksen pääkysymyksiä olivat:

1. Miten tukien vaikuttavuutta on mitattu?
2. Mitkä ovat olleet tukien vaikutukset?
3. Miten pysyviä vaikutukset ovat olleet?

Kriteerit

Vaikuttavuuden mittaamisen arviointiperusteena käytettiin niitä kriteereitä, joilla kauppa- ja teollisuusministeriö sekä TE-keskukset ovat mitanneet tukien vaikuttavuutta. Kriteereissä otettiin lisäksi huomioon, miten lainsäädännön muuttuminen on vaikuttanut tukien vaikuttavuuden mittaamiseen, millaisia vaikuttavuusarviointeja ministeriö on tehnyt tai teettänyt yritystukiohjelmien vaikuttavuudesta ja toimivuudesta sekä miten EU:n rakennerahastoista myönnettyjen tukien vaikuttavuutta on mitattu. Mittausmenetelmien arviointiperusteena käytettiin vaikuttavuuden arvioinnin ohjeistusta ja mittaristoa.

Yritystukien vaikuttavuuden arviointiperusteina käytettiin muun muassa työllisyysvaikutusten ja liikevaihdon kasvua. Nämä muuttujat ovat keskeisiä myös työministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön 15.10.2003 antamassa ohjeessa työllisyysvaikutusten arvioimiseksi.

Yritystuen vaikutusten pysyvyyden arviointiperusteena käytettiin tukien mahdollisten tulosten ja niiden sysäysvaikutusten⁴⁴ pysyvyyttä. Myös muita yritystoimintaa selittäviä tekijöitä pyrittiin löytämään.

Rajaus

Tarkastus rajattiin kohdistumaan EU:n ohjelmakausien mukaisesti vuodesta 1995 tukia saaneisiin yrityksiin.

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin tukien myöntämisen perusteet, alueelliset vaikutukset sekä arviointi siitä, olisivatko hankkeet toteutuneet ilman tukia. Tarkastukseen valitun yritysjoukon saama

⁴⁴ *Tulos on politiikalla aikaansaatu välitön muutos esimerkiksi työllisyystilanteessa (välitön työllisyysvaikutus). Sysäysvaikutukset ovat puolestaan usein pitkän ajan kuluttua tapahtuvia muutoksia.*

yritystuki on ollut investointi- ja kehittämistukea, joten muut yritystukimuodot jäivät tarkastuksen ulkopuolelle. Tarkastusvirastossa on valmistunut toimintaympäristötuen käyttöä koskenut tarkastus (tarkastuskertomus 17/1999).

2.3 TARKASTUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT

Tarkastusaineisto oli varsin laaja. Siksi tukia saaneiden yritysten valinnassa hyödynnettiin YRTTI-yritystukien raportointijärjestelmää⁴⁵.

Ensimmäisessä vaiheessa valinta kohdistui kaikkiin vuonna 1995 tavoitteen 6 alueen tukia saaneisiin yrityksiin. Tavoitteen 6 alue määriteltiin aikanaan erittäin harvan asutuksen perusteella⁴⁶. Lisäksi alue on perinteisesti ollut Suomen vaikeinta työttömyysaluetta. Toisessa vaiheessa rajauksena käytettiin tuen myöntämisen perusteena käytettyä työpaikkavaikutusta.

Tarkastuskohteeksi valittavaan yritysjoukkoon poimittiin työpaikkojen uudistamistavoitteen mukaisesti 50 suurinta yritystä. Lopulliseen tarkasteltavaan yritysjoukkoon valikoitui yhteensä 49 yritystä⁴⁷. Vuonna 1995 tarkastuskohteena olevalle yritysjoukolle myönnettiin investointitukea 36 hankkeeseen ja kehittämistukea 43 hankkeeseen.

Pk-yrityksiä koskeneen tarkastuksen⁴⁸ mukaan erityisen tärkeitä vaikuttavuuden arvioinnin indikaattoreita ovat tukea saaneissa yrityksissä syntyvät uudet ja tuen avulla uudistetuiksi katsottavat työpaikat.

⁴⁵ *Raportointijärjestelmässä on tapahtunut muutoksia. Sen ensimmäinen versio koski ohjelmakautta 1995–1999. Tämän jälkeen on otettu käyttöön uusittu järjestelmä.*

⁴⁶ *Tavoitteen 6 alue kattoi noin 60 % Suomen kokonaispinta-alasta. Se käsitti pääasiassa Itä- ja Pohjois-Suomen. Siihen sisältyi neljää kokonaista maakuntaa: Lappi, Kainuu, Pohjois-Karjala ja Etelä-Savo. Lisäksi ohjelma koski osia neljästä muusta maakunnasta.*

⁴⁷ *Rajausten perusteella yritysjoukkoon valikoitui yhteensä 52 yritystukea saanutta yritystä, kuntaa, kuntayhtymää tms. Näistä kunnat ja kuntayhtymät rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle.*

⁴⁸ *Tarkastuskertomus 44/2003.*

Uudistetulla työpaikalla⁴⁹ tarkoitetaan työtehtäviä, jotka olisi ilman hankkeen toteutumista todennäköisesti menetetty tai jotka ovat hankkeen toteuttamisen myötä selvästi uudistuneet ja muuttuneet aikaisempaa kilpailukykyisemmiksi ja vaativammiksi.

Tarkastukseen valittujen yritysten tietoja täydennettiin Patentti- ja rekisterihallituksesta saadulla tilinpäätös- ja toimintakertomusaineistolla⁵⁰. Tästä aineistosta saatavien tulosten oletettiin olevan luotettavampia kuin pelkästään kyselyyn ja haastatteluihin pohjautuvien tietojen, koska yleensä on vastaajien etujen mukaista korostaa tukien hyödyllisyyttä⁵¹.

Tilastoaineistosta tehtyjen analyysien avulla selvitettiin, millaisia välittömiä vaikutuksia ja pitemmän aikavälin sysäysvaikutuksia tuetuilla hankkeilla on saatu aikaiseksi vai oliko vaikutuksia havaittavissa lainkaan. Arvioinnissa käytettiin myös tilinpäätösaineiston tekstianalyysia, jolla pyrittiin syventämään tietoja erottaa tuettujen hankkeiden vaikutukset yrityksen kokonaiskehityksestä. Tarkastuksen kuluessa suoritettiin lisäksi haastatteluja.

Suomen EU-alueohjelmien tavoitealueet ovat muuttuneet vuoden 1995 jälkeen. Kauden 1995–1999 tavoite 6 (erittäin harvaan asuttujen alueiden kehittäminen) on yhdistetty rakennerahastokautena 2000–2006 tavoitteeseen 1 (kehityksessä jälkeen jääneet alueet). Suomessa tavoitteen 1 alueita kaudella 2000–2006 ovat Väli-Suomesta ja Pohjois-Suomesta ne alueet, jotka olivat tavoitteen 6 alueita edellisellä kaudella, sekä Itä-Suomen alue kokonaisuudessaan. Tavoitteen 1 alue on rinnasteinen vuosien 2000–2006 kansallisten tukialueiden 1 ja 2 kanssa⁵².

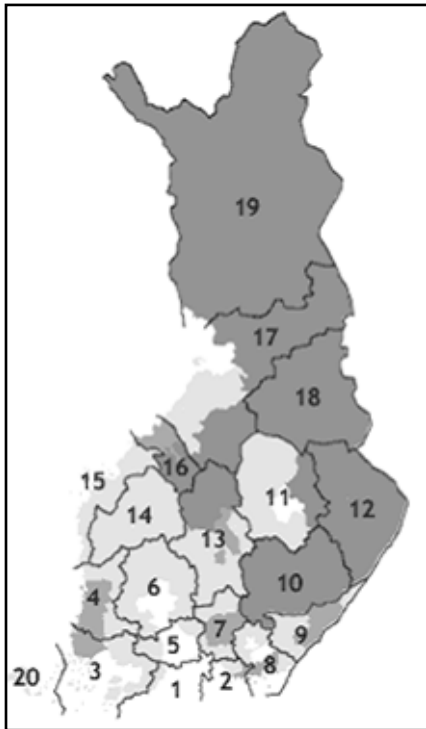
⁴⁹ *Lähde: <http://yrtyi.te-keskus.fi/RAPORTIT/sanasto/sanasto.html> (ei julkinen). Vuosina 1995–1999 uudistettujen työpaikkojen sijaan käytettiin termiä turvatut työpaikat.*

⁵⁰ *Osa kaupparekisteriin toimitetuista tilinpäätösaineistosta on kerätty yritysten Y-tunnuksen perusteella sähköisessä muodossa TietoEnator Oyj:n ePortti Internet-palvelun kautta. Patentti- ja rekisterihallituksella on yhteistyösopimus TietoEnator Oyj:n kanssa tietopalvelusta. Y-tunnukset on poimittu Yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä (YTJ), joka on Patentti- ja rekisterihallituksen ja verohallinnon yhteinen yritystietojärjestelmä.*

⁵¹ *Vrt. Asplund ja Kiander (2003, s. 20).*

⁵² *Valtioneuvoston päätöksessä kehitysalueesta ja sen tukialueista (1244/1999) on säädetty Suomen kansallisista tukialueista vuosina 2000–2006. Tämä päätös on kumottu asetuksella (276/2005) 15.5.2005 lukien. Suomen kansallisessa*

Tavoitteen 6 alue
 Tavoitteen 2 alue
 Tavoitteen 5 b alue



Kuvio 1. Tavoitteiden 6, 2 ja 5 b alueet kaudella 1995–1999.
 (Lähde: http://cgi.eukomissio.fi/cgi-bin/page/tietolahteet_alueiden_aluekehitysviranomaisten)

Tavoitteen 6 alueen yrityksille myönnettiin investointi- ja kehittämistukia vuonna 1995 yhteensä 38,1 miljoonaa euroa, mikä oli noin 42 % investointi- ja kehittämistuesta koko maan EU-tavoitealueille (89,8 miljoonaa euroa). Vuonna 2003 yli puolet (51,6 %) myönne-
 tyistä investointi- ja kehittämistuksista (90,9 miljoonaa euroa) kohdis-

tukialueuokituksessa Itä-Suomi kuuluu tukialueeseen 1 ja Pohjois-Suomi tukialueeseen 2.

tui Itä- ja Pohjois-Suomen tavoitteen 1 alueille (yhteensä 46,9 miljoonaa euroa)⁵³.

Tarkastuskäynnit ja haastattelut kohdistuivat Kainuun, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin TE-keskuksiin. Lisäksi haastateltiin kauppaja teollisuusministeriön elinkeino-osaston rahoitusryhmän edustajia. Tarkastuskertomusluonnoksen perusteella käytiin suullinen palautekeskustelu kauppaja teollisuusministeriössä 30.1.2006. Annettu palaute on otettu huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Osmo Halonen. Luvussa 3.3 esitetyn ekonometrisen analyysin on tehnyt ylitarkastaja Ville Vehkasalo tarkastusvirastosta.

⁵³ Tiedot on poimittu YRTTI-raportointijärjestelmästä (tilanne 1.1.2005).
Vuonna 2003 myönnetyn investointi- ja kehittämistuen arvo (90,9 miljoonaa euroa) poikkeaa hieman taulukossa 1 esitetystä kauppaja teollisuusministeriön vuoden 2003 toimintakertomuksessa ilmoitetusta arvosta (93,4 miljoonaa euroa).

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 YRITYSTUKIEN VAIKUTTAUVUUDEN MITTAAMINEN

3.1.1 Haastattelut

Tarkastuksessa selvitettiin, miten kauppa- ja teollisuusministeriö sekä TE-keskukset ovat mitanneet tukien vaikuttavuutta ja miten lainsäädännön muuttuminen on vaikuttanut tukien vaikuttavuuden mittaamiseen. Tarkastuksessa selvitettiin myös, millaisia vaikuttavuusarviointeja kauppa- ja teollisuusministeriö on tehnyt tai teettänyt yritystukiohjelmien⁵⁴ vaikuttavuudesta ja toimivuudesta. Lisäksi selvitettiin, miten EU:n rakennerahastoista myönnettyjen tukien vaikuttavuutta on mitattu.

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Ohjelmakauteen 1995–1999 kohdistuneissa tutkimuksissa ja arvioinneissa⁵⁵ tarkastelun kohteena ovat olleet muun muassa yritystukilain mukaisten tukien vaikuttavuus ja yritystukijärjestelmän toimivuus⁵⁶, kauppa- ja teollisuusministeriön rooli aluepoliittisena toimijana⁵⁷, yritystukien alueellinen vaikuttavuus⁵⁸, kauppa- ja teollisuusministeriön harjoittama yritystukipolitiikka⁵⁹ sekä kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan osarahoittamat EU-rakennerahastohankkeet⁶⁰.

⁵⁴ Yritystukiohjelmilla tarkoitetaan järjestelmää, joka perustuu säädökseen tai viranomaisen päätökseen, jossa määritellään yritystuen kohde, muoto ja määrä sekä jonka nojalla tehdään yksittäiset yritystukipäätökset.

⁵⁵ Muun muassa Muotio (1998), Silander ym. (2000), Penttinen (2001) ja Venetoklis (2001).

⁵⁶ Muotio (1998).

⁵⁷ Silander ym. (2000).

⁵⁸ Penttinen (2001).

⁵⁹ Venetoklis (2001).

⁶⁰ Littunen ja Tohmo (2002).

Vuoden 2004 aikana ministeriö käynnisti arviointitutkimukset nykyisen yritystukilain sekä ohjelmakauden 2000–2006 EU-ohjelmien vaikuttavuudesta ja toimivuudesta⁶¹. Arvioinneissa olivat mukana 31.12.2003 mennessä loppuun maksetut hankkeet. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan nykyisen ohjelmakauden hankkeista ei ollut tuloksia saatavissa aikaisemmin.

Arviointien päätavoitteena⁶² oli arvioida yritystukilain mukaisten tukijärjestelmien toimivuutta ja vaikuttavuutta, erityisesti yritystukilain mukaisen rahoituksen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta. Lisäksi tavoitteena oli selvittää tukien lisääviä (generoivia) vaikutuksia muun muassa hankkeiden kokonaisrahoitukseen. Tutkimuksen piiriin kuuluivat TE-keskusten yritysosastojen sekä kauppa- ja teollisuusministeriön myöntämien EAKR-osarahoitteisten suorien yritystukien lisäksi pelkästään kansallisista varoista rahoitetut yritystuet. EU-rahoituksen osalta arvioinnin keskeinen kohde oli erituki-instrumenttien⁶³ vaikuttavuuden vertailu.

Arviointien väliraportit valmistuivat helmi-maaliskuussa 2005 ja loppuraportit loppukesällä 2005⁶⁴. Kauppa- ja teollisuusministeriöllä on tarkoitus hyödyntää tuloksia seuraavan EU-ohjelmakauden (2007–2013) Suomen ohjelmien sekä uuden yritystukilain valmistuksessa.

TE-keskukset

Tarkastuksen aikana TE-keskuksissa käytyjen haastattelujen perusteella tyypillinen hankkeen kesto-aika on ollut nykyisellä ohjelma-

⁶¹ Yritystukilakia koskevan arviointitutkimuksen teki Jyväskylän yliopisto, Taloustieteiden tiedekunta, Asiantuntijapalvelut (ks. Ritsilä ja Tokila 2005). EU-ohjelmien arvioinnista vastasivat Kaupunkitutkimus TA Oy sekä Jyväskylän yliopisto, Taloustieteiden tiedekunta, Asiantuntijapalvelut (ks. Laakso ym. 2005). Tutkimusten suorittajien valinta perustui tarjouskilpailuun (tarjouspyyntö 17.3.2004 kauppa- ja teollisuusministeriö, Dnro 7/401/2004).

⁶² Ritsilä ja Laakso (2004), *Projektisuunnitelma yritystukilain ja EU-ohjelmien arvioinnista* 1.4.2004.

⁶³ Tuki-instrumentteina: suorat yritystuet (investointi-, kehittämis- ja toimintataympäristötuet), ESR-osarahoitteiset toimenpiteet, Finnvera Oyj:n EAKR-osarahoitteiset lainat ja Tekesin rahoitus.

⁶⁴ Alkuperäisen aikataulun mukaan loppuraporttien oli määrä valmistua touku-kuussa 2005.

kaudella noin 1,5 vuotta. Hankkeiden kesto aika on hieman lyhentynyt edelliseen ohjelmakautteen verrattuna.

Investointihankkeen maksimikesto aika on nykyisenä ohjelmakautena kolme vuotta (niin sanottu $n+2$ -sääntö⁶⁵), mutta käytännössä se on tätä lyhyempi eli noin kaksi vuotta. Kehittämishankkeen maksimikesto aika on nykyisen ohjelmakauden aikana kaksi vuotta. Hankkeen toteutusaika harkitaan tehtäessä päätös avustuksen myöntämisestä.

Seurantajärjestelmissä ja mittaamisessa on tapahtunut kehitystä nykyisen ohjelmakauden aikana uusien atk-ohjelmien sekä YRTTI-järjestelmän myötä. Aikaisemmalla kaudella tietoja ei kirjattu tukijärjestelmiin, joten seuranta on muuttunut systemaattisemmaksi. Samoin yritystukilainsäädännön muuttuminen on selkeästi lisännyt hankeseurantaa ja vaikuttavuuden mittaamista.

Ohjelmakaudella 2000–2006 mittaamista ja hankkeen vaikuttavuuden arviointia on toteutettu neljässä vaiheessa⁶⁶:

1. Hakuvaihe:
Tukihakemuksen arviointiosiossa tiedustellaan hankkeen toteuttajalta tuen merkitystä hankkeen toteuttamiselle sekä arvioida hankkeen toteuttamisen vaikutuksesta yrityksen kasvun tunnuslukuihin sekä muihin arviointikriteereihin.
2. Päätösvaihe:
Hakijan hakulomakkeessa ilmoittamien tietojen arviointi. Tukipäätöstä valmisteltaessa kirjataan arvioidut hankevaikutukset. TE-keskuksen käsittelijä kirjaa arviointitiedot tukipäätökseen.
3. Maksatusvaihe:
Informaation päivittäminen. Maksatuksen yhteydessä avustuksen saaja ilmoittaa hankkeen tarkennetut vaikutukset. Avustuksen saaja toimittaa lisäksi tilinpäätöksen, josta varmistetaan yrityksen taloudellinen tilanne.

⁶⁵ Tuen myöntämisvuosi + 2 vuotta.

⁶⁶ Ohjeessa työllisyysvaikutusten arvioimiseksi (15.10.2003) on käytetty kolmi-vaiheista vaikuttavuuden arviointia. Haastattelujen perusteella tässä on lisätty yksi vaihe (vaihe 2).

4. Jälkiseurantavaihe:

Vaikuttavuuden seurannan viimeinen vaihe toteutetaan jälkikä-teiskyselyllä. Viimeistään⁶⁷ kahden vuoden kuluttua viimeisestä maksatuksesta TE-keskus tekee seurantakyselyn, jossa hankkeiden toteuttajilta pyydetään tiedot tuen toteutuneista vaikutuksista.

TE-keskuksissa hyödynnetään seurannassa TUKI2000-järjestelmän vaikuttavuusarviointimahdollisuutta. Integroidussa järjestelmässä on näkyvissä kaikki hankkeeseen liittyvä raportointi⁶⁸. Hankeseurannassa hyödynnetään myös YRTTI-raportointijärjestelmää.

TE-keskukset saavat ministeriöltä ohjeistuksen hankeseurantaa ja mittaamista varten. Ohjeistukseen liittyy ministeriön neuvonta- ja valvontakäynnit TE-keskusten yritysosastoilla. Lisäksi käynteihin voidaan liittää vierailut tukea saaneisiin yrityksiin.

Hankeseuranta ja varmentaminen ovat käytännössä olleet lähinnä asianmukaisuustarkastusta eli niillä pyritään varmistamaan, että avustusvarat on käytetty oikein. Varmistaminen tapahtuu yrityskäynneillä, joilla tarkistetaan hankkeen menojen ohella koneiden tai laitteiden olemassaolo.

TE-keskus maksaa tuen erillisestä hakemuksesta (vaihe 3). Esimerkiksi investointituki maksetaan hankkeen edistymisen mukaan yleensä kahdessa erässä. Tuki maksetaan tuensaajan kirjanpidon mukaisten toteutuneiden menojen perusteella.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on laatinut määräyksiä ja ohjeita yritystoiminnan tukemisesta annetussa laissa tarkoitettujen tukien myöntämistä ja maksamista varten. Ne koskevat myös työllisyysperusteisia investointiavustuksia. Niiden muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan käsikirjaksi. Käsikirjassa 2001 (versio 1.2.2005) on kuvattu yleisellä tasolla maksatuspäätöksen edellytysten tarkistaminen, mutta yhtenäistä menettelylistaa maksatushakemusten käsittelemiseksi ja tarkistamiseksi se ei sisällä. Tarkastuksessa pidettiin hyvänä käytäntönä Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen Ylivieskan

⁶⁷ *Tarkastushuonnoksesta annetussa palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoitti, että sanamuoto on muutettu muotoon "aikaisintaan".*

⁶⁸ *TUKI2000-järjestelmän maksatustiedot menevät myös FIMOS-seurantarekisteriin.*

FIMOS (Finnish monitoring system) on EU:n rakennerahasto-ohjelmien seurantarekisteri ohjelmakaudelle 2000–2006.

palvelupisteessä käytettävää maksatushakemuksen käsittely- ja tarkistuslistaa⁶⁹.

Jälkikäiteisarviointi (vaihe 4) on ollut toistaiseksi melko vähäistä. Päätös ohjelmakaudella 2000–2006 myönnettyjen tukien vaikuttavuustietojen jälkikäiteiskyselyn aloittamisesta tehtiin keväällä 2005⁷⁰. Vaikuttavuustietojen keruuta ei ollut ohjelmakauden alussa ohjeistettu⁷¹. Tämä on aiheuttanut sen, että osa kirjauksista TUKI2000-järjestelmään on tehty jälkikäteen. Esimerkiksi tiedot vuosilta 2000–2002 on jouduttu keräämään jälkikäteen, eikä päätöksenteon yhteydessä, kuten normaalisti. Lisäksi impulssi jälkikäiteisseurannasta piti tulla tietojärjestelmästä, mutta sen rakentaminen on viivästynyt.

Tarkastusluonnoksesta annetussa palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, ettei kyse ollut rakentamisen viivästymisestä, vaan jälkikäiteiskysely päätettiin myöhemmin toteuttaa toisella tavalla lähinnä kustannussyistä.

Käsikirjan 2001 mukaan EU-osarahoitteisten hankkeiden käsittelyssä tulee huomioida rakennerahasto-ohjelmakautta 2000–2006 koskevat Euroopan komission antamat asetukset ja määräykset⁷². Kauppa- ja teollisuusministeriö on antanut lisäksi tarvittaessa asetuksia ja niiden tulkintaa koskevia erillisiä ohjeita, jotka tulee ottaa huomioon hankkeiden käsittelyssä.

TE-keskuksen yritysosasto kerää arviointi-informaation lisäksi EAKR-osarahoitteisista hankkeista lisäinformaatiota, joka palvelee ensisijassa hallinnonalan hankkeita koskevan EU-seurannan vaateita (yleisasetus (EY) N:o 1260/1999). Tämän informaation avulla voidaan täydentää ja syventää myös puhtaasti kansallisista tarpeista

⁶⁹ *Tarkastusluonnoksesta annetussa palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoitti, että yhtenäinen menettelylistakäytäntö on otettu käyttöön TE-keskuksissa. Ohjeet on lisätty myös käsikirjaan (uudistettu käsikirja 30.1.2006).*

⁷⁰ *Kauppa- ja teollisuusministeriön kirje (13/051/2005) yritystukipäätösten vaikuttavuustietojen jälkikäiteiskyselystä. Kyselyn vastaukset tuli olla syötettynä TUKI2000-järjestelmään viimeistään 30.9.2005.*

⁷¹ *Kauppa- ja teollisuusministeriön ohjeen (Dnro 2/051/2003) mukaan kirjeessä 5/051/2000 mainitut vaikuttavuustietojen kerääminen maksatusvaiheessa sekä vaikuttavuustietojen jälkikäiteiskysely otettiin käyttöön 20.2.2003 alkaen. Samalla aikaisempi ohjeistus muuttui niin, että vaikuttavuustiedot kerätään yrityksiltä jokaisen maksatuserän yhteydessä.*

⁷² *Ohje on lisätty käsikirjaan 19.1.2005.*

lähtevää arviointityötä. Kerättävä tieto on pääasiallisesti hankkeiden hakemusvaiheesta (vaihe 1). Kaksi vuotta hankkeen toteuttamisen jälkeen sitä päivitetään ja täsmennetään jälkikäteiskyselyllä (vaihe 4). Käsikirjan 2001 mukaan kaiken hakemusvaiheessa kerättävän EAKR-informaation arvioi yritystutkija eli tietoja ei kysytä tukihakemuslomakkeessa tuenhakijalta⁷³.

EAKR-osarahoitteisista hankkeista kerättävä informaatio on luonteeltaan hankkeiden luokittelua komission edellyttämän seurannan näkökulmasta, eri toiminta-alaluokkiin sisältyvien hanketyyppien erityspiirteisiin liittyvää lisäinformaatiota sekä kvalitatiivista hankkeiden arviointia EU:n horisontaalisten tavoitteiden näkökulmasta (kestävän kehityksen, tasa-arvon ja tietoyhteiskunta-teeman huomioiminen ohjelmatyössä⁷⁴). Eri toiminta-alaluokkiin liittyvät erilliset EU-seurannan näkökulmasta keskeiset, hankkeen luonteelle tyypilliset mittarit.

Tarkastuksen kuluessa TE-keskusten edustajat kertoivat, ettei EU:n rakennerahastoista tulevalle hanketuella ole tehty TE-keskuksissa erillistä vaikuttavuusarviointia. Kauppa- ja teollisuusministeriön ohjeen (Dnro 2/051/2003) mukaan erillinen jälkikäteiskysely EU-tavoiteohjelmien ja siihen perustuvan suoritevarauksen vuoksi tuli tehdä vuoden 2003 aikana kaikille 20.2.2003 mennessä päättyneille ja 30.6.2003 mennessä loppuun maksetuille EAKR-osarahoitteisille hankkeille. Kysely ei ollut varsinainen valtioneuvoston asetuksessa (1200/2000) tarkoitettu kahden vuoden kuluttua hankkeen päättymisestä toteutettava jälkikäteiskysely⁷⁵.

TE-keskusten käyttämässä TUKI2000-järjestelmässä EU-tuelle määritellään hankkeittain prosenttiosuus, mutta varsinaista vaikuttavuutta ei ole erikseen mitattu. Edellä kuvattu vaiheittainen arviointi koskee sekä pelkästään kansallisesti että EAKR-osarahoitteisesti yritystukilain nojalla hyväksytyjä hankkeita.

EAKR-rahoitus on yleisesti lisännyt tarkastus- ja varmennustyötä. Työmäärän lisääntyminen ei ole näkynyt resurssien lisääntymi-

⁷³ *Arviointitiedot perustuvat kuitenkin hakemustietoihin.*

⁷⁴ *Käsikirjan (versio 1.2.2005) mukaan ympäristövaikutusten arviointi ja tasa-arvo näkökulma koskee kaikkia EAKR-osarahoitteisia hankkeita. Käsikirjassa ei ollut mainintaa tietoyhteiskuntateemasta.*

⁷⁵ *Useassa hankkeessa päättymisestä ei ollut kulunut vielä kahta vuotta, joten kyseessä ei ollut varsinainen jälkikäteiskysely tuen vaikuttavuuden arvioimiseksi.*

senä, joten ajoittain TE-keskusten henkilöstö on kokenut työn ylikuormittumista. Tarkastuksen kuluessa TE-keskukset ovat huomauttaneet, että lisääntyneet valvontatehtävät on ministeriössä tiedostettu jo ensimmäisellä ohjelmakaudella, mutta resurssiongelmaa ei ole riittävästi huomioitu.

Resurssiongelmat saattavat johtaa myös ei-toivottuihin työyhdistelmiin. Asianmukaisen ja riittävän sisäisen valvonnan edellytyksenä voidaan yleisesti pitää sitä, että tehtävät on eriytetty, jotta ei syntyisi ei-toivottuja työyhdistelmiä.

Pääosa ohjeistuksesta on tullut annettuna, joten TE-keskukset ovat kokeneet, etteivät ne ole voineet vaikuttaa ohjeiden sisältöön. TE-keskuksissa kaivattiin palautekeskusteluja ohjeiden aiheuttamista ongelmista. Palautekeskusteluja olisi mahdollisuus käydä kaksi kertaa vuodessa järjestettävillä neuvottelupäivillä. Tätä mahdollisuutta on käytetty yritystukilain uudistamistarpeeseen liittyvissä keskusteluissa yritysosastojen osastopäälliköiden neuvottelupäivillä.

Kertomusluonnoksesta annetussa palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että palautemahdollisuuksia esimerkiksi yhteisten keskustelutilaisuuksien muodossa on viime vuosina lisätty.

TE-keskuksissa nousi tarkastuksessa esiin joitakin parannusehdotuksia varmennusmetodiikkaan. Esimerkiksi TUKI2000-järjestelmään olisi helposti luotavissa satunnaisgeneraattori, joka poimisi otantamenetelmänä varmennettavat hankkeet jo hankkeiden alkuvaiheessa. Tämä ehkäisisi moninkertaisen varmennuksen. Myös jälkikäteisseurannasta ilmoittava impulssi olisi helppo liittää järjestelmään.

Kertomusluonnoksesta annetussa palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, että varmennusmetodiikkaa ollaan parantamassa. Uudistukset perustuvat toukokuussa 2005 järjestetyn "varmennustyöpajan" palautteeseen.

Tuen hakulomakkeessa ja maksatusvaiheessa kerättävällä tilastotiedolla ei ole täysin yhtenäistä systematiikkaa. Maksatusvaiheessa tiedustellaan uusien kokoaikaisten ja uudistettujen työpaikkojen ohella naistyöpaikkojen osuutta henkilöstön kokonaismäärästä. Hakulomakkeessa tiedustellaan pelkästään yrityksen henkilöstömäärää (kokonaismäärää) hakemushetkellä. Hakemuksessa sukupuolijakauman lähtöarvo siis pääsääntöisesti puuttuu.

Jos valvonnan pääpaino on tuella saavutetuissa tuloksissa, tarkastustehtäviä pidettiin TE-keskuksissa positiivisena ja laatua paranta-

vana tekijänä. Moninkertainen valvonta koettiin negatiivisena, koska siihen liitettiin asiakkaan valvontaa ja jopa asiakkaan epäilyä.

Arvioinnin ohjeistus, mittaristo ja tapahtumien varmentaminen

Tarkastuksen perusteella EU-ohjelmakaudelle (1995–1999) kohdistuneet tutkimukset ja arvioinnit ovat palvelleet yritystukien vaikuttavuuden ja toimivuuden selvittämistä. Lisäksi niitä on hyödynnetty kehitettäessä ohjelmakauden 2000–2006 toimintaa. Nykyiselle ohjelmakaudelle kohdistuneiden tutkimusten arvioinnin ohjeistus ja mittaristo perustuu osittain aikaisempien tutkimustulosten hyödyntämiseen, mutta tutkimusten ja arviointien tuloksia käytetään myös arvioinnin ja ohjeistuksen kehittämiseksi. Yritystukiohjelmien arvioinneissa on huomioitu yritystoiminnan tehokkuuden edistäminen yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain 3 §:ssä sanottujen yritystukiohjelmien yleisten tavoitteiden mukaisesti.

TE-keskuksissa on koettu, että osa ohjeistuksesta on tullut jälkikäteen tai se on viivästynyt oleellisesti. Tämä näkemys koskee lähinnä kauppaja teollisuusministeriön hallinto- ja valvontajärjestelmien varmentamisohjeita ohjelmakautena 2000–2006.

Kauppaja teollisuusministeriön TE-keskuksille osoittama varmennusohje 31.3.2005⁷⁶ edellyttää, että 40 %⁷⁷ koko ohjelmakauden hankepäätöksistä pitää varmentaa. Kauppaja teollisuusministeriön varmennusohje perustuu sisäasiainministeriön ohjeeseen Tuotteiden ja palveluiden toimittamisen varmentaminen Euroopan aluekehitysrahastosta rahoitettavissa hankkeissa⁷⁸ sekä kauppaja teollisuusministeriön kirjeeseen asetuksen (EY) N:o 438/2001 4 artiklan toimeenpano – paikalla tapahtuva varmentaminen⁷⁹. Komis-

⁷⁶ *Kauppaja teollisuusministeriön ohjeet paikalla tehtävistä varmennuksista (Dnro 7/051/2005).*

⁷⁷ *Lukuun sisältyvät kaikki aloittavat yritykset, kaikki ensi kertaa tukea saaneet yritykset sekä tukimuodoittain 10 % suurimmista hankkeista.*

⁷⁸ *SM-2002-00363/Ha-63, joka koskee komission asetuksen (EY) N:o 438/2001 artiklan 4 mukaisia menettelyjä.*

⁷⁹ *Dnro 8/602/2002/23.4.2002. Ohje on korvattu 15.4.2005 lukien ohjeella Dnro 7/051/2005.*

sion asetuksen (EY) N:o 438/2001⁸⁰ 4 artiklan mukaan hallinto- ja valvontajärjestelmissä on oltava menettelyt, joilla todennetaan yhteisrahoitettujen tuotteiden ja palveluiden toimittaminen sekä aiheutuneiden menojen tosiasiallisuus. Menettelyissä on lisäksi vaadittava, että yksittäisten toimien paikan päällä tapahtuva varmentaminen kirjataan.

TE-keskusten yritysosastojen tuli toimittaa kauppa- ja teollisuusministeriöön 30.4.2005 mennessä selvitys, miten tämä kokonaistavoite⁸¹ on tarkoitus saavuttaa. Tarkastuksen kuluessa TE-keskusten edustajat arvostelivat sitä, että ohjeistus tuli jälkikäteen ja katsoivat, että ohjeistuksen olisi pitänyt koskea vasta tulevaa ohjelmakautta 2007–2013. TE-keskusten edustajien mukaan uusi varmennusohje edellyttää kirjanpitoaineiston läpikäyntiä takautuvasti, mikä vaatii ennakkovalmisteluja TE-keskuksissa. Lisäksi TE-keskusten edustajat katsoivat, että tehdyt varmennustoimenpiteet on käytävä annetun ohjeen perusteella uudestaan läpi.

Aikaisemman ohjeen mukaan varmennus tapahtui normaalien yrityskäyntien yhteydessä. TE-keskuksissa uuden ohjeen noudattaminen koetaan siis varsin työlääksi, sillä suurissa hankkeissa oli vaadittu tilintarkastajien lausunto ja yritystutkija oli käynyt eri vaiheissa hankkeen vaikutukset läpi.

Sisäasiainministeriön ohjeen⁸² mukaan ohjelmakaudella 2000–2006 varmentaminen voi perustua paikan päällä tehtävään varmennukseen. Varmennukset voivat perustua myös otokseen. Varmentaminen tehdään paikan päällä aina, kun tehty työ ja/tai hankinta on sidottu johonkin paikkaan. Sen sijaan jos hankkeessa ei tehdä merkittäviä hankintoja ja siinä tehty työ konkretisoituu esimerkiksi raportteina tai selvityksinä, ei tarvitse käydä paikan päällä todentamassa tehtyä työtä.

Edellä tarkoitetun sisäasiainministeriön ohjeen mukaan on varmennusten kirjaamisessa yksilöitävä valitut toimet ja kuvattava otantamenetelmä, mikäli varmennukset eivät ole kattavia, vaan ne perustuvat otokseen. Ohjeen mukaan kukin hallinnonala määrittelee

⁸⁰ *Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohdallisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävän tuen hallinto- ja valvontajärjestelmien osalta.*

⁸¹ *Ministeriön ohjeen mukaan kaikista vuosina 2000–2006 rahoituspäätöksen saaneista hankkeista on varmennettava 40 % 31.12.2008 mennessä.*

⁸² *SM-2002-00363/Ha-63.*

itse otantansa perusteet. Kauppa- ja teollisuusministeriölle, opetusministeriölle ja työministeriölle osoitetussa ohjeessa esitetään esimerkkinä, että kaikki suurimmat hankkeet valitaan otantaan⁸³. Pienemmistä hankkeista valitaan satunnaisotannalla tai muulla menetelmällä tarvittava määrä, jotta saadaan kokonaisuotannan prosenttiosuus halutuksi (vähintään 40 % hankkeista). Kuvaus asetuksen (EY) N:o 438/2001 artiklan 4 mukaisista menettelyistä pyydettiin toimittamaan sisäasiainministeriölle 31.3.2002 mennessä.

Kauppa- ja teollisuusministeriön varmennusohjeissa (Dnro 8/602/2002 ja Dnro 7/051/2005) ei ole asetettu euromääräistä rajaa, jolla kaikki suurimmat hankkeet valitaan otantaan. Kauppa- ja teollisuusministeriön ohjeiden mukaan tukimuodoittain varmennetaan kattavasti 10 % suurimmista hankkeista.

Kertomusluonnoksesta annetussa palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että jos maksettava tuki on ylittänyt 30 000 euroa, menoerittelyyn on tullut hankkia yrityksen tilintarkastajan lausunto. Kauppa- ja teollisuusministeriön 23.4.2002 lähettämässä varmentamista koskevassa kirjeessä TE-keskuksille tämän katsottiin riittävän menojen tosiasiallisuuden selvittämiseksi, ja paikan päällä tapahtuvalla varmentamisella tarkoitettiin pääosin palvelujen ja tuotteiden toimittamisen varmentamista. Ministeriön mukaan vuonna 2005 annetussa tarkennetussa ohjeessa ei edellytetä kirjanpitoaineiston läpikäyntiä takautuvasti.

Euroopan komission aluepolitiikan pääosasto DG REGIO teki järjestelmätarkastuksen Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmassa 30.8.2004–3.9.2004. Komissio kehotti kauppa- ja teollisuusministeriötä laatimaan johdonmukaiset ohjeet komission asetuksen (EY) N:o 438/2001 4 artiklan mukaisten tarkastusten kirjaamista varten. Komission tarkastuksen pohjalta kauppa- ja teollisuusministeriö antoi uuden tarkennetun varmennusohjeen (Dnro 7/051/2005).

Kauppa- ja teollisuusministeriön uuden varmennusohjeen mukaan aikaisemmin havaintojen kirjaamisessa järjestelmään on esiintynyt epäselvyyttä. Epäselvyyttä on ollut myös siitä, mistä päivä-

⁸³ *Vastaavassa sisäasiainministeriön ohjeessa maakunnan liitoille edellytettiin, että kaikki yli 100 000 euron (EAKR ja valtio yhteensä) hankkeet varmennetaan. Otannan tulee olla suuruudeltaan sellainen, että vähintään 40 % kaikista hankkeista (eli yli 100 000 euron sekä otannan perusteella valituista alle 100 000 euron hankkeista) tulee varmennetuksi.*

määrästä lähtien 40 %:n sääntöä tulee noudattaa. Uuden ohjeen tarkoituksena on poistaa epäselvyydet ja erilaiset kirjaamistulkinnat. Tiedot tehdyistä varmennuksista ja niiden tuloksista kirjataan TUKI2000-järjestelmään viipymättä varmennuksen teon jälkeen.

Komission asetus (EY) N:o 438/2001 on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, joten sen määräyksiä tulee noudattaa nykyisellä ohjelmakaudella. Kansallisen ohjeistuksen aikatauluviiheet saattavat johtaa epäselvyyksiin hallinto- ja valvontajärjestelmien menettelyjen varmentamisessa sekä resurssointiongelmiin TE-keskuksissa.

Kertomusluonnoksesta annetussa palautteessa kauppaja teollisuusministeriö katsoo, että pääsääntönä ja tavoitteena on mahdollisimman riipeä ohjeistus. Kauppaja teollisuusministeriö ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa voi itse määrätä toimitettavan ohjeistuksen ajoituksesta, vaan se riippuu monissa tapauksissa komission ohjeista sekä hallinto- ja maksuviranomaisena olevan sisäasiainministeriön toiminnan riipeydestä.

3.1.2 Vaikuttavuuden arvioinnin ongelmat

Yritystuen myöntämisessä tuettavien hankkeiden arviointiin ja vaikutusten todentamiseen liittyy vaikeuksia ja riskejä. Tarkastuksen kuluessa tehtyjen haastattelujen perusteella mitattavuus on koettu vaikeaksi. Mittaamisen käsitteissä ilmenee myös eroavaisuuksia. Myös Asplundin ja Kianderin (2003, s. 9) mukaan yritystukien vaikuttavuuden tarkka mittaaminen on vaikeaa.

Yritystoiminnan tukemisesta annetun lain tai sen voimaan tullessa voimassa olleen lain nojalla myönnettyjen tukien vaikutukset on tuotava kirjallisesti esiin päätösesityksen (luvun 3.1.1 kohdassa TE-keskukset selostettu hankkeen vaikuttavuuden arvioinnin vaihe 2) yhteydessä. Merkittävien vaikutusten⁸⁴ etukäteisarviointi perustuu hakijoiden ilmoitukseen tuen vaikutuksista (vaihe 1).

Käsittelijän on vaikea arvioida etukäteen, ennen avustuspäätöksen tekemistä, yritysten antamien ennustetietojen realistisuutta.

⁸⁴ *Merkittävien vaikutusten arviointi tehdään hankkeen toteuttamisen vaikuttavuusarvioinnin yhteydessä. Tuki suunnataan sen perusteella eri hankkeille. Kauppaja teollisuusministeriö on päätöksessään Dnro 1/051/2005 antanut lisämääräyksiä tuen suuntaamisesta.*

Myönnettäessä tukea tulisi pystyä arvioimaan⁸⁵, onnistuuko yritys suunnittelemissaan toimissa ja mitkä ovat tukien odotettavissa olevat vaikutukset sekä mitä muita vaikutuksia hankkeella voi olla. Eräänä tuen myöntämistä puoltavana tekijänä pidetään hankkeen odotettuja myönteisiä ympäristövaikutuksia. Valtioneuvoston asetuksessa yritystoiminnan tukemisesta ei ole määritelty, mitä tarkoitetaan myönteisillä ympäristövaikutuksilla.

Investointituen myöntämisen edellytyksenä oleva 20 %:n kasvuvaatimus on osoittautunut suurimmaksi syyksi kielteisiin tukipäätöksiin. Käsittelijän on pystyttävä arvioimaan investointihankkeen merkittävyyttä. Kasvuvaatimus saattaa edellyttää mittavien investointien tekemistä, mutta investointien kasvaessa myös riskit voivat lisääntyä.

Maksatusvaiheessa (vaihe 3) tuensaaja arvioi uudelleen tuen vaikutuksia. Tuenmyöntäjä tarkistaa ne, pyytää täydentämään puuttuvat tiedot ja tekee tarvittavat täsmennykset alkuperäisiin ilmoituksiin.

Raportoinnin riskinä voi pitää sitä, että tuenmyöntäjän vaikuttavuuden arviointi perustuu tuensaajan raportointiin. Myös tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 44/2003⁸⁶ katsottiin, että merkittävimmät ongelmat yritystuen hallinnoinnissa liittyivät yritystukien vaikuttavuuden arviointiin ja erityisesti siinä käytettyjen lähtötietojen luotettavuuteen.

TE-keskusten edustajien näkemyksen mukaan yrittäjät eivät liioittele työpaikkavaikutuksia, mutta maksatusvaiheessa on ongelmallista todentaa hankerahoituksen puhdistettu vaikutus muista vaikutuksista (nettovaikutus⁸⁷). Samasta syystä myös Littusen ja Toh-

⁸⁵ Esimerkiksi työministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön työllisyysvaikutusten arviointiohjeen (15.10.2003, s. 5) mukaan käsittelijän tulee hakijan kanssa käydyn keskustelun pohjalta täsmentää hakemukseen sisältyneiden tietojen luotettavuutta ja oikeellisuutta.

⁸⁶ Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet.

⁸⁷ *Nettovaikutus = bruttovaikutus (kokonaisvaikutus) - DWL-vaikutus - substitutiovaikutus - syrjäyttämisaikutus.*

Bruttovaikutus pitää sisällään kaikki suoraan tai epäsuorasti luodut ja uudistetut työpaikat.

DWL-vaikutus (deadweight loss) tarkoittaa, että hanke tai projekti taikka vaihtoehtoisesti työllistyminen olisi toteutunut ilman tukea.

Substitutio- eli korvautumisvaikutus (substitution) avoimilla työmarkkinoilla tarkoittaa sitä, että tuettu henkilö syrjäyttää työpaikan haussa ei-tuetun tai et-

mon (2002, s. 118) mukaan hankkeiden työllisyysvaikutusten luotettava arviointi on hankalaa. Työllisyysvaikutusten lisäksi hankkeen muiden tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa tuen puhdistettu vaikutus on ongelmallista selvittää. Usean peräkkäisen hankkeen arvioinnissa on vaikea havaita, mikä osa vaikutuksista on perua edellisestä hankkeesta.

Maksatusvaiheeseen liittyy lisäksi muita ongelmatilanteita. Maksatusten välillä yritysten henkilöstön määrä on saattanut vähentyä tai liikevaihdon kasvu ei ole toteutunut. Ongelmia tuottaa myös työllisyyden vaihtelu sesongeittain. Yritystoiminnan muuttumiseen niin sanotuksi kvartaalitaloudeksi liittyy työvoiman määrän sopeuttaminen lyhyellä ajanjaksolla. Toisaalta maksatusvaihe näyttää hankkeen suunnan, mutta ei lopullisia vaikutuksia.

TE-keskusten edustajien mukaan järjestelmän kehittämiseksi pitäisi lisätä ohjeistusta mahdollisista sanktioista, jos kasvuodotukset eivät ole toteutuneet. Tällä hetkellä kasvuodotusten toteutumattomuus vaikuttaa vasta mahdollisten seuraavien hankkeiden rahoituspäätökseen.

Maksatushakemusten oikeellisuuden varmistamismenetelmää tulisi TE-keskusten edustajien mukaan kehittää yhtenäiseksi. Tilintarkastajien lausuntoja ei ole liitetty kaikkiin hakemuksiin tai niillä ei ole kytkentää maksatushakemuksiin.

Valtioneuvoston yritystoiminnan tukemisesta antaman asetuksen 6 §:n mukaan tuenmyöntäjän on edellytettävä, että tuensaaja raportoi hankkeen toteutumisesta tuen viimeisen maksuerän yhteydessä ja että tuensaaja raportoi hankkeen vaikutuksista kahden vuoden kuluttua⁸⁸ hanketta koskevan tuen viimeisen erän maksamisesta (vai-

tä yrityksen sisällä tukityöllistetty syrjäyttää joko vanhan tai ei-tuetun uuden työntekijän.

Syrjäyttämisaikutus (displacement) tarkoittaa sitä, että tuettu yritys syrjäyttää työpaikkoja ei-tuetusta, kilpailevasta yrityksestä.

⁸⁸ *Asetuksen 6 §:n toisen momentin säädöksen alkuperäinen sanamuoto "viimeistään kahden vuoden kuluttua" muutettiin valtioneuvoston asetuksella (511/2003) yritystoiminnan tukemisesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta muotoon "aikaisintaan kahden vuoden kuluttua". Asetus tuli voimaan 1.7.2003. Kauppa- ja teollisuusministeriössä 19.1.2005 tehdyn haastattelun mukaan kyseinen kohta on muutettu muotoon: "kahden vuoden päästä tai myöhemmin". Asetuksen sanamuotona oli tarkastushetkellä, syksyllä 2005, muodossa "aikaisintaan...". Ohjeessa työllisyysvaikutusten arvioimiseksi (s. 6) käytetään sanamuotoa "viimeistään kahden vuoden kuluttua" (ohje annettu*

he 4). Tarkastushetkellä oli käynnistynyt jälkikäteiskysely vuonna 2002 päättyneistä hankkeista.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on havainnut vaikuttavuusarvioinnin kehittämistarpeen. Ministeriö asetti keväällä 2000 työryhmän kehittämään julkisen yritysrahoituksen vaikuttavuuden arviointia. Työryhmä esitti seurantajärjestelmien tuottaman tiedon luotettavuuden parantamisen ohella vaikuttavuusarviointia käsittelevän käsikirjan laatimista. Käsikirja valmistui vuonna 2002 (ks. Virtanen ja Uusikylä 2002). Kauppa- ja teollisuusministeriön toimeksiantona on laadittu lisäksi raportti⁸⁹ yritystukien vaikuttavuuden arvioinnin eri näkökulmista. Mittaristoa on pyritty yhtenäistämään myös työllisyysvaikutusten arviointiohjeen (15.10.2003) sekä sisäisessä verkossa toimivan yritystuen myöntämisen käsikirjan avulla.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan uudistettu yritystukilaki lisäsi vaikuttavuuden arviointia, valvontaa ja tarkastusoikeutta, mutta järjestelmä kaipasi yksinkertaistamista. Uutta ohjelmakautta 2007–2013 varten ministeriö on aloittanut uuden lainsäädännön valmistelutyöt⁹⁰. Valmisteltavan lainsäädännön tavoitteena on ministeriön mukaan hallinnon yksinkertaistaminen. Ministeriön mukaan uudessa laissa saattaisi olla tarkoituksenmukaista poistaa tiukat rajat eri hankemuotojen väliltä ja luoda joustavammin määritelty välimuoto investointi- ja kehittämishankkeista⁹¹. Tavoitteena olisi selkeä tuen fokusointi (tarkempi kohdistaminen) ja vaikuttavuuden

15.10.2003 eli säädöksen 6 §:n toisen momentin muutoksen jälkeen). Myös (investointi- ja kehittämistuen) maksatushakemuksen maksatusehtojen raportointi-kohdassa mainitaan "viimeistään kahden vuoden kuluttua", joten tältä osin ohjeistus ja lainsäädäntöteksti ovat ristiriidassa (ohjeistus ei ole lainsäädäntötekstin mukainen).

Ministeriön edustajien kanssa käydyin palautekokouksen (30.1.2006) jälkeen maksatushakemuksen maksatusehtojen raportointi-kohdassa sanamuotona on edelleen "viimeistään kahden vuoden kuluttua" (tilanne 6.2.2006).

⁸⁹ Kuusisto (2002), Julkinen rahoitus yritystoiminnalle ja sen arviointikäytännöt.

⁹⁰ Haastatteluhetkellä (tammikuussa 2005) käynnissä oli tausta-aineiston kerääminen. Lainsäädäntöhanke "Yritystukilain uudistaminen vuonna 2007" käynnistyi 19.12.2005.

⁹¹ Ritsilä ja Tokila (2005, s. 202) esittävät yritystoiminnan tukemisesta annetun lain (1068/2000) mukaisen tukijärjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden arvioinnin loppuraportissa investointien ja kehittämisen integroimiseksi (kehittämisalite 3) investointi- ja kehittämistuen yhdistelmätukea (ns. osaamis-perustainen investointituki).

parantaminen. Uusi laki saattaa tuoda mukanaan myös uudet rajat tuen maksimimäärälle⁹² ja uusia säännöksiä tuen kohdistamisesta suurille yrityksille.

TE-keskusten mukaan vaikuttavuutta tarkastellaan liiaksi uusien luotujen työpaikkojen määrinä. Jälkikäteisarvioinneissa tulisi huomioida myös tuen avulla turvattujen työpaikkojen määrä. Lisäksi tilinpäätöstiedot tulisi lisätä seurantaa varten kerättäviin tietoihin.

Kauppa- ja teollisuusministeriön vuosina 2004–2005 teettämien arviointitutkimusten päänäkökulmina olivat sekä yritystukilain mukaisten tukijärjestelmien että EU-ohjelmärahoituksen toimivuus ja vaikuttavuus. Lisäksi ministeriö oli asettanut selvitettäviksi asioiksi muun muassa tuloksellisuuden, tehokkuuden, tarkoituksenmukaisuuden, hyödyllisyyden sekä vaikutusten pysyvyyden. Nämä käsitteet olivat ministeriön julkisten yritystukien vaikuttavuusarvioinnin käsikirjan (2002) mukaisia.

Tarkastuksessa havaittiin, että edellä tarkoitetut arviointitutkimukset on toteutettu osittain otantamenetelmällä tehdyillä puhelinhaastatteluilla, joten tulosten oikeellisuuden riskinä on ollut vastaajien subjektiivinen näkemys tukien vaikuttavuudesta.

Molemmissa edellä mainituissa arviointitutkimuksissa on käytetty syvällisempää vaikuttavuusanalyysia, joka on perustunut kauppa- ja teollisuusministeriön tietojärjestelmistä saatavaan rekisteriaineistoon⁹³ ja siitä työstettyyn otokseen sekä erillisiin tapaustutkimuksiin ja sidosryhmäkyselyihin.

Julkisen yritysrahoituksen tulosten vaikuttavuuden arviointi on keskeinen osa elinkeinopolitiikan avulla tapahtuvaa informaatio-ohjausta. Tieto todellisista vaikutuksista on tärkeää myös rahoituspäätöksiä tekeville viranomaisille ja määrärahojen myöntäjille. Tiedon luotettavuus palvelee lisäksi yritysten strategista suunnittelua mahdollisten rahoitusinstrumenttien hyödyntämisessä. Haastatteluihin tai kyselyihin perustuvien menetelmien lisäksi tulisi tiedon luotettavuuden parantamiseksi hyödyntää myös muita menetelmiä, joilla täydennettäisiin itsearviointien mahdollisia puutteellisuuksia.

⁹² *Valtioneuvoston yritystoiminnasta antaman asetuksen 24 §:n mukaan kehittämistuen enimmäismäärä voi olla enintään 170 000 euroa. Asetuksen 12 §:n mukaan investointituen ohjeellinen prosenttiosuus vaihtelee tukialueesta riippuen 15–30 %:iin käyttöomaisuuden hankintamenoista.*

⁹³ *Tietokannoista saatavat seurantatiedot tuensaajista.*

Edellä mainituissa arviointitutkimuksissa täydentävänä menetelmänä on käytetty tapaustutkimuksia.

Nykyisen järjestelmän ongelma-alueena on pidetty lisäksi arvioinnin tulosten puutteellista kytkentää yritysrahoitusta koskevaan päätöksentekoon⁹⁴. Tarkastuksen perusteella arviointisuunnitelmissa tulisi kiinnittää enemmän huomiota tulosten ja päätöksenteon väliseen prosessiin sekä lähtötietojen luotettavuuden varmistamiseen.

Tarkastusluonnoksesta annetussa palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että vastaisuudessa tilastollista aineistoa voidaan hyödyntää aikaisempaa paremmin, kun kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, Teknologian kehittämiskeskuksen ja Finnvera Oyj:n yritystukitietokanta saadaan kehitettyä valmiiksi.

Suurin osa yritystukien vaikuttavuustutkimuksista on aikaisemmin keskittynyt t&k-tukiin. Perinteisemmän yritystoiminnan tukemiseen suunnattujen tukien vaikuttavuustutkimus on ollut vähäistä. Kauppa- ja teollisuusministeriön teettämät arvoinnit nykyisen ohjelmakauden yritystukiohjelmien⁹⁵ vaikuttavuudesta ja toimivuudesta ovat osaltaan lisänneet tukien vaikuttavuustutkimusta.

Hallituksen esityksen (HE 150/1999 vp) mukaan yritystukien vaikuttavuuden parantaminen edellyttää tukien haitallisten tai kielteisten⁹⁶ vaikutusten karsimista. Laissa yritystuen yleisistä ehdoista edellytetään lisäksi, että yritystukiohjelma on laadittava siten, että yritystuen kilpailua vääristävät vaikutukset ovat mahdollisimman vähäisiä. Aikaisempien tutkimusten mukaan (Penttinen 2001) tukien kilpailua vääristävät vaikutukset ovat olleet varsin vähäisiä⁹⁷. Penttisen (2001, s. 89) haastatteluihin perustuvien tulosten mukaan tukikertojen määrällä ei ole ollut myöskään merkittävää vaikutusta tuettujen hankkeiden onnistuneisuuteen. Tarkastuksessa ei huomioi-

⁹⁴ Ks. Virtanen ja Uusikylä (2002, s. 29).

⁹⁵ Yritystukiohjelmilla tarkoitetaan yritystuen eri muotoja.

⁹⁶ Haitalliset vaikutukset liittyvät keskeisesti siihen, että tukea saatetaan myöntää sellaisille hankkeille, joissa tuella ei ole vaikutusta (DWL-ilmiö). Yritystukien kielteinen vaikutus voi liittyä erityisesti yritysten väliseen kilpailuun siten, että jollekin yritykselle myönnettävä tuki heikentää toisten yritysten kilpailutilannetta (syrjäyttämisen eli displacement-ilmiö).

⁹⁷ Myös Ritsilän ja Tokilan (2005, s. 202) mukaan tukien haitalliset kilpailuvaikutukset jäivät melko vähäisiksi. Haitallisia kilpailuvaikutuksia esiintyy lähinnä kansallisten tukialueiden rajavyöhykkeillä.

tu tuen yksittäisiä haitallisia tai kielteisiä vaikutuksia eikä eritelty tukikertojen määrän vaikutusta.

3.2 YRITYSTUKIEN VAIKUTUKSET

Haastattelut

TE-keskuksissa nähtiin tuen vaikuttavan suoranaisesti hankkeen aloittamiseen. Saatu tuki pienentää hankkeen aloituskynnystä. Tuki voi muuttaa myös yrityksen toimintaa tai käyttäytymistä. Tukihakemusta varten yritykset ovat usein keränneet yrityksissä syntyneet tarpeet yhdeksi merkittävämmäksi hankekokonaisuudeksi.

Suurempiin investointihankkeisiin liittyy riskien kasvu. TE-keskuksissa käytyjen haastattelujen perusteella keinotekoisuutta hankkeiden kokoamisessa pelkäästään myöntämisperusteena olevan kasvutavoitteen⁹⁸ saavuttamiseksi ei ole havaittavissa.

Hankkeiden jälkikäteisarviointi oli tarkastushetkellä vasta alkuvaiheessa, joten todellista vaikuttavuutta ei ole juuri arvioitu. Jälkikäteisarvioinnin ohjeistus valmistui keväällä 2005. Investointitukseen liittyvä palautusehto on voimassa viisi vuotta viimeisestä maksatuksesta⁹⁹. Yritys on velvollinen itse ilmoittamaan tapahtuneista muutoksista. Varsinaista seuranta ei ole järjestetty näin pitkälle aikavälille.

Työpaikkojen pysyvyys -käsite

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan (haastattelu ministeriössä 19.1.2005) yritystukien vaikuttavuutta ei ole tarpeen seurata viittä vuotta pitemmällä aikaperiodilla. Yritysten elinkaareissa viisi vuotta on jo riittävän pitkä aika vaikutusten arvioimiseksi. Pysyvyys on ministeriön mukaan käsitteenä myös hieman harhaanjohtava, sillä

⁹⁸ *Investointituen myöntämisperusteena on toimintayksikön työpaikkojen, liikevaihdon, tuotannon jalostusarvon tai palvelusten vähintään 20 %:n lisäys. Jos tuella on erityisiä aluepoliittisia syitä, riittää vähintään 10 %:n lisäys.*

⁹⁹ *Yritystoiminnan tukemisesta annetun lain 32 §:n mukaan määräaika voidaan erityisestä syystä pidentää.*

pysyvillä vaikutuksilla tarkoitetaan lähinnä pitkän aikavälin vaikutuksia.

Investointituen maksatushakemuksessa olevan vaikuttavuustietojen määritelmän mukaan uusia pysyviä kokoaikaisia työpaikkoja ovat tehtävät, joiden keston voidaan arvioida jatkuvan yli viisi vuotta. Vastaavanpituiset kausiluonteiset tai osa-aikaiset työsuhteet muunnetaan kokoaikaisiksi.

Viiden vuoden aikajänne saattaa osoittautua työllisyyden arvioinnissa lyhyeksi, sillä ministeriön ohjeessa työllisyysvaikutusten arvioimiseksi pysyvän työpaikan arvioidaan laskennallisesti kestävän keskimäärin 10 vuotta. Yksittäistä hanketta arvioitaessa pysyväisluonteisen työpaikan keston tulee olla ohjeen mukaan vähintään viisi vuotta. Alle viisi vuotta kestävä työ määritellään henkilötyövuosina (htv), joka muunnetaan työpaikoiksi jakamalla henkilötyövuoden määrä kymmenellä. Esimerkiksi 4 henkilötyövuotta vastaa 0,4 työpaikkaa¹⁰⁰.

Edellä kuvatuissa pysyvien työpaikkojen määritelmässä on epä johdonmukaisuutta. Pysyvän työpaikan arvioidaan kestävän määritelmästä riippuen viidestä kymmeneen vuoteen.

Ekonometrisin menetelmin tehdyn yritystuen vaikutusten pysyvyyden arvioinnin (luku 3.3) tulosten perusteella tarkastuksessa arvioidaan, mikä olisi tarkasteluajanjakson riittävä pituus vaikutusten arvioinnin kannalta. Samalla arvioidaan myös sitä, onko työn määrittäminen henkilötyövuosina (htv) esitetty riittävällä tarkkuudella.

Tarkastelujoukko

Tarkastuksen rajauksen perusteella 52 yritystukea saaneesta yrityksestä valittiin tarkastukseen yhteensä 49 yritystä (N=49). Yritystukea saaneet kunnat ja kuntayhtymät rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle.

Yritystukia ja niiden vaikutuksia arvioitiin eri ajankohtina vuosina 1995–2003. Vuositasolla yritykselle saattoi olla myönnetty

¹⁰⁰ Projektin hankkeen aikaiset työllisyysvaikutukset lasketaan erikseen joko todellisten henkilötyövuosien mukaan, jos ne ovat helposti laskettavissa tai sovitun laskentastandardin mukaan kustannusten perusteella (ilman investointikuluja) siten, että 100 000 euron kustannusten työllisyysvaikutukseksi arvioidaan 2,1 henkilötyövuotta tai 0,21 työpaikkaa.

useampia investointi- tai kehittämistukia, mutta ne laskettiin tukimuodoittain yhteen vuosihavainnoiksi tukien kokonaisvaikutusten arvioimiseksi. Tarkastuksessa käytettyjen investointitukihavaintojen määrä oli 100 ja kehittämistukihavaintojen määrä 99 eli yhteensä tukihavaintoja oli 199¹⁰¹.

Kaappa- ja teollisuusministeriön järjestelmistä saatavien tukitietojen lisäksi tarkastuksessa käytettiin Patentti- ja rekisterihallituksesta saatuja yritysten tilinpäätöstietoja. Yritysten elinkaarta (olemassaoloa) selvitettiin osittain myös muiden rekistereiden kautta¹⁰².

Tukihavaintojen, yritysten toimiala-, ikä-, sijainti- ja ulkomaankaupankäyntihavaintojen sekä yritysten tilinpäätöstiedoista poimitujen havaintojen kokonaismäärä oli noin 2 000.

3.2.1 Yritysten toimialat ja elinkaari

Tarkastuksessa yritykset jaettiin neljään teollisuustoimialaan: puuteollisuus, metalliteollisuus, elektroniikkateollisuus ja muu teollisuusala. Yrityksistä 20 (41 %) edusti puuteollisuutta¹⁰³, 4 (8 %) metalliteollisuutta, 4 (8 %) elektroniikkateollisuutta ja 21 (43 %) muuta teollisuusalaa¹⁰⁴.

Toimialaluokituksen (TOL2000) kirjaintason perusteella yritykset jakautuivat taulukon 3 mukaisesti.

¹⁰¹ Varsinaisia hankepäätöksiä oli tätä lukua enemmän, mutta tarkastuksessa ei eritelty yksittäisten hankkeiden määriä, vaan ne oli summattu yrityksittäin tukimuodoittain vuosihavainnoiksi.

¹⁰² Muun muassa Yritys- ja yhteisötietojärjestelmän (YTJ) sekä yritysten osoitetietojen avulla. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä on Patentti- ja rekisterihallituksen ja verohallinnon yhteinen yritystietojärjestelmä.

¹⁰³ Mukaan laskettu puun sahaus, höyläys ja kyllästys (2 yritystä), puutalojen valmistus (5 yritystä), muu rakennuspuusepäntuotteiden valmistus (2 yritystä) sekä kalusteiden valmistus (11 yritystä, jotka edustivat puukalusteiden valmistajia ja puusepäntuotteita).

¹⁰⁴ Ne edustivat elintarvike-, kemikaali-, muovi-, nahka-, ja tekstiiliteollisuutta, kone- ja prosessisuunnittelua, kone- ja laitevalmistusta, kivituoitevalmistusta, kulkuneuvojen valmistusta, urheiluvälinevalmistusta, kaivostoimintaa, kustannustoimintaa, rakennustoimintaa sekä ravitsemustoimintaa.

Taulukon 3 mukaisesta toimialaluokituksesta tarkastuksessa muuhun teollisuuteen laskettiin mukaan CB-, DA-, DB-, DC-, DE-, DG-, DH-, DK-, DM-, F-, H- ja K-toimialan yritykset sekä kolme DN-luokkaan kuuluvaa yritystä.

Taulukko 3. Yritykset toimialoittain.

TOL2002- kirjaintaso		Määrä, N	%
CB	Malmien ja mineraalien kaivu pl. energiamineraalit	1	2,0
DA	Elintarvikkeiden, juomien ja tupakan valmistus	1	2,0
DB	Tekstiilien ja tekstiilituotteiden valmistus	2	4,1
DC	Nahan ja nahkatuotteiden valmistus	2	4,1
DD	Sahatavaran ja puutuotteiden valmistus	9	18,4
DE	Massan, paperin ja paperituotteiden valmistaminen; kustantaminen ja painaminen	2	4,1
DG	Kemikaalien, kemiallisten tuotteiden ja tekokuitujen valmistus	1	2,0
DH	Kumi- ja muovituotteiden valmistus	2	4,1
DJ	Metallien jalostus ja metallituotteiden valmistus	4	8,2
DK	Koneiden ja laitteiden valmistus	3	6,1
DL	Elektroniikka- ja sähkötuotteiden valmistus	4	8,2
DM	Kulkuneuvojen valmistus	1	2,0
DN	Muu valmistus ¹⁰⁵	14	28,6
F	Rakentaminen	1	2,0
H	Majoitus- ja ravitsemistoiminta	1	2,0
K	Kiinteistö-, vuokraus- ja tutkimuspalvelut; liike-elämän palvelut	1	2,0
Yhteensä		49	100

Valitusta yritysjoukosta toimintansa oli vuoden 2003 loppuun mennessä lopettanut 11 eli noin 22 %. Lopettaneista yrityksistä pääosa

¹⁰⁵ Luokkaan Muu valmistus sisältyi 11 yritystä, jotka harjoittivat kalusteiden valmistusta (huonekalujen, keittiökalusteiden tai toimisto- ja myymäläkalusteiden valmistusta). Kyseiset yritykset laskettiin tarkastuksessa tehdyssä luokituksessa puuteollisuusyrityksiksi. Loput kolme yritystä (kaksi urheiluväline- ja yksi kivituevalmistus) laskettiin mukaan muun teollisuusalan yrityksiin.

(8) edusti muuta teollisuusalaa, kaksi puuteollisuusyrityksiä¹⁰⁶ (eli 10 % tarkastuksen kohteena olleista kyseisen toimialan yrityksistä) ja yksi elektroniikka-alaa (25 % tarkastuksen kohteena olleista toimialan yrityksistä). Metalliteollisuusyrityksiä ei ollut lopettaneiden yritysten joukossa. Muun teollisuustoimialan tarkastuksen kohteena olleista yrityksistä peräti 38 % lopetti toimintansa¹⁰⁷.

Lopettaneista yrityksistä kuusi sijaitsi Pohjois-Suomessa ja viisi Itä-Suomessa. Prosentuaalisesti Pohjois-Suomessa oli lopettaneita yrityksiä enemmän¹⁰⁸. Yritysten lopettamiset kohdistuivat vuosille 1998–2001.

Taulukko 4. Lopettaneiden yritysten suhde yrityskantaan¹⁰⁹ vuosina 1995–2003.

Vuosi	Lopettaneita yrityksiä	Yrityskanta	Lopettaneiden yritysten suhde yrityskantaan, %
1995	0	49	0
1996	0	49	0
1997	0	49	0
1998	3	49	6,1
1999	3	46	6,5
2000	2	43	4,6
2001	3	41	7,3
2002	0	38	0
2003	0	38	0

Vuoden 2003 alussa yrityskanta oli 38 yritystä. Kyseisenä vuonna ei ollut lopettaneita yrityksiä¹¹⁰, joten yrityskanta vuoden 2004 alussa oli edelleen 38.

¹⁰⁶ Molemmat yritykset olivat puisten huonekalujen valmistajia.

¹⁰⁷ Ne jakautuivat tasaisesti eri toimialoille.

¹⁰⁸ Pohjois-Suomen yrityksistä (22) noin 27 % oli lopettanut toimintansa ennen 31.12.2003. Itä-Suomen yrityksillä vastaavat luvut olivat (27) ja noin 19 %.

¹⁰⁹ Yrityskannalla tarkoitetaan jäljellä olevia yrityksiä (määrää vuoden alussa), kun edellisen vuoden alun yrityskannasta on vähennetty kyseisenä vuonna lopettaneet yritykset.

Koko maassa lopettaneita yrityksiä oli vuosina 1995–2003 vuosittain noin 20 000¹¹¹, mikä on ollut hieman alle 10 % vuotuisesta yrityskannasta¹¹². Tarkastuksen kohteena olleiden yritysten toiminnan lopettamisaste suhteessa yrityskantaan oli keskimäärin pienempi kuin kaikilla maan yrityksillä.

Koko maassa vireille pantujen konkurssien määrä suhteessa lopettaneitten yritysten määrään on laskenut vuosina 1995–2003 noin 20 %:sta noin 13 %:iin ja suhteessa yrityskantaan 2,2 %:sta 1,1 %:iin. Tarkastelukohteena olevien yritysten konkurssien määrä suhteessa yrityskantaan vastasi koko maan kehitystä (vaihteli vuosittain 0–2,4 %:n välillä). Tarkastelujaksolla konkurssien määrä suhteessa lopettaneitten yritysten määrään oli noin 18 %.

Vuosina 1999–2001 toimintansa lopettaneiden kahdeksan yrityksen joukossa oli viisi yritystä, joiden ydintoiminnat sulautettiin emoyhtiönsä tai joiden toiminta ulkoistettiin myymällä yritys ulkopuoliselle yritykselle. Myytyjen yritysten toiminta sulautettiin ostajayritysten toimintaan.

3.2.2 Myönnetty investointituki

Vuonna 1995 tarkastuksen kohdejoukon yrityksistä (N=49) 32 yritykselle myönnettiin investointitukea yhteensä lähes 6 miljoonaa euroa, mikä oli noin 20 % koko tavoitteen 6 alueelle myönnetystä investointituesta (yhteensä noin 30 miljoonaa euroa). Koko maassa investointitukea myönnettiin vuonna 1995 yhteensä lähes 70 miljoonaa euroa¹¹³.

¹¹⁰ Yksi yritys lopetti toimintansa Y-tunnuksella, mutta yrityksen omistajavaihdon jälkeen se jatkoi toimintaansa entisellä nimellä ja entisen toimitusjohtajan johdolla.

¹¹¹ Tilastokeskus, Suomen tilastollinen vuosikirja 2004, s. 195.

¹¹² Tänä ajanjaksona se on vaihdellut 8,0–9,9 %:n välillä.

¹¹³ Hakuperusteena käytetty YRTTI-järjestelmässä:

- raportointityyppinä: "myönnetyt, päätasolla"
- dimensiona 1: "EU-Tavoitealue"
- dimensiona 2: ("yritys", jolloin tiedot ilmoitettu EU-tavoitealueittain yrityskohtaisesti tai "tyhjä", jolloin tiedot EU-tavoitealueittain).

Ohjelmakaudella 1995–1999 tarkastelujoukon yritykset kuuluivat tavoitteen 6 alueeseen ja ohjelmakaudella 2000–2006 Itä- ja Pohjois-Suomen tavoitteen 1 alueisiin.

Taulukko 5. Tarkastelluille yrityksille myönnetty investointituki vuosina 1995–2003, euroa¹¹⁴.

Vuosi	Investointituki yhteensä	Investointituki keskimäärin	Tukea saaneiden yritysten määrä, N
1995	5 984 833	187 026	32
1996	3 041 426	202 762	15
1997	1 508 141	188 518	8
1998	3 433 893	286 158	12
1999	1 485 268	185 658	8
2000	2 629 220	292 136	9
2001	2 211 574	368 596	6
2002	2 038 130	339 688	6
2003	1 558 845	389 711	4
Yhteensä	23 891 330	238 913	100

Tarkastuksen kohteena olleille yrityksille myönnettiin investointitukea vuosina 1995–2003 yhteensä lähes 24 miljoonaa euroa. Vuositasolla se oli keskimäärin lähes 240 000 euroa yritystä kohti. Keskimääräinen myönnetty investointituki vaihteli vuosittain paljon. Se oli pienin (noin 186 000 euroa) vuonna 1999 ja suurin (lähes 390 000 euroa) vuonna 2003.

Suurin yksittäiselle yritykselle myönnetty investointituki¹¹⁵ vuositasolla oli noin 1,5 miljoonaa euroa. Tuen saanut¹¹⁶ yritys oli toiminnassa vuoden 2003 lopussa, mutta vuoden 2004 lopussa se haki lupaa sulautua toiseen yritykseen.

¹¹⁴ Yhdelle yritykselle samana vuonna myönnetyt investointituet on laskettu yhteen. Tuettuja hankkeita oli esimerkiksi vuonna 1995 yhteensä 36. Arvot on ilmoitettu käyvin hinnoin.

¹¹⁵ Yksittäinen hankepäätös. Myöntäjänä Pohjois-Savon TE-keskus vuonna 2001.

¹¹⁶ Myönnetystä tuesta on maksettu yhteensä 1,13 miljoonaa euroa (tilanne 10.1.2005. Hankkeen toteutusaika päättyy 9/2005). FIMOS2000-hankerekisterin mukaan maksetusta tuesta 50 % oli peräisin EU-rahoituksesta ja vastaava osuus kansallisesta julkisesta rahoituksesta (valtio).

Suurin yhdelle yritykselle myönnettyjen investointitukien kokonaismäärä vuosina 1995–2003 oli noin 2,8 miljoonaa euroa¹¹⁷. Vuoden 2004 alussa kyseinen yritys on sulautunut tytäryhtiönsä kanssa uudeksi yritykseksi¹¹⁸.

3.2.3 Myönnetty kehittämistuki

Vuonna 1995 tarkastuksen kohdejoukon yrityksistä (N=49) 32 yritykselle¹¹⁹ myönnettiin kehittämistukea yhteensä noin 0,7 miljoonaa euroa, mikä oli noin 8 % koko tavoitteen 6 alueelle myönnetystä kehittämistuesta (yhteensä 8,3 miljoonaa euroa).

Taulukko 6. Tarkastetuille yrityksille myönnetty kehittämistuki vuosina 1995–2003, euroa¹²⁰.

Vuosi	Kehittämistuki yhteensä	Kehittämistuki keskimäärin	Tukea saaneiden yritysten määrä, N
1995	656 589	20 518	32
1996	554 936	36 996	15
1997	635 834	35 324	18
1998	230 905	38 484	6
1999	60 128	20 043	3
2000	247 429	35 347	7
2001	333 711	55 619	6
2002	127 843	25 569	5
2003	154 400	22 057	7
Yhteensä	3 001 775	30 321	99

¹¹⁷ Myönnetystä kokonaismäärästä tukea maksettu yhteensä noin 2,6 miljoonaa euroa (tilanne 10.1.2005). Tuen myöntäjinä Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon TE-keskukset.

¹¹⁸ Toiminta aikaisemmalla Y-tunnuksella on lakannut.

¹¹⁹ Tarkastuksen kohteena olleista yrityksistä vuonna 1995 sai 15 sekä investointi- että kehittämistukea, 17 pelkästään kehittämistukea ja samoin 17 yksistään investointitukea.

¹²⁰ Yhdelle yritykselle samana vuonna myönnetyt kehittämistuet on laskettu yhteen. Tuettuja hankkeita oli esimerkiksi vuonna 1995 yhteensä 43.

Tarkastuksen kohteena olleille yrityksille myönnettiin kehittämistukea vuosina 1995–2003 yhteensä kolme miljoonaa euroa. Vuositasolla se oli keskimäärin noin 30 000 euroa yritystä kohti. Keskimääräinen kehittämistuki oli pienin (noin 20 000 euroa) vuonna 1999 eli samana vuonna kuin keskimääräinen investointituki oli pienin. Keskimääräinen yritysکوhtainen kehittämistuki oli suurin (lähes 56 000 euroa) vuonna 2001.

Suurin yksittäiselle yritykselle myönnetty kehittämistuki¹²¹ vuositasolla oli noin 135 000 euroa. Tuen saanut¹²² yritys oli toiminnassa tarkastushetkellä. Suurin yhdelle yritykselle myönnettyjen kehittämistukien kokonaismäärä aikavälillä 1995–2003 oli noin 340 000 euroa¹²³. Yritys oli toiminnassa tarkastushetkellä.

3.2.4 Tukien työllistämistavoite ja tavoitteen toteutuminen

Yrityskohtaisia havaintoja

Tarkastuksen kohteena olleissa hakemuksissa suurin ilmoitettu tuen myötävaikutuksella syntyvien uusien työpaikkojen tavoitemäärä oli 156¹²⁴. Kyseinen yritys ilmoitti (vuonna 1996) lisäksi myönnettävän tuen¹²⁵ avulla uudistettavaksi yhteensä 145 työpaikkaa ja projektiaikaiseksi työpaikkavaikutukseksi 105 työpaikkaa. Tilinpäätös- ja toimintakertomustietojen mukaan yrityksessä työskenteli vuonna 1996 keskimäärin 80 työntekijää. Enimmillään yrityksessä työskenteli aikavälillä 1995–2003 keskimäärin 140 työntekijää tilivuoden aikana (vuonna 1997), joten toteutuma jäi selvästi tavoitteesta.

¹²¹ Yksittäinen hankepääätös. Myöntäjänä oli Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus vuonna 1996.

¹²² Tuki on maksettu myöntöpäätöksen suuruisena.

¹²³ Myönnetystä kokonaismäärästä tukea on maksettu yhteensä noin 333 000 euroa (tilanne 10.1.2005). Tuen myöntäjänä Etelä-Savon TE-keskus.

¹²⁴ Ne sisältyvät kolmeen investointihankkeeseen vuonna 1996. Tarkastuksessa hankkeita ei ole eritelty, vaan ne käsiteltiin vuositasolla yhteenlaskettuna.

¹²⁵ Investointitukea myönnettiin vuonna 1996 yhteensä noin 725 000 euroa (Lapin TE-keskus), joista on maksettu yhteensä noin 708 000 euroa vuosina 1997–1998.

Vuonna 2003 kyseisessä yrityksessä toimi keskimäärin 7 työntekijää.

Yksittäisistä hankkeista suurin tuen myötävaikutuksella syntyvien uusien työpaikkojen määrä oli hakemuksessa ilmoitetun tavoitteen mukaan 100. Kyseinen yritys ilmoitti (vuonna 1995) lisäksi tuen¹²⁶ avulla uudistettavaksi yhteensä 80 työpaikkaa. Yritys sulautettiin toiseen yritykseen vuonna 2000¹²⁷.

Hakemuksissa suurimmaksi tuen avulla uudistettavien (turvattujen) työpaikkojen tavoitemääräksi ilmoitettiin 200¹²⁸ (vuonna 1997). Lisäksi kyseinen yritys ilmoitti uusien työpaikkojen tavoitteeksi 21. Vuoden 1997 aikana yrityksessä työskenteli keskimäärin 97 työntekijää. Henkilöstömäärä oli suurimmillaan vuonna 2003, keskimäärin 145 työntekijää.

Suurimmaksi projektin aikaisten työpaikkavaikutusten määräksi ilmoitettiin 117 (vuonna 2002). Kyseinen yritys ilmoitti lisäksi, että tuella turvataan 160 työpaikkaa. Yrityksen toiminta Y-tunnuksella loppui samana vuonna¹²⁹, mutta toiminta jatkui uudella tunnuksella ja entisellä nimellä. Tarkastuksessa kyseisen yrityksen tulkittiin jatkaneen toimintaansa. Vuonna 2002 yrityksen henkilöstömäärä oli keskimäärin 248. Toimintaa jatkaneen yrityksen henkilöstömäärä oli vuonna 2003 keskimäärin 264.

Edellä mainittujen tapausten perusteella voidaan olettaa, että yrityksillä on useissa tapauksissa taipumus arvioida työllisyysvaikutukset suuremmaksi kuin toteutumaksi tulee. Kokonaistavoite saattaa ylittää toteutuman myös siksi, että samana vuonna myönnettyjen

¹²⁶ Investointitukea myönnettiin noin 210 000 euroa. Myöntäjänä Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus. Tuki on maksettu kokonaan vuonna 1996.

¹²⁷ Toiminta aikaisemmalla Y-tunnuksella on lakannut.

¹²⁸ Laskettu yhteen yritykselle vuonna myönnettyjen investointi- ja kehittämishankkeiden (yksi investointihanke ja yksi kehittämishanke) työpaikkatavoitteet. Yritykselle myönnetyn investointituen määrä oli noin 320 000 euroa ja kehittämistuen määrä noin 67 000 euroa. Myöntäjänä Lapin TE-keskus. Myönnetystä investointituesta on maksettu noin 150 000 euroa vuonna 2000 ja kehittämistuesta noin 51 000 euroa vuonna 1998.

¹²⁹ Yritys jakautui kahdeksi eri yritykseksi, joista toinen sulautui edelleen uudeksi yritykseksi. Tämä yritys sulautui puolestaan emoyhtiönsä, joka otti käyttöönsä alkuperäisen tukea saaneen yrityksen nimen (ja toimii uudella Y-tunnuksella). Vuonna 2002 myönnetystä investointituesta (963 000 euroa, yksittäinen hankepäätös, Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus) maksettiin tukea 600 000 euroa ennen alkuperäisen yrityksen toiminnan lopettamista (heinäkuussa 2002).

yksittäisten hankkeiden työllisyysvaikutuksissa näyttäisi olevan osittain päällekkäisyyttä. TE-keskusten edustajien mukaan (ks. edellä luku 3.1.2) yritykset eivät liioittele työpaikkavaikutuksia.

Kokonaistavoite ja toteutuma

Hakemuksissa ilmoitettujen työpaikkavaikutusten mukaan¹³⁰ tarkastukseen valitun yritysjoukon olisi yksistään vuonna 1995 hyväksytyjen hakemusten perusteella tullut saavuttaa tuen avulla uudistettuja (säilytettyjä tai turvattuja) työpaikkoja lähes 2 000, ja vuosien 1995–2003 hakemusten mukaan yhteensä lähes 4 500.

Vuosina 1995–2003 myönnettyjen tukien myötävaikutuksella uusia työpaikkoja olisi tullut syntyä kohdejoukolle yhteensä lähes 1 400 ja projektin aikaisia työpaikkoja yhteensä runsaat 300¹³¹.

Yritysten tilinpäätösaineiston perusteella tarkastettiin koko yritysjoukosta, kuinka yritysten ilmoittama henkilöstömäärätavoite on toteutunut. Tuen välitöntä vaikutusta tarkasteltiin tuen myöntövuoden ja myöntövuotta seuraavan vuoden henkilöstömäärien muutoksena¹³². Toteutumaa verrattiin hankehakemuksissa ilmoitettuihin työllisyystavoitteisiin¹³³. Tukien sysäysvaikutusta henkilöstön määrään ja vaikutusten pysyvyyttä arvioitiin 2 ja 5 vuoden viivästetyillä

¹³⁰ Hankehakemuksissa mainitut työllisyystavoitteet on laskettu vuositasolla tukimuodoittain yhteen.

¹³¹ Luvut perustuvat valitun yritysjoukon hakemuksissa ilmoitamiin määriin.

¹³² Eli kaavana:

Tuen välitön vaikutus henkilöstömäärään = henkilöstömäärä (t+1) – henkilöstömäärä (t).

Myöntöpäätös saattaa tapahtua vasta loppuvuodesta, joten henkilöstömäärän mahdollisen muutoksen ei oletettu tapahtuvan välittömästi tuen myöntämisen seurauksena, vaan mahdollisesti tilikauden viipeellä.

¹³³ *Tuen välitön vaikutus henkilöstömäärään verrattuna tavoiteltuun henkilöstömäärään = henkilöstömäärä (t+1) – [(henkilöstömäärä (t) + tavoiteltu henkilöstömäärän lisäys].*

Positiivinen erotus tarkoittaa, että henkilöstömäärä on kasvanut odotettua enemmän ja negatiivinen erotus, että henkilöstömäärä ei ole kasvanut odotuksen mukaisesti tai on vähentynyt myöntöhetkestä.

arvoilla¹³⁴. Muita työllisyyteen vaikuttavia tekijöitä ei tarkastelussa otettu huomioon.

Henkilöstömäärä on lisääntynyt kaikilla viivästetyillä arvoilla (t+1, t+2 ja t+5), mutta ainoastaan viivästetyllä arvolla t+2 henkilöstömäärä on ylittänyt tavoitteen. Tällä perusteella tuella saattaa olla vaikutusta. Tuen vaikutuksen pysyvyyttä tarkastellaan lähemmin luvussa 3.3.

Yrityskohtaisesti havaittiin, että useissa tapauksissa tavoitteet on asetettu toteutumaa korkeammaksi. Kahden vuoden viive oletettiin tarkastuksessa liian lyhyeksi arvioitaessa pitemmän ajan vaikutuksia. Lisäksi hankkeiden kesto saattoi olla pitempi kuin kaksi vuotta. Viiden vuoden viivettä arvioitaessa ongelmana saattavat olla tarkasteluvälillä saatujen uusien tukien välittömät vaikutukset ja lyhyemmän aikavälin sysäysvaikutukset. Luvussa 3.2.5 tarkastellaan yritysten henkilöstömäärän kehittymistä ja muita yritystoiminnan kehittymistä kuvaavia mittareita.

¹³⁴ Esimerkiksi tuen sysäysvaikutus henkilöstömäärään viiden vuoden päästä verrattuna tavoiteltuun henkilöstömäärään = henkilöstömäärä (t+5) – [(henkilöstömäärä (t) + tavoiteltu henkilöstömäärän lisäys)].

3.2.5 Yritysten kehittyminen vuosina 1995–2003

Yritysten kehittymistä vuosina 1995–2003 selvitettiin keskimääräis-tarkastelujen avulla.

Henkilöstö

Taulukko 7. Tarkasteltujen yritysten keskimääräinen henkilöstömäärä vuosina 1995–2003.

Vuosi	Keskimääräinen henkilöstömäärä	Muutosprosentti ¹³⁵	Yritysten määrä, N
1995	57,5		35
1996	66,5	15,4	32
1997	66,9	0,5	34
1998	80,7	20,6	35
1999	83,7	3,8	38
2000	87,2	4,2	37
2001	89,7	2,8	35
2002	70,0	-21,9	35
2003	70,4	0,5	34

Yritysten keskimääräinen henkilöstömäärä kasvoi vuoteen 2001 saakka. Henkilöstön kokonaismäärä kasvoi vuoteen 2000 asti. Vuonna 2003 henkilöstön kokonaismäärä oli 835 vähemmän kuin vuonna 2000. Kokonaismäärän kuvaaminen ei anna kuitenkaan oikeaa kuvaa henkilöstön kehityksestä, sillä yritysten määrä on lopettamisien vuoksi samalla vähentynyt. Keskimääräiset arvot kuvaavat tässä tapauksessa paremmin yritysten kehitystä. Tarkasteltujen yritysten keskimääräinen henkilöstömäärä oli noin 75 vuosina 1995–2003.

Ensimmäisellä ohjelmakaudella 1995–1999 keskimääräinen henkilöstömäärä kasvoi noin 46 %. Nykyisen ohjelmakauden alussa kasvu jatkui, mutta vuoden 2001 jälkeen yritysten henkilöstömäärä

¹³⁵ Muutosprosentti on laskettu pyöristämättömistä arvoista.

oli keskimäärin lähes samansuuruinen kuin vuosina 1996–1997. Osasyynä oli tarkastelujoukon suurimman työllistäjän sulautuminen emoyhtiönsä vuoden 2001 lopussa. Tämä näkyi myös vuonna 2002 keskimääräisen liikevaihdon alenemisena.

Liikevaihto

Taulukko 8. Tarkasteltujen yritysten keskimääräinen liikevaihto vuosina 1995–2003, euroa.

Vuosi	Keskimääräinen liikevaihto ¹³⁶	Muutosprosentti	Yritysten määrä, N
1995	7 508 956		35
1996	7 583 754	1,0	38
1997	9 526 848	25,6	39
1998	11 394 353	19,6	38
1999	11 055 739	-3,0	39
2000	12 037 714	8,9	38
2001	12 937 168	7,5	36
2002	10 942 486	-15,4	35
2003	13 859 785	26,7	33

Ohjelmakaudella 1995–1999 keskimääräinen liikevaihto kasvoi vuoteen 1998 saakka. Vuonna 1999 se oli hieman alhaisempi kuin vuonna 1998. Nykyisellä ohjelmakaudella kasvu jatkui lukuun ottamatta vuoden 2002 tilapäistä laskua. Tarkasteltujen yritysten keskimääräinen liikevaihto oli 10,7 miljoonaa euroa vuosina 1995–2003.

Tuottavuus

Keskimääräisen liikevaihdon ja henkilöstömäärän selvä lasku vuonna 2002 ei näkynyt yritysten keskimääräisessä tuottavuudessa (lii-

¹³⁶ *Arvot on esitetty vertailtavuuden vuoksi kiintein hinnoin; deflatoimalla elinkustannusindeksillä (perusvuotena vuosi 2003).*

kevaihto jaettuna henkilöstömäärällä). Tuottavuusluvut olivat heikoimmat vuosina 1996 ja 1999.

Taulukko 9. Tarkasteltujen yritysten keskimääräinen tuottavuus vuosina 1995–2003, euroa.

Vuosi	Keskimääräinen tuottavuus	Muutosprosentti	Yritysten määrä, N
1995	136 744		35
1996	121 912	-10,8	32
1997	144 915	18,9	34
1998	153 520	5,9	35
1999	125 223	-18,4	38
2000	136 576	9,1	37
2001	148 485	8,7	35
2002	155 909	5,0	35
2003	176 903	13,5	32

Ohjelmakaudella 1995–1999 keskimääräinen tuottavuus vaihteli. Se päättyi vuonna 1999 alhaisemmalle tasolle kuin ohjelmakauden alussa, joten keskimääräisessä tuottavuudessa ei tapahtunut kasvua ensimmäisellä ohjelmakaudella.

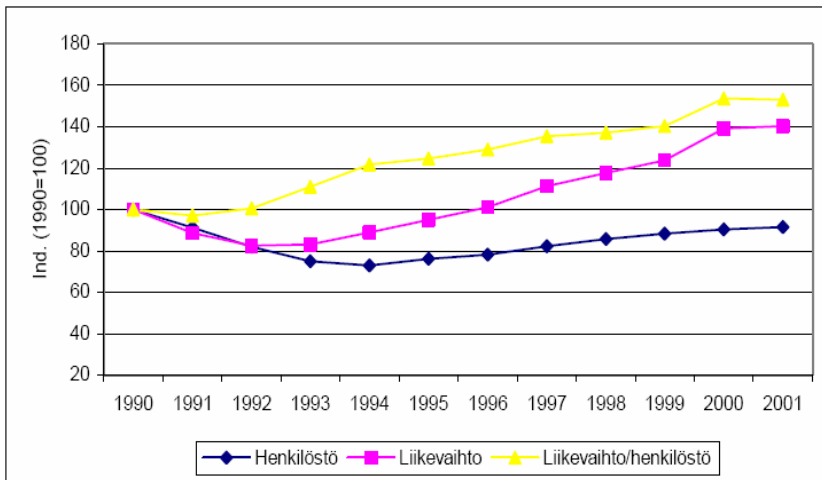
Tarkastuksen kohteena olleiden yritysten ensimmäisen ohjelmakauden keskimääräistarkastelun tulokset eivät tue Muotio (1998, s. 50–52) haastattelututkimuksen tuloksia. Niiden mukaan investointitukea saaneista yrityksistä 62 % ilmoitti tuetun hankkeen parantaneen tuottavuutta paljon tai erittäin paljon. Kehittämistukea saaneissa yrityksissä vastaava luku oli 41 %.

Syynä tarkastuksen kohteena olleiden yritysten ensimmäisen ohjelmakauden tuottavuuden vaihteluun olivat keskimääräisen henkilöstömäärän ja liikevaihdon suhteellisten muutoksien erot. Esimerkiksi vuonna 1996 keskimääräinen henkilöstömäärä kasvoi 15,4 %, mutta liikevaihto vain 1,0 %, jolloin tuottavuus laski 10,8 %. Vuonna 1999 tuottavuuden lasku edelliseen vuoteen verrattuna johtui keskimääräisen liikevaihdon laskusta.

Nykyisen ohjelmakauden alussa vuonna 2000 keskimääräinen tuottavuus oli samalla tasolla kuin ensimmäisen kauden alussa, mutta se kääntyi selvään kasvuun. Nykyisellä ohjelmakaudella keskimääräisen tuottavuuden kasvu on ollut jatkuvaa. Vuonna 2002 kes-

kimääräinen tuottavuus nousi 5,0 % edelliseen vuoteen verrattuna huolimatta keskimääräisen henkilöstömäärän ja liikevaihdon laskusta. Syynä oli se, että keskimääräinen henkilöstömäärä laski jyrkemmin. Muina vuosina keskimääräinen liikevaihto on kasvanut suhteellisesti keskimääräistä henkilöstömäärää enemmän. Tuottavuus oli korkeimmalla tasolla tarkastelujakson lopussa vuonna 2003¹³⁷.

Tarkasteltujen yritysten keskimääräinen henkilöstömäärä on kasvanut vuodesta 1995 vuoteen 2003 noin 21 %. Keskimääräinen liikevaihto on kasvanut vastaavassa ajassa noin 85 %. Keskimääräinen tuottavuus oli vuonna 2003 lähes 30 % korkeammalla tasolla kuin vuonna 1995. Koko tarkastelujakson (vuosien 1995–2003) yritysten keskimääräinen tuottavuus oli 144 134 euroa henkilöä kohti.



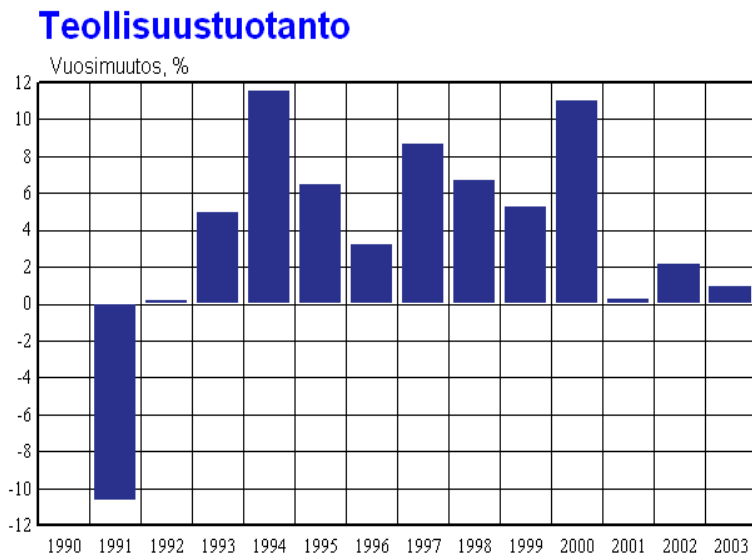
Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri, Tilastokeskus.

Kuvio 2. Koko maan yritysten henkilöstön, liikevaihdon ja tuottavuuden kehitys vuosina 1990–2001 (ind. 1990=100).
(Lähde: Kauppa- ja teollisuusministeriö, Yrittäjäyyskatsaus 2003, s. 19)

¹³⁷ Yritysten määrien poikkeaminen taulukoiden 8 ja 9 vastaavien vuosien välillä johtuu puuttuvista tiedoista.

Tarkasteltujen yritysten henkilöstön ja liikevaihdon kehityksen suunta vuosina 1995–2001 vastaa kuviossa 2 esitettyä yritysten kehitystä. Poikkeamana on tarkasteltujen yritysten liikevaihdossa vuonna 1999 tapahtunut pieni notkahdus sekä tuottavuuden selvempi vaihtelu. Tarkasteltujen yritysten keskimääräisen henkilöstömäärän lasku tapahtui vuoden 2001 jälkeen.

Tarkasteltujen yritysten liikevaihdon kasvun taustalla saattaa olla vuodesta 1992 alkanut teollisuustuotannon yleinen kasvu (vrt. myös kuvat 2 ja 3), joten tulokset voivat olla riippuvaisia suhdannetilanteesta. Ensimmäisen ohjelmakauden aikana vuosina 1996 ja 1999 teollisuustuotannon kasvu hidastui edellisiin vuosiin verrattuna. Samoillem vuosille osui myös tarkastuksen kohteena olleiden yritysten keskimääräisen tuottavuuden lasku.



Lähde: Tilastokeskus
20.12.2004/ta14/jka/suku



Kuvio 3. Teollisuustuotannon vuosimuutos (%) vuosina 1990–2003.

(Lähde: http://www.ek.fi/ek_suomeksi/talous/tietoa_Suomen_taloudesta/kuvat/ta14_w.png)

Vuoden 2000 jälkeen teollisuustuotannon ja bruttokansantuotteen kasvu ovat selvästi hidastuneet. Vuosien 2002–2003 hitaan kasvun aikana teollisuuden työllistämien henkilöiden määrä väheni voimakkaasti. Sama ilmiö esiintyi tarkastelluissa yrityksissä.

Kokonaisliikevaihdon ja henkilöstölukujen käytössä ongelmana on vertailtavuus eri vuosien välillä muun muassa yritysten poistumisen vuoksi. Keskimääräiset luvut antavat paremman kuvan kokonaiskehityksestä, mutta näissä vertailuissa suurimpien yritysten painoarvo saattaa korostua.

Koska tarkastuksessa oli käytössä laaja paneeliaineisto¹³⁸, odotettiin ekonometrisen analyysin antavan edellisiä tarkempia ja luotettavampia tuloksia tuen vaikuttavuudesta ja vaikutusten pysyvyydestä. Analyysin tuloksia on kuvattu lähemmin luvussa 3.3.

3.3 YRITYSTUEN VAIKUTUSTEN PYSYVYYDEN ARVIOINTI

Useimpien aikaisempien yritystukien vaikuttavuutta koskevien tutkimuksien mukaan¹³⁹ tukien vaikutukset on nähty merkittävänä. Näiden tutkimusten mukaan investointituki on vaikuttanut voimakkaasti yritysten teknologiseen tasoon ja tuottavuuteen¹⁴⁰. Tämä on perustunut siihen, että kehitysalueen investointitukea on myönnetty usein hankkeisiin, joiden avulla yritys uudistaa käyttöomaisuuttaan olennaisesti korkeatasoisemmaksi. Kehittämistuki on puolestaan vaikuttanut liikkeenjohdon osaamisen lisäksi teknologian tason nousuun sekä tuotteiden kehittämiseen.

Kriittisemmin yritystukien vaikutuksia on käsitellyt Venetoklis (2001) sekä Kangasharju ja Venetoklis (2002). Venetoklisin (2001) mukaan¹⁴¹ Suomessa 1990-luvulla kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla toteutetussa yritystukipolitiikassa yritystuen vaikuttavuus on jäänyt varsin tehottomaksi. Osasyiksi on esitetty viran-

¹³⁸ *Tuki- ja tilinpäätöstiedot muodostavat paneeliaineiston kyseisiltä vuosilta, joten paneeliaineiston analyysillä (eli poikkileikkaus- ja aikasarja-aineistojen yhdistelmällä) on mahdollisuus seurata samoja havaintoyksiköitä ajanjaksosta toiseen.*

¹³⁹ *Muun muassa Muotio (1998), Silander ym. (2000) ja Penttinen (2001).*

¹⁴⁰ *Ks. myös Penttinen (2001, s. 36).*

¹⁴¹ *Venetoklis (2001, summary, s. 1–10).*

omaisten käyttämän budjetoinnin maksimointipyrkimystä¹⁴². Venetoklisin mukaan suorien tukimuotojen käyttöä tulisi vähentää ja sen sijaan siirtyä erilaisiin lainamuotoihin ja neuvontapalveluihin. Kangasharjun ja Venetoklisin (2002) mukaan¹⁴³ kauppa- ja teollisuusministeriön tuilla ei ole vaikutusta yritysten työllistämiseen.

Vuonna 2003 perustettiin 15 seudullista yrityspalvelupistettä¹⁴⁴. Tällä tavoin on kehitetty yrityspalvelujen seutukunnallista ja paikallista saatavuutta. Myös TE-keskusten pk-yrityksille tuoteistettuja asiantuntijapalveluita on kehitetty käynnistämällä palvelutarjonnan uudistamis- ja kehittämishankkeita sekä vaikuttavuustutkimuksia.

Tutkimusten erilaiset tulokset johtuvat osittain käytetyistä tutkimusmenetelmistä¹⁴⁵. Esimerkiksi Penttisen (2001, s. 70) yritysten haastatteluihin perustuneen tutkimuksen mukaan yritystuilla tuetuilla hankkeilla on käytetyillä kriteereillä¹⁴⁶ mitaten ollut myönteinen vaikutus yritysten kehitykseen. Ekonometrisen menetelmän käyttöä perustellaan sillä, että menetelmällä voidaan puolueettomasti arvioida tuen vaikuttavuutta, kun taas tuenantajan tekemät arvioinnit tai tuensaajan haastatteluvastaukset voivat helposti olla subjektiivisia.

Vaikuttavuuden arvioinnin ongelmia käsittelevässä luvussa (3.1.2) todettiin ongelmiksi ensinnä se, miten hankerahoituksen nettovaikutukset voidaan todentaa muiden tekijöiden vaikutuksista ja toiseksi se, miten tuetun hankkeen vaikutukset voidaan erottaa yrityksen kokonaiskehityksestä. Tarkastuksessa pyrittiin ekonometri-

¹⁴² Artikkeliväitöskirjaan on koottu yhteen kolme tutkimusta, joista kolmannessa on testattu William Niskasen virastojen budjettimaksimointia koskevaa teoriaa. Ongelmaa pyritään lähestymään tukien tarjontapuolelta eli tutkimuksen mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö pyrkii maksimoimaan oman budjettinsa ja synnyttää siten yritystukien tarjontaa.

¹⁴³ Ks. Kangasharju ja Venetoklis (2002, suomenkielinen yhteenveto).

¹⁴⁴ Kauppa- ja teollisuusministeriö, Toimintakertomus 2003.

¹⁴⁵ Silanderin ym. (2000) ja Muotion (1998) tutkimuksissa pääasiallisena tiedonkeruumenetelmänä on käytetty kyselylomakkeita ja puhelinhaastatteluja. Penttisen (2001) tutkimuksessa on käytetty case-tyyppisten kohdeyrityksissä tapahtuneita haastatteluja. Venetoklisin (2001) sekä Kangasharjun ja Venetoklisin (2002) tutkimuksissa on käytetty ekonometrisiä arviointimenetelmiä.

¹⁴⁶ Kriteereinä olivat työllisyysvaikutukset, tuen perusvaikutukset (muun muassa vaikutus liikevaihtoon ja kannattavuuteen), hankkeiden erityispiirteet (muun muassa vaikutus käyttöomaisuuden tekniseen tasoon sekä tuotantotoimintaan ja -kapasiteettiin), kilpailuvaikutukset, sivuvaikutukset ja instrumenttivaikutus (eli tuen merkitys hankkeen toteuttamiselle).

sen analyysin avulla arvioimaan tuen vaikutusta lähinnä henkilöstömäärään ja liikevaihtoon sekä vaikutusten pysyvyyttä. Lisäksi pyrittiin löytämään muita mahdollisia yritysten toimintaa selittäviä tekijöitä.

Yritystuen vaikuttavuutta ja vaikutusten pysyvyyttä arvioitiin yritysten vuosien 1995–2003 tuki- ja tilinpäätöstiedoista poimitun aineiston avulla¹⁴⁷. Lisäksi havaintoaineistona olivat tiedot yritysten toimialasta, sijainnista, iästä ja ulkomaankaupasta. Yrityskohtaisten vuosihavaintojen määrä oli noin 430¹⁴⁸. Tilastollisesta aineistosta tehdystä ekonometrisesta analyysistä jätettiin yksi yritys puutteellisten tietojen vuoksi¹⁴⁹. Tukimuuttujan viipeiden ja puuttuvien työpaikkatietojen vuoksi analyyseihin oli käytettävissä noin 130 yrityskohtaista havaintoa¹⁵⁰.

Analyysissa olivat mukana pelkästään tukea saaneet yritykset, joten ei-tukea saaneita yrityksiä ei ollut kontrolliryhmänä. On kuitenkin huomattava, että vuosi 1995 oli ainoa vuosi, jolloin kaikki aineiston yritykset (48 kpl) saivat tukea. Vuosina 1996–2003 tukea saaneita yrityksiä oli vuosittain 10–23. Tällaiset yritykset vaihtelivat vuodesta toiseen.

Malleissa lähdettiin siitä alkuoletuksesta, että liikevaihto selittää työpaikkojen määrää, mutta työpaikkojen määrä ei selitä liikevaihtoa. Eli yritys ei pysty kasvattamaan liikevaihtoaan pelkästään palkkaamalla lisää henkilökuntaa¹⁵¹.

¹⁴⁷ *Estimoimalla ekonometrisia malleja, jossa selitettävänä muuttujana oli henkilöstön määrä, liikevaihto ja tulos. Selittäjinä käytettiin tukimuuttujan (investointi- ja kehittämistuki yhteensä) lisäksi myös muita muuttujia. Euromääräiset arvot on defloitoitu elinkustannusindeksillä (perusvuotena käytettiin vuotta 2003). Aineiston esikäsitelyssä käytettiin Excel-ohjelmaa ja estimoinnissa Stata-ohjelmaa.*

¹⁴⁸ *Havaintojen määrä = vuosien lkm * yritysten lkm.*

¹⁴⁹ *Analyysissa oli 98 investointitukihavaintoa (kokonaismäärä oli 100) ja 94 kehittämistukihavaintoa (kokonaismäärä oli 99). Yksittäisiä tukipäätöksiä oli enemmän, mutta niitä ei eritelty, vaan myönnetyt tuet laskettiin yrityskohtaisesti tukimuodoittain yhteen vuosittaisiksi tukihavainnoiksi tukien kokonaistaikutusten arvioimiseksi.*

¹⁵⁰ *Tukimuuttuja mittasi 1–5 vuodella viivästettyä tuen vaikutusta selitettävään muuttujaan (esimerkiksi henkilöstön määrään) vuosina 2000–2003 (eli mitattiin tuen vaikutusten pysyvyyttä). Tukihavainnot lähtivät vuodesta 1995.*

¹⁵¹ *Erillisiä endogeenisuustestejä ei kuitenkaan ole tehty.*

Muita yritysten toimintaan ja kehitykseen vaikuttavia tekijöitä arvioitiin tilastollisen aineiston lisäksi toimintakertomusten tekstianalyysin avulla¹⁵².

3.3.1 Tuen vaikutus henkilöstömäärään

Tuen välitöntä vaikutusta (projekti aikaista vaikutusta) yritysten henkilöstömäärään tarkasteltiin samana vuonna sekä vuoden viipeellä. Tuen sysäysvaikutusta ja vaikutusten pysyvyyttä yritysten liikevaihtoon ja henkilöstön määrään arvioitiin 2–5 vuoden viiväste-tyillä arvoilla.

Luvussa 3.2.5 kuvattu tarkasteltavien yritysten keskimääräisen henkilöstömäärän muutos oli kasvujohteinen vuoteen 2001 saakka. Sen jälkeen suurimman työllistäjän sulautuminen¹⁵³ emoyhtiönsä laski tarkasteltavien yritysten keskimääräisen henkilöstömäärän lähes tarkastelujakson alkupään vuosien (1996–1997) tasolle. Keskimääräisen henkilöstömäärän perusteella pitemmän ajan pysyvää vaikutusta ei voida arvioida, sillä keskimääräisissä arvoissa painottuvat suurimpien työllistäjien henkilöstömäärät. Ekonometrinen analyysi¹⁵⁴ antaa tässä tapauksessa luotettavamman kuvan tuen vaikutuksista.

Analyysin perusteella tuella on ollut pieni, mutta tilastollisesti merkitsevä ja ainakin viiden vuoden viipeellä pysyvä vaikutus henkilöstömäärään. Vaikutusta tätä pidemmällä aikavälillä ei analyysillä tutkittu, joten tuen pidemmän ajan pysyvästä vaikutuksesta ei ole tietoa. Toteutuman mukaan 10 %:n tuen lisäys¹⁵⁵ lisäisi työpaikkoja 0,5 %. Analyysin tulokset on esitetty liitteessä 1¹⁵⁶.

¹⁵² *Toimintakertomusaineisto toi lisätietoa yritysten kehitykseen vaikuttavista tekijöistä.*

¹⁵³ *Yrityksen purkautumisen vuoksi yrityksestä ei ollut saatavissa tilinpäätöstietoja vuosilta 2002–2003.*

¹⁵⁴ *Varauksena mallin käyttökelpoisuudelle on, että periaatteessa on mahdollista, että tuki on endogeeninen (sisäsyntyinen) tekijä. Tehtyjen lisäselvitysten perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että tuen endogeenisuusongelma on vähäinen. Työllisyysnäkökohdat liittyvät lähinnä EU-tavoiteohjelmien edellyttämään seurantaan. Tuen myöntämisen edellytyksissä työllisyysvaikutukset ovat lähinnä toissijaisia tavoitteita. Mallin selitysaste oli $R^2 = 0,81$.*

¹⁵⁵ *Esimerkiksi tuen lisäys 100 000 eurosta 110 000 euroon.*

¹⁵⁶ *Jatkuvista muuttujista [työpaikat (työ), liikevaihto (myynti), tuki ja tase] on esitimoinneissa käytetty logaritimuunnoksia.*

Tulos poikkesi Kangasharjun ja Venetoklisin (2002) ekonometrisen analyysin tuloksesta. Sen mukaan tuella ei ollut vaikutusta työllistämiseen. Kangasharjun ja Venetoklisin käyttämä yritysaineisto oli huomattavasti laajempi, mutta aikajänne oli lyhyempi (vuodet 1995–1998).

3.3.2 Tuen vaikutus liikevaihtoon ja tulokseen

Silanderin ym. (2000, s. 55) tutkimuksen mukaan tuen vaikutukset ovat selvimmin havaittavissa liikevaihdossa ja kannattavuudessa. Tarkastuksessa tehdyn ekonometrisen analyysin perusteella tuen vaikutus liikevaihtoon on ollut vähäinen ja ohimenevä (ks. liite 2), mutta pieni välitön vaikutus tuella voitiin havaita (mutta selitysaste oli alhainen). Liikevaihdon vaihtelu oli henkilöstömäärän vaihtelua suurempi. Tämä saattaa selittää sen, ettei tuki näkynyt liikevaihdossa yhtä hyvin kuin henkilöstömäärässä. Liikevaihdon merkittävä keskimääräinen kasvu (ks. luku 3.2.5) johtui lähinnä muista tekijöistä.

Analyysin mukaan tuella ei ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta tulokseen (ks. liite 3). Tämä selittyy osittain sillä, että esimerkiksi investointituella ei ole perinteisenkään menettelytavan¹⁵⁷ mukaisesti kirjattuna olennaista tulosvaikutusta tilinpäätöksessä, koska tukea ei kirjata tuotoksi, vaan se käsitellään hankintamenon vähennyksenä. Tällöin poistosuunnitelma laaditaan avustuksella vähennykselle hankintamenoille. Analyysin mukaan tuella (yhteenlasketulla investointi- ja kehittämistuella ja niillä tehdyillä toimenpiteillä) ei ole myöskään merkitsevää kerrannaisvaikutusta tulokseen.

Kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 1 §:n sekä kirjanpitoasetuksen (1339/1997) 2 luvun 1 §:n (oli voimassa 30.12.2004 saakka) mukaan toimintakertomuksessa tulee esittää tiedot olennaisista tapahtumista tilikaudella ja sen päättymisen jälkeen.

Vain yksittäisissä yritysten toimintakertomuksissa oli mainittu saaduista yritystuista ja yritystukien käyttötarkoituksista. Yritystu-

¹⁵⁷ *Pysyvän vastaavan hankkimiseksi saadun avustuksen käsittelyssä on kaksi vaihtoehtoa, perinteinen ja IAS-periaatteen mukainen. IAS 20:n mukainen menettelytapa on se, että poistosuunnitelma ja poistot tehdään koko hankintamenosta ja investointiavustusta käsitellään taseessa siirtovelkana. Siirtovelkana käsitelty avustus tuloutetaan tuloslaskelmassa tuotoiksi hyödykkeen vaikutusajan kuluessa.*

kien vaikutuksista yrityksen toimintaan oli mainintoja vielä harvemmin. Vaikutus nähtiin poistoja vähentävänä sekä tuen palautusehtoon liittyen mahdollisissa koneiden tai kalustojen myyntitilanteissa.

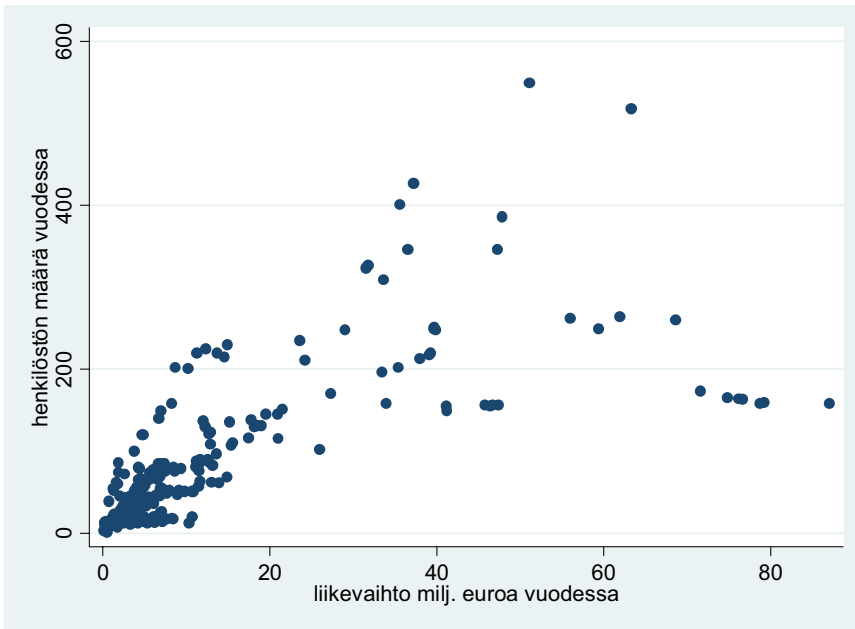
Neuvoston asetuksen rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 46 artiklan perusteella hallintoviranomaisen on huolehdittava, että tukitoimi saa julkisuutta ja että sen on annettava tietoa erityisesti mahdollisille lopullisille edunsaajille, ammattialojen järjestöille, talous- ja työmarkkinaosapuolille, miesten ja naisten tasaa arvoa edistäville elimille sekä asianomaisille valtiosta riippumattomille järjestöille tukitoimen tarjoamista mahdollisuuksista ja yleisölle yhteisön osuudesta kyseiseen tukitoimeen ja sen tuloksiin.

Vastaavat vaatimukset on asetettu komission asetuksessa (EY) N:o 1159/2000 jäsenvaltioiden toteuttamasta rakennerahastojen tukitoimiin liittyvästä tiedotus- ja julkistamistoiminnasta.

3.3.3 Muut henkilöstömäärään, liikevaihtoon ja tulokseen vaikuttavat tekijät

Liikevaihto

Analyysin mukaan liikevaihdon kasvun vaikutus henkilöstömäärään näkyi välittömästi ja vielä 1–2 vuoden päästä, mutta alenevalla kertoimella (ks. liite 1). Toteutuman mukaan liikevaihdon 10 %:n lisäys kasvattaa henkilöstömäärää 8 %.



Kuvio 4. Tarkasteltujen yritysten liikevaihdon ja henkilöstömäärän jakautuminen vuosina 1995–2003¹⁵⁸.

Analyysissä mukana olleissa yrityksissä oli keskimäärin 74,5 henkilöä¹⁵⁹. Liikevaihto oli käyvin hinnoin keskimäärin 10,1 miljoonaa euroa¹⁶⁰. Kiintein hinnoin¹⁶¹ liikevaihto oli keskimäärin 10,7 miljoonaa.

Liikevaihdolla oli ennako-odotusten mukaisesti tilastollisesti merkitsevä vaikutus myös tulokseen.

¹⁵⁸ Liikevaihtoarvot ovat vuoden 2003 arvoin.

¹⁵⁹ Henkilöstömäärähavainnot oli yhteensä 314. Havainnoissa esiintyi hajontaa (keskihajonta oli 85,1).

¹⁶⁰ Liikevaihtohavainnot oli 327. Keskihajonta oli 15,1 miljoonaa euroa.

¹⁶¹ Vuoden 2003 arvoin. Keskihajonta oli 15,9 miljoonaa euroa.

Toimiala

Toimialoista¹⁶² ainoastaan elektroniikkateollisuudella oli tilastollisesti merkitsevä vaikutus henkilöstömäärään. Elektroniikkateollisuudella oli merkitsevä vaikutus myös tulokseen. Toimialalla muu teollisuus oli lähes merkitsevä vaikutus tulokseen. Analyysin mukaan toimiala ei selittänyt liikevaihtoa.

Ulkomaankaupalla oli merkitsevä vaikutus liikevaihtoon toimialasta riippumatta. Liikevaihdon kautta ulkomaankauppa vaikuttaa epäsuorasti tulokseen ja henkilöstömäärään. Kun liikevaihto vakioidaan, ulkomaankaupalla ei ole suoraa nettovaikutusta tulokseen tai henkilöstömäärään.

Yritysten ikä¹⁶³ ja sijainti¹⁶⁴ eivät vaikuttaneet merkitsevästi liikevaihtoon, tulokseen tai henkilöstömäärään.

Ulkoiset markkinatekijät

Tilinpäätösaineiston asiakirja-analyysi tuki edellä mainittuja ekonometrisen analyysin tuloksia. Tilinpäätösten liitetietojen perusteella yritysten liikevaihto, tilikauden tulos ja henkilöstön määrä riippuvat usein alan (maailman)markkinatilanteesta. Yritystoiminnan lopettaminen oli myös yleisempää ulkomaankauppaa harjoittavissa yrityksissä, joten nämä yritykset ovat herkempiä maailmanmarkkinatilanteen muutoksille.

Yritysten toimintakertomusten perusteella liikevaihtoon ja tulokseen vaikuttavia ulkoisia markkinatekijöitä ovat lähinnä alan yleinen kysyntä- ja kilpailutilanne sekä raaka-aineiden ja tuotteiden hintataso. Myös valuuttakurssien muutokset ovat aiheuttaneet yritysten liikevaihdon ja kannattavuuden vaihteluja. Yritykset pyrkivät sopeuttamaan tuotanto- ja henkilöstömääränsä markkinatilanteen mukaisesti. Toimintakertomusten perusteella kannattavuuden paranta-

¹⁶² *Toimialajakona tarkastuksessa oli 1) puuteollisuus, 2) metalliteollisuus, 3) elektroniikkateollisuus ja 4) muu teollisuus.*

¹⁶³ *Yritykset jaettiin vanhoihin ja uusiin yrityksiin niiden perustamisvuoden perusteella. Uudet yritykset oli aineistossa määritelty vuonna 1990 tai myöhemmin perustetuiksi.*

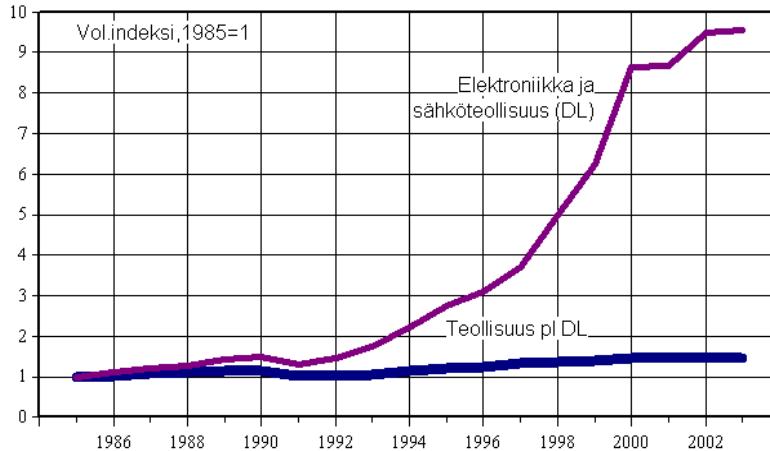
¹⁶⁴ *Itä-Suomi tai Pohjois-Suomi.*

miseksi kustannuksia pyritään leikkaamaan pääasiassa henkilöstöä supistamalla.

Teollisuustuotanto kasvoi 1990-luvulla läntisistä OECD-maista Suomea nopeammin vain Irlannissa. Suomessa teollisuustuotannon kasvu tapahtui pääasiassa elektroniikkateollisuuden ansiosta. ICT-alojen¹⁶⁵ kasvu pysähtyi vuosituhannen vaiheessa samanaikaisesti kaikkialla maailmassa. Taantuma levisi myös perinteiseen teollisuuteen ja muualle talouteen.

¹⁶⁵ *ICT (information and communication technology eli tieto- ja viestintätekniikka). ICT-alaan kuuluvat tavaratuotanto, palvelutuotanto ja sisältötuotanto. Tavaratuotannossa ICT-teollisuudeksi kutsutaan tieto- ja viestintätekniikkaa valmistavaa elektroniikkateollisuutta. ICT-ala ei ole varsinaisesti oma toimiala vaan klusteri, sillä tieto- ja viestintätekniikan tavaroiden ja palveluiden tuotanto jakautuu monille eri toimialoille.*

Teollisuustuotanto



Lähde: Tilastokeskus
9.12.2004/tal21/jka/suku



Kuvio 5. *Elektroniikka- ja sähköteollisuuden tuotannon kehittyminen Suomessa vuosina 1985–2003 verrattuna muuhun teollisuustuotantoon.*

(Lähde: http://www.ek.fi/ek_suomeksi/talous/tieto_Suomen_taloudesta/kuvat/tal21_w.png)

Elektroniikkateollisuuden kehitykseen vaikuttavat tekijät ovat olleet luonteeltaan yleismaailmallisia, joten toimialan vaikutus henkilöstömäärään ja tulokseen on riippuvainen yleisestä markkinakehityksestä. Tuen puhdasta vaikutusta globaaliin alaan on tämän johdosta vaikea erottaa alan yleisestä kehityksestä.

Tarkastuksen perusteella uudella rakennerahastokaudella 2007–2013 yritystuen vaikuttavuutta maan vaikeimmilla työttömyysalueilla on mahdollista parantaa painottamalla tukipäätösvaiheessa hankkeen työllisyysvaikutuksia, sillä tuen vaikutus näkyy tarkastuksen perusteella selvimmän henkilöstömäärissä. Liikevaihdon muutokset johtuvat lähinnä ulkoisista markkinatekijöistä. Viiden vuoden tarkastelu on riittävän pitkä aika tuen vaikutusten arvioimiseksi, ja työn määrittäminen henkilötyövuosina (htv) antaa riittävän tarkkuuden.

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksen kohteena oli TE-keskusten pienille ja keskisuurille yrityksille myöntämien yritystukien (investointi- ja kehittämistuki) vaikutusten pysyvyys. Tarkastuksessa selvitettiin lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriön sekä TE-keskusten käyttämiä tukien vaikuttavuuden mittaamismenetelmiä.

Hallituksen esityksen (HE 150/1999 vp) mukaan yritystukien vaikuttavuuden parantaminen edellyttää tukien haitallisten tai kielteisten vaikutusten karsimista. Haitallisilla vaikutuksilla tarkoitettiin tuen myöntämistä sellaisille hankkeille, joissa tuella ei ole vaikutusta. Kielteisillä vaikutuksilla tarkoitettiin tuen vaikutusta yritysten väliseen kilpailutilanteeseen. Tarkastuksessa ei kiinnitetty huomiota tuen mahdollisiin haitallisiin tai kielteisiin vaikutuksiin.

Tarkasteltavat yritykset toimivat maan vaikeimmilla työttömyysalueilla Itä- ja Pohjois-Suomessa. Tarkastelujoukkoon valitut yritykset poimittiin mukaan vuoden 1995 yritystukien myöntöpäätöksissä mainittujen työpaikkojen uudistamistavoitteen perusteella. Rajauksen perusteella mukaan valittiin työllisyysvaikutuksen perusteella 50 suurinta turvattua tai uudistettavaa työpaikkaa ilmoittanutta yritystä EU:n ensimmäisen ohjelmakauden (1995–1999) tavoitteen 6 alueelta. Alue määriteltiin aikanaan erittäin harvan asutuksen perusteella ja se käsitti pääasiassa Itä- ja Pohjois-Suomen.

Yrityksille myönnettyjä tukia sekä tuen vaikutuksia seurattiin vuodesta 1995 vuoteen 2003 saakka eli tarkastelujaksoon kuului koko EU:n ensimmäinen ohjelmakausi sekä nykyisen ohjelmakauden (2000–2006) ensimmäiset vuodet.

Tarkastuksen kohteena olleille yrityksille myönnettiin tarkastelujaksolla investointitukea 24 miljoonaa euroa ja kehittämistukea 3 miljoonaa euroa. Vuositasolla myönnetty investointituki oli keskimäärin lähes 240 000 euroa ja kehittämistuki keskimäärin noin 30 000 euroa yritystä kohti.

Vuonna 2003 TE-keskusten myöntämän investointituen kokonaismäärä oli noin 66 miljoonaa euroa ja kehittämistuen 27 miljoonaa euroa. Investointituen kokonaismäärä on laskenut vuoden 2001 alusta voimaantulleen yritystoiminnan tukemisesta annetun lain jäl-

keen lähes 20 miljoonaa euroa vuodesta 2001 vuoteen 2003. Kehittämistuki on kasvanut vastaavana aikana 3 miljoonaa euroa. Investointi- ja kehittämistukea myönnettiin vuonna 2001 yhteensä noin 2 500 hankkeelle ja vuonna 2003 noin 2 300 hankkeelle.

Tarkastuksen ensimmäinen pääkysymys oli **Miten tukien vaikuttavuutta on mitattu?**

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Valtioneuvoston asetus yritystoiminnan tukemisesta velvoittaa kauppa- ja teollisuusministeriötä teettämään määräajoin arviointeja yritystukiohjelman vaikuttavuudesta ja toimivuudesta. Koska yritystoiminnan tukemisesta annetun lain mukaisten toimenpiteiden osarahoituksena voidaan käyttää Euroopan yhteisöjen rakennerahastojen varoja, koskee arviointien tekeminen myös EU-rahoitusta. Erilistä arviointia EU-rahoitukselle edellä mainitut säädökset eivät edellytä. Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä kuitenkin edellyttää rahastojen tukitoimien tehokkuuden arviointia ja varainhoidon valvontaa.

Toistaiseksi pääosa yritystukijärjestelmän toimivuutta ja EU:n rakennerahastoista myönnettävien tukien vaikuttavuutta koskevista tutkimuksista on kohdistunut ensimmäisellä ohjelmakaudella (1995–1999) toteutettuihin hankkeisiin.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on kerännyt tietoa nykyisen ohjelmakauden tuloksista ja toteutettujen yrityshankkeiden vaikuttavuudesta teettämällä kaksi tilaustutkimusta. Nämä arviointitutkimukset käynnistyivät vuonna 2004 ja tulokset valmistuivat loppukesällä 2005.

Ensimmäinen arviointi koski yritystoiminnan tukemisesta annetun lain mukaisen tukijärjestelmän vaikuttavuutta ja toimivuutta. Arvioinnin kohteena olleille hankkeille myönnetty tuki oli maksettu kokonaisuudessaan 31.12.2003 mennessä.

EU-rahoituksen arviointi koski pääosin päätyneitä TE-keskusten, Tekesin ja Finnvera Oyj:n rahoittamia hankkeita sekä kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan ESR-projekteja. EU-rahoituksen vaikuttavuutta tarkasteltiin erityisesti EU-tavoiteohjelmissa 1 ja 2 asetettuihin tavoitteisiin nähden. Keskeisiä vaikuttavuusmittareita olivat tuki-instrumenttien vaikutukset työllisyyteen ja yrityskantaan.

Ohjelmakaudelle 1995–1999 kohdistuneet tutkimukset palvelivat yritystukijärjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden selvittämistä. Lisäksi tutkimuksia on hyödynnetty kehitettäessä ohjelmakauden 2000–2006 toimintaa. Nykyiselle ohjelmakaudelle kohdistuneiden tutkimusten arvioinnin ohjeistus ja mittaristo perustuvat osittain aikaisempien tutkimustulosten hyödyntämiseen, mutta tutkimusten ja arviointien tuloksia on tarkoitus käyttää myös tulevan ohjelmakauden 2007–2013 valmisteluun sekä arvioinnin ja ohjeistuksen kehittämiseksi.

Tarkastuksen perusteella nykyisen ohjelmakauden yritystukiohjelmien arvioinneissa on huomioitu myös yritystoiminnan tehokkuuden edistäminen laissa yritystuen yleisistä ehdoista esitettyjen yritystukiohjelmien yleisten tavoitteiden mukaisesti. EU-rahoituksen arvioinnissa on huomioitu tukitoimien arviointimenettelyn ja tukijärjestelmän vaikuttavuuden kehittäminen neuvoston asetuksessa rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä esitettyjen tavoitteiden mukaisesti. Molemmissa edellä mainituissa arviointitutkimuksissa on vaikuttavuusanalyysia syvennetty täydentävillä menetelmillä. Haastattelu- tai kyselytutkimusten riskinä on kuitenkin vastaajien subjektiivinen näkemys tukien vaikuttavuudesta. Näitä tuloksia ei ollut varmennettu tilastollisista lähteistä riittävässä määrin.

Suositus 1:

Kauppa- ja teollisuusministeriön tulisi painottaa arviointien ja tilaustutkimusten teettämisessä lähtötietojen oikeellisuutta, menetelmien soveltuvuutta ja tulosten luotettavuutta.

TE-keskukset

Seurantajärjestelmissä ja mittaamisessa on tapahtunut kehitystä nykyisen ohjelmakauden aikana uusien atk-ohjelmien sekä YRTTI-järjestelmän myötä. Seuranta on muuttunut nykyisellä ohjelmakaudella myös aikaisempaa systemaattisemmaksi. Yritystukilainsäädännön muuttuminen on selkeästi lisännyt hankeseurantaa ja vaikuttavuuden mittaamista.

Ohjelmakaudella 2000–2006 kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla yritystukipäätösten seuranta ja arviointia on toteutettu kolmivaiheisesti:

- a) Tukihakemuksen yhteydessä arviointiosiossa hankkeen toteuttajalta tiedustellaan hankkeen toteuttamisen vaikutuksia (eli hakuvaihe).
- b) Arviointi-informaation päivittäminen ja tarkentaminen maksatushakemuksen yhteydessä (eli maksatusvaihe).
- c) Vaikuttavuutta selvitetään jälkikäteiskyselyllä (eli jälkiseurantavaihe).

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella edellä mainittuihin vaiheisiin on lisätty päätösvaihe, jossa TE-keskuksen käsittelijä arvioi hakulomakkeessa ilmoitettuja tietoja ja kirjaa hankevaikutuksista arviointitiedot tukipäätökseen. Päätösvaiheen tarkastushavainnot ja kannanotot on yhdistetty hakuvaiheen havaintoihin ja kannanottoihin.

a) Haku- ja päätösvaihe

Haastatteluissa tuli esiin tukien päätösesityksiin liittyvä vaikuttavuuden mittaamisen ongelma. Käsittelijöiden tulisi pystyä arvioimaan tukien odotettavat vaikutukset etukäteen, kun rahoituksen todelliset vaikutukset näkyvät usein vasta pitemmällä aikajänteellä. Hankkeen nettovaikutuksen todentaminen työllisyys- ja liikevaihtonäkökulmista tuottaa sitä suurempia vaikeuksia, mitä pitempi aikajänne on.

Mittaamiseen ja seurantaan liittyvänä ongelmana on ollut myös pysyvien työpaikkojen määritelmässä havaittavat epäjohtomukaisuudet. Pysyvän työpaikan arvioidaan kestävän määritelmästä riippuen viidestä kymmeneen vuoteen. Hankekäsittelyvaiheessa pysyviä työpaikkoja arvioidaan kymmenen vuoden perusteella, mutta työllisyysvaikutuksia ei varmenneta missään vaiheessa näin pitkällä aikajänteellä.

Nykyisin yritysten liiketoimintaa suunnitellaan aikaisempaa lyhemmällä periodilla, ja työvoiman määrää sopeutetaan hyvinkin lyhyellä aikavälillä. Työpaikan pysyvyyden arviointi kymmenen vuoden tähtäyksellä näyttäisi olevan liian epävarmaa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tukien vaikuttavuuden seurantarpeen sekä tarkastuksessa tehdyn ekonometrisen analyysin tulos-

ten perusteella viiden vuoden tarkastelu on riittävän pitkä aika vaikuttavuuden arvioimiseksi. Myös TE-keskusten tekemän seurannan kannalta viisi vuotta on osoittautunut riittävän pitkäksi aikaväliksi, sillä hankkeen maksimikestoajan ja viimeisestä maksatuksesta kahden vuoden päästä tehtävän vaikuttavuuskyselyn aikajänne on myös viisi vuotta. Investointituen takaisinperinnässä aikajänne on puolestaan hieman pitempi eli kahdeksan vuotta hankkeen käynnistämisestä lähtien (palautusehto on voimassa viisi vuotta viimeisestä maksatuksesta). Yrityksillä itsellään on velvollisuus ilmoittaa muutoksista takaisinperintää varten. Yritystoiminnan tukemisesta annetun lain perusteella palautusehtoon liittyvää määräaika voidaan erityisestä syystä pidentää ja myönnettyyn tukeen voidaan liittää ehtoja, jos ne ovat tarpeen lain tavoitteiden vastaisten vaikutusten estämiseksi.

Hakemuksissa sekä tuen vaikuttavuuden arvioinnissa työn määrittäminen henkilötyövuosina (htv) pysyvien työpaikkojen sijaan on esitetty riittävällä tarkkuudella ja näyttäisi olevan myös riittävä mittari kuvaamaan työllisyysvaikutuksia.

Suositus 2:

*Työpaikkojen pysyväisyyskäsitettä olisi syytä tarkistaa ja yhdenmu-
kaistaa tulevissa arviointiohjeissa.*

*Ainakin merkittäviin tukiin ja tukien kokonaisuuteen pitäisi
myöntämispäätökseen sisältyä selkeästi pidempi palautusehto. Pa-
lautusehto voisi olla 100 prosenttia viisi vuotta viimeisestä maksa-
tuksesta. Sen jälkeen palautusehto voisi portaittain alentua, esimer-
kiksi 20 prosenttiyksiköllä vuotta kohden. Tuen myöntäjien on val-
vottava tukiehtojen toteutumista.*

Tuen myöntämistä puoltavana tekijänä pidetään hankkeen myönteisiä ympäristövaikutuksia. Valtioneuvoston asetuksessa yritystoiminnan tukemisesta ympäristövaikutuksia ei ole määritetty.

Suositus 3:

Ympäristövaikutusten mittaamiseksi myönteiset ja kielteiset ympäristövaikutukset tulisi määritellä asetustasolla tai ohjeistaa muulla tavoin.

b) Maksatusvaihe

Hakulomakkeessa ja maksatusvaiheessa kerättävä tilastotieto ei ole kaikilta osin johdonmukaisesti kerättyä. Maksatusvaiheessa tiedustellaan uusien kokoaikaisten ja uudistettujen työpaikkojen ohella naistyöpaikkojen osuutta henkilöstön kokonaismääristä, mutta hakulomakkeessa pelkästään henkilöstön kokonaismääriä. Hakemuksessa sukupuolijakauman lähtöarvo pääsääntöisesti puuttuu. Lisäksi seurannassa käsitellään vain muutoslukuja, kun täsmällisempää olisi käsitellä lähtötilanteen ja tarkastelutilanteen lukuja absoluuttisina arvoina.

Eri vaiheessa toisistaan poikkeavien tietojen kerääminen vaikeuttaa kerättävän tilastotiedon hyödyntämistä. Vaikuttavuuden arviointia hankaloittaa myös se, että yritykset ilmoittavat toimintakertomuksissaan työpaikat kokonaismäärinä. Toimintakertomuksissa ei käytetä sukupuolijakaumaa. Tarkastusvirasto katsoo, että tietoja tulee kerätä johdonmukaisesti.

Tarkastelutilanteessa satunnaisvaihtelut saattavat vaikuttaa merkittävästi hetkellisiin henkilöstömääriin. Tarkasteluvälillä tulisi käyttää lähtötilanteen ja tarkastelutilanteen keskimääräisiä henkilöstömäärälukuja, kuten yritysten tilikautta koskevissa toimintakertomuksissa on tehty. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan keskimääräisten lukujen ohella olisi mahdollista käyttää myös henkilötyövuosilaskentaa.

c) Jälkiseurantavaihe

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan pääpaino tukipäätösten vaikuttavuuden arvioinnissa on ollut etukäteisarvioinnissa. Jatkuvaa arviointia on toteutettu maksatusten yhteydessä, mutta nykyisen ohjelmakauden hankkeiden jälkikäteisarviointi on ollut toistaiseksi vähäistä. Syynä on ollut ohjeistuksen viivästyminen sekä ohjeistuksessa esiintyneet epäjohdonmukaisuudet jälkikäteisarvioinnin ajankohdasta.

TE-keskusten näkemys ohjeistuksen viivästymisestä liittyy lähinnä kauppaja- ja teollisuusministeriön hallinto- ja valvontajärjestelmien menettelyjen uusiin varmentamisohjeisiin.

Varmennusohjeistus koskee kuluvaan ohjelmakautta 2000–2006. Komission asetus (EY) N:o 438/2001 on kaikilta osiltaan velvoittava, joten sitä tulee noudattaa. Kauppaja- ja teollisuusministeriön antaman ohjeistuksen ajoitus ei ole ollut kaikilta osin tyydyttävää. Osittain tämä kuitenkin johtuu ministeriöstä riippumattomista syistä.

Suositus 4:

Uudella ohjelmakaudella 2007–2013 kauppaja- ja teollisuusministeriön tulisi kiinnittää enemmän huomiota hallinto- ja valvontajärjestelmien ohjeistuksen aikataulutukseen sekä varata TE-keskuksille riittävät resurssit varmentamistyötä varten.

TE-keskusten henkilöstöresurssien riittävyyteen liittyy myös sisäisen valvonnan riittävyys. Asianmukaisen ja riittävän sisäisen valvonnan edellytyksenä voidaan yleisesti pitää sitä, että tehtävät on eriytetty, jotta ei syntyisi ei-toivottuja työyhdistelmiä. Saman virkamiehen ei esimerkiksi tulisi vastata sekä myöntö- että maksatuspäätöksistä. Mikäli henkilökunnan vähyydestä johtuen tehtävien eriyttäminen ei ole mahdollista, on huolehdittava riittävästä korvaavista kontrolloista.

Toinen pääkysymys oli **Mitkä ovat olleet tukien vaikutukset?**

Tarkastuksessa pyrittiin tukihavaintojen sekä Patentti- ja rekisterihallituksesta saadun yritysten tilinpäätös- ja toimintakertomusaineiston avulla arvioimaan, millaisia välittömiä vaikutuksia ja pitemmän ajan sysäysvaikutuksia tuetuilla hankkeilla saatiin aikaiseksi.

Useissa aikaisemmissa yritystukien vaikuttavuustutkimuksissa on todettu, että yritystuilla on voitu vaikuttaa yritysten liikevaihdon kehitykseen. Näiden tutkimusten mukaan tuilla on ollut myös työllisyttä lisäävä vaikutus.

Tarkastuksessa tukitietoihin sekä tilinpäätös- ja toimintakertomusaineistoon perustuvat tulokset oletettiin luotettavammaksi kuin pelkästään kyselyyn ja haastatteluihin pohjautuvat tulokset, koska

yleisen kokemuksen ja aikaisempien tutkimusten perusteella yleensä on vastaajien etujen mukaista korostaa tukien hyödyllisyyttä. Kyselyihin ja haastatteluihin perustuvissa arvioinneissa ovat tukien positiiviset vaikutukset yleensä korostuneet, kun taas ekonometriset analyysit eivät ole niitä löytäneet.

Tarkastuksessa välitöntä vaikutusta (projekti aikaista vaikutusta) tarkasteltiin tuen myöntövuoden ja myöntövuotta seuraavan vuoden arvojen muutoksena, sillä muutoksen oletettiin tapahtuvan tilikauden viipeellä. Tukien sysäysvaikutusta ja vaikutusten pysyvyyttä yritysten liikevaihtoon ja henkilöstön määrään arvioitiin eripituisesti viivästetyillä arvoilla. Vaikutusten pysyvyyttä tarkastellaan lähemmin kolmannen pääkysymyksen yhteydessä.

Lisäksi tarkastuksessa verrattiin hankehakemuksissa ilmoitettuja työllisyystavoitteita toteutuneeseen tilanteeseen kahden ja viiden vuoden kuluttua tuen myöntövuodesta. Kahden vuoden viive oletettiin tarkastuksessa liian lyhyeksi arvioitaessa pitemmän ajan vaikutuksia jo senkin johdosta, että hankkeiden kesto saattoi olla pidempi kuin kaksi vuotta. Arvioitaessa viiden vuoden viipeellä ongelmana saattavat olla tarkasteluvälillä saatujen uusien tukien välittömät vaikutukset ja lyhyemmän aikavälin sysäysvaikutukset.

Työllisyystavoitteen saavuttaminen

Henkilöstömäärä oli lisääntynyt kaikilla (yhden, kahden ja viiden vuoden) viivästetyillä arvoilla tuen myöntämisestä. Ainoastaan kahden vuoden viivästetyillä arvoilla henkilöstömäärä oli ylittänyt tavoitteen. Tällä perusteella arvioitiin, että tuella saattaa olla vaikutusta henkilöstömääriin. Tuen vaikutusta ja vaikutuksen pysyvyyttä arvioitiin tarkemmin ekonometrisella menetelmällä. Samalla pyrittiin löytämään myös muita yritystoimintaa selittäviä tekijöitä. Analyysin tuloksia on esitelty lähemmin tarkastuksen kolmannen pääkysymyksen yhteydessä.

Tarkasteltujen yritysten keskimääräinen henkilöstömäärä oli noin 75 vuosina 1995–2003. Ensimmäisellä ohjelmakaudella (1995–1999) keskimääräinen henkilöstömäärä kasvoi noin 46 prosenttia. Nykyisen ohjelmakauden alussa kasvu jatkui, mutta vuoden 2001 jälkeen yritysten keskimääräinen henkilöstömäärä laski lähes vuosien 1996–1997 tasolle. Vuonna 2003 tarkasteltujen yritysten keskimääräinen henkilöstömäärä oli noin 22 prosenttia suurempi kuin vuonna 1995.

Liikevaihto- ja tuottavuusvaikutus

Tarkasteltujen yritysten keskimääräinen liikevaihto kasvoi vuodesta 1995 vuoteen 2003 noin 85 prosentilla vuoden 2003 arvoin mitattuna. Liikevaihdon kasvun suhteen poikkeavia vuosia olivat 1999 ja 2002, joina keskimääräinen liikevaihto laski edellisiin vuosiin verrattuna.

Tarkasteltujen yritysten keskimääräisessä tuottavuudessa (eli liikevaihto jaettuna henkilöstömäärällä) esiintyi vaihtelua ensimmäisellä ohjelmakaudella 1995–1999, mutta tuottavuuden selvää kasvua ei tarkastuksen perusteella voi todeta tuolloin tapahtuneen. Syynä tuottavuuden vaihteluun olivat keskimääräisen henkilöstömäärän ja liikevaihdon suhteellisten erojen muutokset. Keskimääräinen tuottavuus oli heikoin vuosina 1996 ja 1999.

Vuoden 1996 tuottavuuden lasku johtui keskimääräisen henkilöstömäärän suuremmasta kasvusta (15,4 %) verrattuna keskimääräisen liikevaihdon kasvuun (1,0 %). Vuonna 1999 tuottavuuden lasku johtui keskimääräisen liikevaihdon laskusta.

Nykyisen ohjelmakauden alussa (vuonna 2000) keskimääräinen tuottavuus oli samalla tasolla kuin ensimmäisen kauden alussa, mutta pääosin keskimääräisen liikevaihdon kasvun ansiosta tuottavuus kääntyi selvään kasvuun ja oli korkeimmalla tasolla tarkastelujakson lopussa vuonna 2003. Tarkasteltujen yritysten vuosien 1995–2003 keskimääräinen liikevaihto oli 10,7 miljoonaa euroa ja tuottavuus noin 144 000 euroa työntekijää kohti.

Liikevaihdon ja tuottavuuden kehitykseen on vaikuttanut teollisuustuotannon yleinen kasvu vuodesta 1992 lähtien. Vuosina 1996 ja 1999 teollisuustuotannon kasvu hidastui edellisiin vuosiin verrattuna ja vuoden 2002 jälkeen teollisuustuotannon sekä bruttokansantuotteen kasvu ovat selvästi hidastuneet. Vuosien 2002–2003 hitaan kasvun aikana teollisuuden työllisyys väheni voimakkaasti. Sama ilmiö esiintyi kyseisinä vuosina myös tarkastetuissa yrityksissä.

Tuen vaikutusta liikevaihdon ja tuottavuuden kasvuun on vaikea erottaa teollisuustuotannon yleisestä kehityksestä.

Kolmas pääkysymys oli **Miten pysyviä vaikutukset ovat olleet?**

Tuen vaikutukset

a) Henkilöstömäärään

Tarkastuksessa tehty ekonometrinen analyysi osoitti, että yritystuel-la (yhteenlasketulla investointi- ja kehittämistuella) on ollut maan heikoimmassa asemassa olevilla alueilla (Itä- ja Pohjois-Suomessa) pieni, mutta tilastollisesti merkitsevä ja ainakin viiden vuoden vii-peellä pysyvä vaikutus henkilöstömäärään. Tätä pidempään vaiku-tusta ei tarkastuksessa tutkittu, joten tuen pidemmän ajan pysyvistä vaikutuksesta ei ole tietoa. Toteutuman mukaan tuen 10 prosentin lisäys lisäisi työpaikkoja 0,5 prosenttia.

b) Liikevaihtoon ja tulokseen

Tuen vaikutus liikevaihtoon oli vähäinen ja ohimenevä. Liikevaihdon vaihtelu oli henkilöstömäärän vaihtelua suurempi. Tämä selit-tänee osittain sen, ettei tuki vaikuttanut liikevaihtoon yhtä hyvin kuin henkilöstömäärään. Tuen vaikutus tulokseen ei ollut tilastolli-sesti merkitsevä eli tukitoimenpiteillä ei ollut kerrannaisvaikutusta tarkastettujen yritysten tulokseen.

Muut vaikuttavat tekijät

a) Liikevaihto

Liikevaihdon kasvun vaikutus henkilöstömäärään näkyi välittömästi ja vielä 1–2 vuoden kuluttua, mutta alenevalla kertoimella. Toteu-tuman mukaan liikevaihdon 10 prosentin lisäys kasvattaa henkilös-tömäärää 8 prosenttia.

Liikevaihdolla oli ennakko-odotusten mukaisesti tilastollisesti merkitsevä vaikutus tulokseen.

b) Toimiala

Tarkastelujoukko luokiteltiin neljään toimialaan: puu-, metalli-, elektroniikka- ja muu teollisuus. Näistä toimialoista oli parhaiten edustettuina puuteollisuus ja muu teollisuus (yhteensä lähes 84 % tarkastelujoukosta).

Toimialoista ainoastaan elektroniikkateollisuudella oli tilastollisesti merkitsevä vaikutus henkilöstömäärään. Toimialoista elektroniikkateollisuudella oli myös merkitsevä vaikutus tulokseen. Muulla teollisuudella oli lähes merkitsevä vaikutus tulokseen. Puu- ja metalliteollisuustoimialalla ei ollut merkitsevää vaikutusta tulokseen tai henkilöstömäärään. Liikevaihtoa toimiala ei selittänyt.

Ulkomaankaupalla oli merkitsevä vaikutus liikevaihtoon toimialasta riippumatta. Liikevaihdon kautta ulkomaankauppa vaikuttaa epäsuorasti tulokseen ja henkilöstömäärään. Suoraa nettovaikutusta tulokseen ja henkilöstömäärään ulkomaankaupalla ei havaittu olevan.

Yritysten ikä ja sijainti (Itä- tai Pohjois-Suomi) eivät vaikuttaneet merkitsevästi liikevaihtoon, tulokseen tai henkilöstömäärään.

c) Ulkoiset markkinatekijät

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan elektroniikkateollisuuden kehitykseen vaikuttavat tekijät ovat olleet globaaleja, joten henkilöstömäärän ja tuloksen kehitys alalla on ollut 1990-luvulla luonteeltaan yleismaailmallista ja riippunut yleisestä markkinakehityksestä.

Tietyllä kasvutoimialalla tuen vaikuttavuuden arvioinnin ongelmana on vaikutusten erottaminen alan yleisestä kehityksestä. Vuosituhannen vaihteessa elektroniikka-alaa on kohdannut taantuma kaikkialla. Henkilöstövähennykset ja yritysten tuotannon siirtäminen halvan työvoiman maihin ovat kohdistuneet 2000-luvun alkuvuosina usein nimenomaan elektroniikka-alan yrityksiin. Tarkastuksessa elektroniikka-alan yritysten tulosten yleistettävyyttä heikensi alan yritysten vähäinen määrä tarkastelujoukossa.

Ulkomaankaupalla todettiin olevan merkitsevä vaikutus liikevaihtoon toimialasta riippumatta, joten tuen suuntaamisella ulkomaankauppaa käyviin yrityksiin tai niiden kansainvälistymishankkeisiin saattaa tuottaa liikevaihdon kautta positiivisia vaikutuksia yritysten kehittämiseen. Liikevaihdon sinänsä oli tukea tai ulko-

maankaupankäyntiä suurempi vaikutus sekä henkilöstömäärään että tulokseen.

Kansainvälistyvien pienten ja keskisuurten yritysten ulkomaankaupankäynnin tukemisen hyötyodotukset eivät ole täysin selviä. Ulkomaankauppa vaikuttaa liikevaihdon kautta epäsuorasti työpaikkoihin ja tulokseen, mutta suoria nettovaikutuksia työpaikkoihin ja tulokseen ei havaittu. Riskinä ulkomaankauppaa käyvillä yrityksillä ovat maailmanmarkkinatilanteen muutokset. Riskihankkeissa tuen merkitys on suuri hankkeen toteuttamisen kannalta. Ulkomaankauppaa käyvien yritysten toiminnan lopettaminen oli tarkastuksessa tehdyn analyysin mukaan muita yrityksiä yleisempää.

Tilinpäätösaineiston asiakirja-analyysi tuki ulkoisten markkinatekijöiden vaikutusten merkitystä yritysten kehitykseen. Tilinpäätösten liitetietojen perusteella yritysten liikevaihto, tilikauden tulos ja henkilöstön määrä riippuvat usein alan (maailman)markkinatilanteesta.

Yritysten toimintakertomusten perusteella liikevaihtoon ja tulokseen vaikuttavia ulkoisia markkinatekijöitä ovat lähinnä yleinen alan kysyntä- ja kilpailutilanne sekä raaka-aineiden ja tuotteiden hintataso. Myös valuuttakurssien muutokset ovat aiheuttaneet vaihteluja yritysten liikevaihtoon ja kannattavuuteen. Yritykset pyrkivät sopeuttamaan tuotanto- ja henkilöstömääränsä markkinatilanteen mukaisesti. Kannattavuuden parantamiseksi kustannuksia pyritään leikkaamaan pääasiassa henkilöstöä supistamalla.

Tuettujen yritysten lopettamisaste

Toimintansa lopettaneita yrityksiä suhteessa yrityskantaan oli tarkastellussa yritysjoukossa keskimäärin hieman vähemmän kuin koko maassa aikavälillä 1995–2003. Vireille pantujen konkurssien määrä vastasi koko maan kehitystä.

Eniten yritysten lopettamisia kohdistui toimialan "muu teollisuus" yrityksiin, joista 38 prosenttia lopetti toimintansa tarkasteluajanjaksolla. Metalliteollisuusyrityksiä ei ollut lainkaan lopettaneiden yritysten joukossa. Pohjois-Suomessa oli prosentuaalisesti enemmän lopettaneita yrityksiä kuin Itä-Suomessa.

Uudella rakennerahastokaudella 2007–2013 suorien yritystukien määrää ja alueellista suuntaamista saatetaan rajoittaa. Tällä saattaa olla vaikutusta yritysten toiminnan jatkumiseen.

Suositus 5:

Tuki-instrumenttien joustavuutta tulisi pyrkiä lisäämään ja kehittämään uusia tukimuotoja. Näihin liittyvät muutokset tulisi huomioida yritystoiminnan tukemisesta annetun lain uudistamisen yhteydessä. Rahoitettavien hankkeiden tulisi olla kokonaisvaltaisesti suunniteltuja ja ne voisivat sisältää sekä investointi- että kehittämiskustannuksia.

Yritysten pitkän aikavälin kilpailukyvyn vahvistaminen ja yritysten kasvun tukeminen tulisi korostua avustuksia myönnettäessä.

Suositus 6:

Uudella rakennerahastokaudella tukipäätösvaiheen tuen vaikuttavuuden etukäteisarvioinnissa olisi syytä painottaa maan vaikeimmilla työttömyysalueilla myös hankkeen työllisyysvaikutuksia.

Uusia yhdistettyjä tukimuotoja voitaisiin käyttää alueellisen erityisosaamisen kehittämiseen. Alueellisten osaamisprofiilien mukainen tuki (osaamis- ja innovaatiotuki) voisi tukea alueellisen innovaatiopolitiikan toteuttamista syrjäseuduilla. Yhdistetyille tukimuodoille tulisi asettaa yläraja, kuten kehittämistuella on nykyisin. Yritystoimintaa tulee myös vastaisuudessa tukea pääasiassa yritysten omista lähtökohdista.

Aikaisemmin tehdyissä haastattelututkimuksissa yritykset korostivat saadun tuen merkitystä yrityksen toimintaan ja kehitykseen. Tarkastuksessa tehdyn asiakirja-analyysin mukaan yritysten toimintakertomuksissa ei ollut yleensä mainintaa saaduista yritystuista, yritystukien käyttötarkoituksista tai niiden vaikutuksista yrityksen toimintaan. Kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 1 §:n sekä kirjanpitoasetuksen (1339/1997) 2 luvun 1 §:n (oli voimassa 30.12.2004 saakka) mukaan toimintakerptomuksessa tulee esittää tiedot olennaisista tapahtumista tilikaudella ja sen päättymisen jälkeen. Saadut yritystuet voidaan katsoa satunnaisiksi tuotoiksi ja yritysten toimintaan vaikuttaviksi olennaisiksi tapahtumiksi. EU-säännökset edellyttävät, että tukitoimi saa julkisuutta.

Suositus 7:

Tuensaajat tulisi velvoittaa esittämään riittävät tiedot saamastaan tuesta toimintakertomuksissaan.

LÄHTEET

1. Lait, asetukset ja muut normit

Alueiden kehittämislaki (602/2002).

Asetus rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1354/1999).

HE 150/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yritystoiminnan tukemisesta.

Kirjanpitolaki (1336/1997).

Kirjanpitoasetus (1339/1997).

Komission asetukset (EY) N:o 438/2001 neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävän tuen hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta.

Komission asetukset (EY) N:o 1159/2000 jäsenvaltioiden toteuttamasta rakennerahastojen tukitoimiin liittyvästä tiedotus- ja julkistamistoiminnasta.

Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1353/1999).

Laki yritystoiminnan tukemisesta (1068/2000).

Laki yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997).

Laki yritystuesta (1136/1993).

Neuvoston asetukset (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä.

Valtionavustuslaki (688/2001).

Valtioneuvoston asetus yritystoiminnan tukemisesta (1200/2000).

Valtioneuvoston asetus (511/2003) yritystoiminnan tukemisesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.

Valtioneuvoston päätös yritystuesta (1689/1993).

Valtioneuvoston päätös kehitysalueesta ja sen tukialueesta (1244/1999).

Valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 39/2003 vp.

2. Muut kirjalliset lähteet

Asplund, Rita ja Jaakko Kiander (2003): Yritystukimuotojen arviointi ja vertailu – kirjallisuuskatsaus, Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 5/2003.

Kangasharju, Aki ja Takis Venetoklis (2002): Business Subsidies and Employment of Firms: Overall Evaluation and Regional Extensions, VATT, keskustelualoitteita 268.

Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös kansainvälistymistukien maksamisesta (2/022/1998).

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2001): Käsikirja 2001.

Kauppa- ja teollisuusministeriön strategia julkisen yritysrahoituksen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Julkisen yritysrahoituksen vaikuttavuustyöryhmän loppuraportti, Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 4/2001.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2002): Asetuksen (EY) N:o 438/2001 4 artiklan toimeenpano – paikalla tapahtuva varmentaminen, 23.4.2002, Dnro 8/602/2002.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003): Yrittäjyyskatsaus 2003, 9.12.2003.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003): Toimintakertomus 2003.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003): Täsmennys yritystukipäätösten vaikuttavuustietojen seurantaan sekä yritystukilomakkeisiin tehdyt muutokset, 20.2.2003, Dnro 2/051/2003.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2005): Yritystoiminnan tukemisesta annetussa laissa tarkoitettujen tukien myöntämistä koskevat määräykset, 19.1.2005, Dnro 1/051/2005.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2005): Kauppa- ja teollisuusministeriön ohjeet paikalla tehtävistä varmennuksista (Asetus (EY) N:o 438/2001 4 artikla), 31.3.2005, Dnro 7/051/2005.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2005): Yritystukipäätösten vaikuttavuustietojen jälkikäteiskysely, 20.5.2005, 13/051/2005.

Kuusisto, Jari (2002): Julkinen rahoitus yritystoiminnalle ja sen arviointikäytännöt. Research Associates.

Laakso, Seppo ja Jari Ritsilä (2005): Arviointitutkimus EU:n rakennerahasto-ohjelmista kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla. Kaupunkitutkimus TA Oy ja Jyväskylän yliopisto, Taloustieteiden tiedekunta, Asiantuntijapalvelut. Arvioinnin tilannekatsaus 21.3.2005.

Laakso, Seppo – Päivi Kilpeläinen – Hanna Kuisma – Jari Ritsilä (2005): Arviointitutkimus EU:n rakennerahasto-ohjelmista kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla. KTM Rahoitetut tutkimukset 9/2005, Elinkeino-osasto.

Littunen, Hannu ja Timo Tohmo (2002): KTM:n hallinnonalan EU-hankkeiden suhde maakuntastrategioihin. Ohjelmakauden 1995–1999 toimialakohtainen tarkastelu, Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 16/2002.

Muotio, Marko (1998): Pk-yritykset ja julkinen tuki, Tutkimus yritystukilain mukaisten yritystukien vaikuttavuudesta, toimivuudesta ja kehittämistarpeista, Vaasan yliopiston tutkimuslaitos 1998, Julkaisu No 77.

Penttinen, Olli (2001): Vuosina 1995–1999 myönnettyjen yritystuki-
kien vaikuttavuus Etelä-Savossa. Diplomityö Lappeenrannan teknil-
linen korkeakoulu, Tuotantotalouden osasto.

Silander, Mika – Jari Ritsilä – Juha Heinonen (2000): Kauppa- ja
teollisuusministeriön hallinnonalan EAKR- ja ESR-hankkeiden vai-
kuttavuus, Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raporte-
ja 16/2000.

Sisäasiainministeriö (2002): Tuotteiden ja palveluiden toimittami-
sen varmentaminen Euroopan aluekehitysrahastosta rahoitettavissa
hankkeissa. Sisäasiainministeriön määräyskokoelma. Ohje Nro SM-
2002-00363/Ha-63.

Siuruainen, Eino (2004): Valtion teknologiarahoituksen alueellinen
hyödyntäminen, Selvitysmiehen loppuraportti.

Ritsilä, Jari ja Seppo Laakso (2004): Projektisuunnitelma yritystuki-
lain ja EU-ohjelmien arvioinnista 1.4.2004. Jyväskylän yliopisto,
Taloustieteiden tiedekunta, Tutkimuskeskus ja Kaupunkitutki-
mus TA Oy.

Ritsilä, Jari ja Anu Tokila (2005): Yritystoiminnan tukemisesta an-
netun lain (1068/2000) mukaisen tukijärjestelmän vaikuttavuuden ja
toimivuuden arviointi. Jyväskylän yliopisto, Taloustieteiden tiede-
kunta, Asiantuntijapalvelut ja Jyväskylän yliopisto, Taloustieteiden
tiedekunta, Tutkijakoulu. Arvioinnin tilannekatsaus 22.2.2005 (päi-
vitetty 7.3.2005).

Ritsilä, Jari ja Anu Tokila (2005): Yritystoiminnan tukemisesta an-
netun lain (1068/2000) mukaisen tukijärjestelmän vaikuttavuuden ja
toimivuuden arviointi. Loppuraportti. KTM Julkaisuja 21/2005,
Elinkeino-osasto.

Tilastokeskus (2004): Suomen tilastollinen vuosikirja 2004.

Työministeriön, kauppaja- ja teollisuusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön ohje työllisyysvaikutusten arvioimiseksi. 15.10.2003.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (1999): Yritysten toimintaympäristön kehittäminen. Pk-yritysten toimintapuitteiden kehittäminen toimintaympäristötuen avulla. Tarkastuskertomus 17/1999.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2003): Laki yritystoiminnan kehittämistä – Pk-yritysten kehittämishankkeet. Tarkastuskertomus 44/2003.

Venetoklis, Takis (2001): Business subsidies and bureaucratic behaviour. A Revised Approach. Government Institute for Economic Research – VATT, VATT-tutkimuksia 83, Helsinki.

Virtanen, Petri ja Petri Uusikylä (2002): Julkisten yritystukien vaikuttavuusarvioinnin käsikirja. Kauppaja- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla, Kauppaja- ja teollisuusministeriö, Art-Print Oy 2002.

3. Tilastot ja kuviot

Tavoitteiden 6, 2 ja 5 b alueet

http://cgi.eukomissio.fi/cgi-bin/page/tietolahteet_alueiden_aluekehitysviranomaisten.

Koko maan yritysten kehitys vuosina 1990–2001

Kauppaja- ja teollisuusministeriö, Yrittäjäyyskatsaus 2003, 9.12.2003, s. 19.

Teollisuustuotannon vuosimuutos vuosina 1990–2003

http://www.ek.fi/ek_suomeksi/talous/tietoa_Suomen_taloudesta/kuvat/tal4_w.png.

Teollisuustuotanto vuosina 1985–2003

http://www.ek.fi/ek_suomeksi/talous/tietoa_Suomen_taloudesta/kuvat/tal21_w.png.

4. Haastattelut ja paikalliskäynnit

Kauppa- ja teollisuusministeriö, 3 henkilöä,	19.1.2005
Lapin TE-keskus, Kemin palvelupiste, 1 henkilö,	22.3.2005
Kainuun TE-keskus, 2 henkilöä,	5.4.2005
Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus, Ylivieskan palvelupiste, 1 henkilö,	12.4.2005

LIITTEET

Liite 1

Liite 1: Työpaikkojen määrää selittävät tekijät

```

GEE population-averaged model
Group variable:          yrty
Link:                    identity
Family:                  Gaussian
Correlation:            exchangeable
Scale parameter:        .1915611
Number of obs          =      129
Number of groups       =       35
Obs per group: min     =        1
                   avg     =       3.7
                   max     =        4
Wald chi2(19)         =     977.07
Prob > chi2           =      0.0000

```

(standard errors adjusted for clustering on yrty)

ltyö	Coef.	Semi-robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
lmyynti	.384489	.0897751	4.28	0.000	.2085331	.5604449
lmyynti_1	.2743945	.0787668	3.48	0.000	.1200145	.4287745
lmyynti_2	.1039941	.051492	2.02	0.043	.0030716	.2049166
ltase_1	-.1058728	.0983959	-1.08	0.282	-.2987253	.0869796
ltuki	.0101658	.0043703	2.33	0.020	.0016002	.0187314
ltuki_1	.0134833	.0055722	2.42	0.016	.0025619	.0244047
ltuki_2	.0075589	.0031876	2.37	0.018	.0013113	.0138066
ltuki_3	.0016315	.0028926	0.56	0.573	-.0040379	.0073009
ltuki_4	.0050003	.0023277	2.15	0.032	.000438	.0095625
ltuki_5	.005736	.0031743	1.81	0.071	-.0004856	.0119575
ulkomkauppa	-.2631968	.3961134	-0.66	0.506	-1.039565	.5131713
uusi_yr	.0917029	.1770458	0.52	0.604	-.2553006	.4387064
pohjsuomi	-.0159578	.1419057	-0.11	0.910	-.2940879	.2621724
_Itoimiala_2	.1152649	.1924162	0.60	0.549	-.261864	.4923938
_Itoimiala_3	.7765658	.2596699	2.99	0.003	.2676221	1.285509
_Itoimiala_4	-.2396414	.1932011	-1.24	0.215	-.6183087	.1390258
_Ivuosi_2001	.0455718	.0254919	1.79	0.074	-.0043915	.0955351
_Ivuosi_2002	-.0074762	.0319773	-0.23	0.815	-.0701506	.0551981
_Ivuosi_2003	-.016777	.0353968	-0.47	0.636	-.0861534	.0525994
_cons	-6.337239	1.467205	-4.32	0.000	-9.212907	-3.461571

Liite 2: Liikevaihtoa selittävät tekijät

GEE population-averaged model
 Group variable: yrta
 Link: identity
 Family: Gaussian
 Correlation: exchangeable
 Scale parameter: 1.338479

Number of obs = 134
 Number of groups = 36
 Obs per group: min = 1
 avg = 3.7
 max = 4
 Wald chi2(15) = 31.04
 Prob > chi2 = 0.0087

(standard errors adjusted for clustering on yrta)

lmyynti	Coef.	Semi-robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ltuki	.0068676	.0078488	0.87	0.382	-.0085157	.0222509
ltuki_1	.0154267	.0090095	1.71	0.087	-.0022315	.033085
ltuki_2	.0098708	.0081898	1.21	0.228	-.0061809	.0259226
ltuki_3	.0008951	.0090345	0.10	0.921	-.0168122	.0186024
ltuki_4	.0003812	.0086908	0.04	0.965	-.0166524	.0174148
ltuki_5	.0027728	.0057859	0.48	0.632	-.0085674	.0141131
ulkomkauppa	1.408147	.5512558	2.55	0.011	.3277058	2.488589
uusi_yr	.0091112	.4273286	0.02	0.983	-.8284375	.84666
pohjsuomi	-.0295033	.3975047	-0.07	0.941	-.8085982	.7495916
_Itoimiala_2	-.6300261	.5049271	-1.25	0.212	-1.619665	.359613
_Itoimiala_3	.8820295	.7954969	1.11	0.268	-.6771158	2.441175
_Itoimiala_4	.0871357	.4360325	0.20	0.842	-.7674723	.9417436
_Ivuosi_2001	.0137388	.0561046	0.24	0.807	-.0962242	.1237018
_Ivuosi_2002	.0043018	.0901061	0.05	0.962	-.1723028	.1809065
_Ivuosi_2003	.0782193	.0961538	0.81	0.416	-.1102386	.2666772
_cons	14.03623	.6431973	21.82	0.000	12.77559	15.29687

Liite 3: Tulosta selittävät tekijät

```

GEE population-averaged model
Group variable:          yrtu          Number of obs   =    134
Link:                   identity       Number of groups =    36
Family:                 Gaussian      Obs per group: min =    1
Correlation:           exchangeable   avg             =    3.7
Scale parameter:       6.73e+11      max             =    4
Wald chi2(16)         =    129.73
Prob > chi2           =    0.0000

```

(standard errors adjusted for clustering on yrtu)

retulos	Coef.	Semi-robust			[95% Conf. Interval]	
		Std. Err.	z	P> z		
reliikev	.0326219	.0069275	4.71	0.000	.0190442	.0461995
retuki	.6090247	.5097198	1.19	0.232	-.3900077	1.608057
retuki_1	-.145374	.4013463	-0.36	0.717	-.9319984	.6412503
retuki_2	-.0781282	.2633022	-0.30	0.767	-.594191	.4379345
retuki_3	-.4068338	.2827211	-1.44	0.150	-.960957	.1472894
retuki_4	.2474723	.200381	1.24	0.217	-.1452673	.6402118
retuki_5	-.0059401	.4822856	-0.01	0.990	-.9512026	.9393224
_Itoimiala_2	196414.1	209822.7	0.94	0.349	-214830.8	607659.1
_Itoimiala_3	-924101	315551.4	-2.93	0.003	-1542570	-305631.6
_Itoimiala_4	273771.4	143064.2	1.91	0.056	-6629.258	554172.1
_Ivuosi_2001	-261145.7	221617.1	-1.18	0.239	-695507.2	173215.9
_Ivuosi_2002	-71172.17	184335.3	-0.39	0.699	-432462.7	290118.4
_Ivuosi_2003	151808.9	236902.3	0.64	0.522	-312511	616128.9
ulkomkauppa	-11250.82	166626.4	-0.07	0.946	-337832.6	315331
uusi_yr	136815.7	143613.2	0.95	0.341	-144660.9	418292.4
pohjsuomi	-54827.61	144532.9	-0.38	0.704	-338106.8	228451.6
_cons	-111904	213022.5	-0.53	0.599	-529420.4	305612.5

Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisasiavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohajautuksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
taloutuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy

- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma *ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilauhankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityiset
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys

Yritystukien vaikutusten pysyvyys

TE-keskusten myöntämät yritystuet ovat vaikuttaneet selvimmin pk-yritysten henkilöstömäärään. Vaikutukset henkilöstömäärään ovat olleet myös pysyviä. Tukien muut vaikutukset yritysten toimintaan ovat olleet vähäisiä ja ohimeneviä.

Yritysten kehitykseen vaikuttavat lähinnä ulkoiset markkinatekijät. Yritykset pyrkivät sopeuttamaan tuotanto- ja henkilöstömääränsä markkinatilanteen mukaisesti. Tukien puhdasta vaikutusta on vaikea erottaa teollisuus-tuotannon tai toimialan yleisestä kehityksestä.

Tarkastellut yritykset toimivat maan vaikeimmilla työttömyysalueilla Itä- ja Pohjois-Suomessa. Tukimuodoista tarkastelukohteina olivat investointi- ja kehittämistuki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296