



Ranta, Tommi and Niemi, Tommi and Wishlade, Fiona and Vironen, Heidi (2016) European Examples : Sweden, Denmark and the Netherlands. [Report] ,

This version is available at <https://strathprints.strath.ac.uk/62211/>

Strathprints is designed to allow users to access the research output of the University of Strathclyde. Unless otherwise explicitly stated on the manuscript, Copyright © and Moral Rights for the papers on this site are retained by the individual authors and/or other copyright owners. Please check the manuscript for details of any other licences that may have been applied. You may not engage in further distribution of the material for any profitmaking activities or any commercial gain. You may freely distribute both the url (<https://strathprints.strath.ac.uk/>) and the content of this paper for research or private study, educational, or not-for-profit purposes without prior permission or charge.

Any correspondence concerning this service should be sent to the Strathprints administrator: strathprints@strath.ac.uk

Kansallisen hankerahoituksen tulkinnat ja ehdotukset järjestelmän yksinkertaistamiseksi

Selvityksen loppuraportti

10.3.2016

Sisältö

1. Johdanto	2
2. Mikä on seudullinen kehittämissyhtiö?	3
3. Miten hanketoiminta muokkaa kehittämissyhtiöiden tehtäviä?	5
4. Juridinen tarkastelu	7
5. European examples: Sweden, Denmark and the Netherlands	10
6. Johtopäätökset ja kehittämissuhteet	15

1. Johdanto

Työn tavoitteena on määritellä kehittämissyhtiöiden hanketoimintaa suhteessa valtioneuvoston, eli milloin kehittämissyhtiöille myönnettävä hankerahoitus tulee katsoa valtioneuvoksi ja milloin ei sekä toisekseen tehdä esitys siitä, miten rahoitusehtoja ja sääntelyä voidaan yhtenäistää ja yksinkertaistaa sekä tuoda ehdotuksia rahoitushakujen ja hallinnon yksinkertaistamiseksi.

Lisäksi työn tavoitteena oli saada kokonaiskuva siitä, miten hankerahoituksen määräyksiä tulkitaan niin rahoituksen hakijoiden kuin rahoitusta myöntävien viranomaisten taholta, silloin kun hakijana on kehittämissyhtiö tai vastaava. Työssä on perehdytty kehittämissyhtiöiden kokemuksiin viimeisimmissä hankehauissa ja rahoituspäätöksiä tekevien viranomaisten näkemyksiin koskien hankerahoitusta ja kehittämissyhtiöiden roolia.

Selvityksen aikana hallitus teki päätöksen sote-palvelujen järjestämisestä tulevien itsehallintoalueiden pohjalta. Samalla hallitus antoi ministeri Lauri Tarastin selvitettäväksi, mitä nykyisten ELY-keskusten, TE-toimistojen ja aluehallintovirastojen tehtäviä tulisi perustettaville itsehallintoalueille siirtää. Tarastin esityksen¹ mukaan muun muassa elinkeinon kehittämiseen liittyvät tehtävät nykyisistä ELY-keskuksista siirtyvät itsehallintoalueille – eli maakunnille – samoin TE-toimistojen palvelut. TEM on omassa selvityksessään² ehdottanut, että elinkeinopalvelujen järjestämisessä sovellettaisiin tilaaja-tuottajamallia, jossa itsehallintoalueet hankkisivat palveluja kunnilta ja kuntayhtymiltä sekä yksityiseltä ja kolmannelta sektortilta. Itsehallintoalueiden oma palvelutuotanto rajattaisiin markkinapuutetilanteisiin. Aluehallintouudistukseen liittyvät selvitykset on otettu työn loppuvaiheessa huomioon viitteellisinä ja niiden pohjalta on käyty tarkentavaa keskustelua sekä Sekesin hallituksessa että TEMin virkamiestyöryhmässä.

Työn taustamateriaalina on käytetty soveltuvin osin Roschierin keväällä 2015 BusinessOululle laatimaa selvitystä valtioneuvosta ja siihen annettua TEMin vastausta, jossa valtioneuvoksisääntelyn tulkintaa on tarkennettu. Juridisen tarkastelun perusteella Roschierin paperissa³ vedetty johtopäätös siitä, että kehittämissyhtiöt *”eivät toimi tai myy maksullisia palveluja vapailta markkinoilla. Tämän takia ne eivät voi vääristää kilpailua, koska ne eivät toimi kilpailuilla markkinoilla. Yritykset toimivat julkisen tahon rahoituksen ansiosta ja toimivat voittoa tavoittelemattomasti”* on epätarkka, koska kehittämissyhtiön voiton tavoittelulla tai tavoittelemattomuudella ei ole merkitystä valtioneuvoksisääntelyn soveltamiseen.

Näin ollen työn tarkoituksena on ollut osaltaan syventää ja joiltakin osin täsmentää Roschierin paperin tulkintaa kehittämissyhtiöiden valtioneuvoksisääntelystä. Työssä on käyty läpi muutamia kehittämissyhtiöiden hankehakemuksia ja niihin saatuja rahoituspäätöksiä, toteutettu sähköinen kysely toimeksiantoon osallistuneille kehittämissyhtiöille, haastateltu toistakymmentä kehittämissyhtiöiden, rahoituspäätöksiä tekevien viranomaisten ja TEMin edustajia, tehty perusteellinen juridinen tarkastelu EU:n valtioneuvoksisääntelyyn ja asiaa koskeviin EU:n tuomioistuimen päätöksiin sekä relevanttiin kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi työssä on tehty kevyt kansainvälinen vertailututkimus Ruotsin, Tanskan ja Hollannin vastaavista

1 Tarasti L. ym. (2016). Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen – lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtiovarainministeriön julkaisu – 3/2016.

2 Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys aluehallintouudistukseen 16.12.2015

³ Kehitysyhtiöt ja toimintaympäristötuki – Lainsäädäntö rajoittaa kehittämisen tukemista. Julkaisematon taustamuistio. Roschier Asianajotoimisto Oy 9.3.2015.

kehittämissyhtiöistä ja yleisemmin ottaen eurooppalaisesta valtiontukisääntelystä. Alustavia havaintoja esiteltiin ja niistä keskusteltiin Sekesin yhdistyskokouksessa 25.11.2015, Sekesin hallituksessa 13.1.2016 ja TEMin virkamiesryhmässä 27.1.2016.

Työn on toteuttanut konsortio, jossa ovat toimineet aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI, Business Law Finland Oy ja Strathclyden yliopiston Eurooppa-politiikan tutkimuskeskus.

2. Mikä on seudullinen kehittämissyhtiö?

Kaupungeilla ja kunnilla on Suomessa eurooppalaisittain tarkasteltuna poikkeuksellisen itsenäinen asema. Tämä näkyy erimerkiksi oikeutena kerätä veroja ja toisaalta velvollisuutena järjestää asukkaille tietyt valtion määrittelemät palvelut. Lisäksi kunnat huolehtivat alueensa elinvoimasta ja muista valtion kunnille määräämistä velvoitteista. Lähivuosina kuntien tehtäväkenttä muuttuu dramaattisesti, kun sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu siirretään kunnilta tehtävää varten perustettavien itsehallintoalueiden hoidettavaksi. Parhaillaan pohditaan, miten valtion aluehallinnon uudistus kytkeytyy samaan prosessiin. Vuodesta 2019 alkaen kuntien toiminnassa korostuvat koulutus- ja sivistystoimen tehtävät, kunnallistekniikasta huolehtiminen sekä suhteellisesti tarkastellen yhä suuremmissa määrin myös alueen elinvoimasta huolehtiminen.

Kehittämissyhtiöiden historia ulottuu Suomessa ainakin parinkymmenen vuoden taakse. Kuten todettu, kunnat vastaavat alueensa elinvoiman vahvistamisesta, jossa elinkeinojen kehittäminen on yksi keskeisimmistä osa-alueista. Kunnan elinvoima nojaa pitkälti niihin yrityksiin, jotka pystyvät uudistamaan toimintaansa, pysyvät kilpailukykyisinä ja pystyvät siten tarjoamaan työpaikkoja. Yritysten sijoittumispäätöksistä ja investoinneista käydäänkin kovaa kisaa kuntien kesken. Seudullisen kehittämisen kukoistuksen aikakaudella noin 10–15 vuotta sitten kunnat hakeutuivat tekemään naapurikuntien kanssa yhteistyötä sellaisissa asioissa, joissa keskinäinen kilpailu nähtiin epäterveeksi – tai pikemminkin kilpailua haluttiin käydä seutujen välillä, ei oman seudun sisällä naapurikuntien kesken. Elinvoiman vahvistaminen ja elinkeinojen kehittäminen oli yksi kuntien perustehtävistä, jossa yhteistyöllä arvioitiin saavutettavan paremmat tulokset koko seudun (usein työssäkäyntialueen) näkökulmasta. Tätä tehtävää varten kunnat perustivat seudullisia elinkeinojen kehittämissyhtiöitä, joissa omistussuhteet määrittyivät joko seudun kuntien lukumäärän tai asukaslukujen suhteessa.

Puhdasoppisen kehittämissyhtiön toiminnan ydin on siis seudun (kuntajoukon) elinvoiman vahvistamisessa. *Näiltä osin kehittämissyhtiön voidaan katsoa hoitavan kunnallista ja siten yleishyödylliseksi tulkittavaa tehtävää.* Osakeyhtiömuoto on ainoastaan rakenteellinen ratkaisu kunnallisen tehtävän organisointiin, koska valtaosa kehittämissyhtiöistä ja niiden tehtävistä on luonteeltaan voittoa tavoittelematonta. Selvitysmies Markku Andersson määritteli työssään⁴ kehittämissyhtiöiden perustehtäviksi 1) yrityskehittämisen, 2) toimintaympäristön vahvistamisen ja 3) alueen markkinoinnin. Näiden keskinäinen painoarvo ja sisältö vaihtelee luonnollisesti yhtiöittäin huomattavasti.

Vuosien saatossa seudullisten kehittämissyhtiöiden hoidettavaksi on alueesta riippuen annettu tai siirretty erilaisia tehtäviä. Kehittämissyhtiö saattaa vastata perustehtävänsä lisäksi alueellaan

⁴ Kehittämissyhtiö – toimiva innovaatio. Seudullisten kehittämissyhtiöiden rooli työ- ja elinkeinopolitiikan edistämisessä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. TEM raportteja 39/2015.

esimerkiksi yleisestä vetovoimamarkkinoinnista ja imagotyöstä, matkailumarkkinoinnista ja -myynnistä, tonttien ja toimitilojen kehittämisestä, myynnistä ja vuokrauksesta, alkavien yritysten neuvonnasta ja uusyrityskeskuksen toiminnoista (ml. starttirahalausunnot) sekä erilaisesta joukosta yrityksille tarjottavia palveluja. Yritysten kehittämiseksi tarjottavissa palveluissa on mukana erilaista neuvontaa ja kehittämisen sparrausta, koulutusta sekä yritys- ja yritysryhmäkohtaisia hankevalmisteluja ja konsultointeja. Hanketoiminnan luonteesta johtuen kehittämissyhtiöiden toimintaan on vuosien saatossa jäänyt paljon sellaista tekemistä, joka hämärtää perustehtävää ja liu'uttaa yhtiön toimintaa kohti taloudellista toimintaa kuten se valtioneuvoston näkökulmasta tarkoitetaan.

Tässä työssä tehtiin sähköinen kysely toimeksiantoon osallistuneiden 12 kehittämissyhtiön henkilöille. Kyselyn perusteella kehittämissyhtiön tärkeimpiä tehtäviä (asteikolla 1–10) näyttäisivät olevan yritysten *liiketoiminnan kehittäminen* (9,2), *seudun elinvoiman vahvistaminen* (9,1) ja *yleinen aluekehittäminen / toimintaympäristön kehittäminen* (9,1). Kaksi viimeksi mainittua tehtävää soveltuvat hyvin kehittämissyhtiön perustehtäväksi ottaen huomioon omistajakuntien yhtiölleen määrittelemät perustehtävät. Sen sijaan yritysten liiketoiminnan kehittäminen on sellainen kokonaisuus, jonka sisällä on tarkemmin määriteltävä, mitä kehittämissyhtiö itse asiassa tekee yritysten kehittämiseksi. Alla on tiivis määritelmä seudullisesta kehittämissyhtiöstä tämän selvityksen valossa.

Seudullinen kehittämissyhtiö on alueensa kuntien omistama paikallisen kehittämisen dynamo, jonka tehtävänä on auttaa alueen yrityksiä liiketoiminnan kehittämisessä, vahvistaa seudun elinvoimaa ja kehittää aluetta kokonaisuutena yrityksiä ja asukkaita houkuttelevana toimintaympäristönä.

Kehittämissyhtiöiden omistajakunnat ostavat kehittämissyhtiöltä alueen elinvoiman ja elinkeinojen kehittämistehtäviä erikseen määriteltävien palvelusopimusten nojalla. Joissakin yhtiöissä omistajakunnat antavat perustehtävän hoitamiseen budjettirahoitusta, jolloin rahoituksen suuruus määrittyy kunnan asukasluvun mukaan (esim. 25 € / asukas / vuosi). Perustehtävät voidaan hankkia hankintalain näkökulmasta kuntien yhdessä omistamalta yhtiöltä ilman kilpailuttamista hankintalain mukaisena sidosyksikköhankintana, jonka juridisia perusteita on kuvattu tarkemmin luvun 4 juridisen tarkastelun yhteydessä.

Kehittämissyhtiöiden tehtävät vaihtelevat seuduittain jonkin verran. Kansallisesti kehittämissyhtiöillä on rahoituspäätöksiä tekevien viranomaisten (ELY-keskukset, maakuntien liitot) näkökulmasta selkeä rooli osana kansallista elinkeinopolitiikkaa. ELY-keskusten näkökulmasta kehittämissyhtiöt tekevät aktiivista jalkatyötä paikallisissa yrityksissä, valmistelevat yritys- ja yritysryhmäkohtaisia kehittämishankkeita rahoittajille, kannustavat yrityksiä kasvuun ja kansainvälistymiseen ja toimivat muutenkin julkisten (valtion) yrityspalvelujen markkinointikanavana. Maakuntien liittojen näkökulmasta seudulliset kehittämissyhtiöt puolestaan nähdään ikkunana alueen elinkeinoelämään. Koska liittojen rahoitusvälineet eivät mahdollista suoria yrityshankkeita, elinkeinojen kehittämiseen liittyvät hankkeet toteutetaan pääosin kehittämissyhtiöiden tai muiden välittäjäorganisaation asemassa olevien tahojen kautta (esim. AMK:t). Tässä selvitystyössä haastatellut henkilöt näkivät kaikki seudullisilla kehittämissyhtiöillä jatkossakin merkittävän roolin osana kansallista elinkeinopolitiikkaa.

3. Miten hanketoiminta muokkaa kehittämissyhtiöiden tehtäviä?

Hanketoiminta rantautui suomalaiseen aluekehittämiseen EU-jäsenyyden myötä 20 vuotta sitten. Nyt käynnissä oleva ohjelmakausi jatkuu vuoteen 2020. Hankerahoituksen avulla kunnat ovat pystyneet edistämään yritysten toimintaedellytyksiä alueellaan. Hanketoiminta on jättänyt jälkensä kehittämissyhtiöiden toimintaan – niin hyvässä kuin pahassa. Parhaimmillaan hanketoiminnan kautta on pystytty kanavoimaan ja generoimaan rahoitusta alueen strategisten painopisteiden kehittämiseksi.

Tässä selvityksessä toteutettujen haastattelujen ja kyselyn perusteella *kehittämissyhtiöt käyttävät hankerahoitusta pääosin alueen toimintaympäristön kehittämiseen rakentamalla esimerkiksi kansainvälisesti kilpailukykyisiä yritysverkostoja, kokeilemalla uusia toimintatapoja ja vahvistamalla yhteistyötä eri organisaatioiden ja alueiden välillä*. Hanketoiminnalla nähdään lähtökohtaisesti olevan laaja-alainen seudun elinvoiman kehittämisen tehtävä.

Hanketoiminta muokkaa kehittämissyhtiöiden toimintaa ja profiilia monella tavalla. Ensinnäkin hanketoiminta on lähtökohtaisesti uutta luovaa ja kokeilevaa – rahoitusta ei myönnetä perustehtävien toteuttamiseen, vaan jonkin aidosti uuden toimintamallin kehittämiseen ja kokeilemiseen. Rahoittajien hakuohjeissa on jo pitkään korostettu hankkeen uutuusarvoa ja sitä, että hankkeella ei saa jatkaa olemassa olevaa tai aiemman hankkeen puitteissa kehitettyä toimintaa. Näin ollen hankemaailma ohjaa seudullisia kehittämissyhtiöitä (ja muita rahoituksen hakijoita) kehittämään ja tuottamaan jatkuvasti uusia sisältöjä ja toimintatapoja alueen elinvoiman vahvistamiseen ja yritysten kehittämisen tukemiseen. Vaikka yhdessä hankkeessa kehitetty ja kokeiltu tapa toimia olisi havaittu tai arvioitu toimivaksi, tällaiseen ei voi hakea jatkorahoitusta, koska uuden hankkeen uutuusarvoaade on kova. Kaikesta tästä johtuen kehittämissyhtiöiden toimintaa leimaa hankemaailman mukanaan tuoma sirpaleisuus ja määräaikaisuus, mikä näkyy vahvasti esimerkiksi alueen yrityksiin heikosti ymmärrettävänä kokonaisuutena.

Toinen hanketoimintaa leimaava piirre on se, että rahoittajien ohjeissa korostetaan jo hankkeen hakuvaiheessa sitä, miten hankkeen aikana testattu tai kehitetty toimintamuoto juurtuu osaksi normaalia, päivittäistä tekemistä. Näin ollen kehittämissyhtiöiden hakijan on jo alusta saakka tiedostettava, miten toiminta juurrutetaan osaksi muuta tekemistä hankkeen jälkeen. Tästä syystä eri hankkeissa kehitetyt ja kokeillut toimintamallit saattavat päätyä esimerkiksi kehittämissyhtiöiden nettisivuille tai muuhun viestintään tekemisinä tai ”palveluina”, joita ei todellisuudessa pystytä toimittamaan kehittämissyhtiöiden päättymisen jälkeen. Tällainen kehittämissyhtiöiden tehtäväkenttään vuosien varrella kertynyt kuona heikentää entisestään kokonaiskuvaa kehittämissyhtiön ydintehtävistä.

Kolmas hanketoiminnan piirre liittyy inhimilliseen näkökulmaan. Kehittämissyhtiöitä on toteuttamassa joukko ihmisiä, joiden ansio on (usein) riippuvainen määräaikaisista projekteista. Näin ollen on ymmärrettävää, että käynnissä olevan hankkeen lähestyessä päätöstään hankkeesta palkkansa saavat henkilöt ovat huolissaan oman työn jatkuvuudesta. Tästä johtuen kehittämissyhtiöiden loppuvaiheessa henkilöt käyttävät aikaa ja energiaa uuden hankkeen rakentamiseen, mikä johtaa ensimmäisessä kohdassa mainitun kaltaiseen ”hanketehtailuun”.

Hanketoiminnan ulkopuolella mutta siihen samalla olennaisesti kytkeytyen muutamia vuosia sitten vallalla oli monialaisen osaamisen ja erilaisen tekemisen tuotteistaminen palveluiksi. Tämän ismin

huumassa myös kehittämissyhtiöt käyttivät paljon aikaa ja energiaa oman toimintansa pukemiseen yrityksiä puhuttelevassa muodossa. Työn tuloksena syntyneiden tuotteiden ja palvelujen voi katsoa hämärtävän entisestään kehittämissyhtiön perustehtävää. Tai ainakin toiminnan esittäminen tuotteina ja palveluina näyttäytyy erityisen hankalana juuri valtioneuvostokäsittelyn näkökulmasta.

Hanketoiminta on siis kehittämissyhtiöissä välttämätön paha: Yhtäältä niiden kautta pystytään hakemaan ja generoimaan alueelle ulkopuolista rahoitusta, joka auttaa elinvoiman vahvistamisessa. Toisaalta taas hanketoiminta ja sen mukana tulevat piirteet (kuvattu yllä) pakottavat kehittämissyhtiöt luomaan jatkuvasti uusia hankkeita, vaikka edellisenkään toiminta ei olisi vakiintunutta. Tämä hämärtää kehittämissyhtiön perustehtävää, koska hankkeella ei lähtökohtaisesti saa rahoittaa olemassa olevaa toimintaa – eli perustehtäviä. Viime vuosien aikana kehittämissyhtiöissä onkin karsittu hankesalkkua ja samalla henkilöstömäärää kovalla kädellä, minkä tuloksena toimintaa on terävöitetty ja fokusoitu vastaamaan paremmin yhtiöiden alkuperäistä ydintehtävää.

Selvityksen aikana nousi esiin TEMin nykyiselle ohjelmakaudelle tekemä tulkinta yritysten maksuosuuksien käsittelystä hankerahoituksessa. Ohjeen mukaan yritysten maksamia rahoituseriä tulee käsitellä tulona hankkeelle. Yritysten maksosuudet vähennetään kokonaiskustannuksista, jolloin tuki kohdistuu vain nettokustannuksiin. Aiemmin yritysten maksosuudet ovat olleet hankkeen osarahoitusta eli muuta kuin EU+valtio-rahoitusta. Yritysten maksuosuuksien tulkinta tuloksi hankkeelle on myös ristiriidassa valtioneuvostokäsittelyn kanssa. Jos kerran kyse on palvelun tuottamisesta (yrityksille maksullisesta toiminnasta), koko rahoitus pitäisi tulkita valtioneuvoksi ja vähintäänkin myöntää se de minimis -ehtoisena. Usein kehittämissyhtiöiltä edellytetään tiivistä yhteistyötä julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Yhteiskehittämisen henkeen soveltuu myös se, että yritykset osallistuvat hankkeen rahoitukseen omilla osuuksillaan.

Rakennerahasto-ohjelman kautta rahoitettavilta hankkeilta edellytetään, että toimintaa pystytään muodossa tai toisessa jatkamaan hankkeen päättymisen jälkeen. Samanaikaisesti valtioneuvostokäsittely kieltää tai rajoittaa sellaisen toiminnan rahoittamista, josta syntyy tai voi syntyä pitkäkestoista toimintaa. Näin ollen rakennerahasto-ohjelman toteuttamisesta tulee mahdotonta, kun samanaikaisesti rajataan mahdollisuuksia hyödyntää rahoitusta, vaikka toisaalta pitäisikin saada pitkäjänteisiä vaikutuksia toimintaan.

Rakennerahasto-ohjelmassa esimerkiksi toimintalinjoilla 1 ja 3 on kuvattu sellaisia toimenpiteitä tyypillisiksi rahoituskohteiksi, jotka kuitenkin tulevat herkästi luettua de minimis -säännön alaiseksi valtioneuvoksi. Näitä ovat esimerkiksi TL1:llä mainitut toimenpidekuvaukset

- vahvistetaan kasvuhakuisten, kansainvälistyvien sekä kansainvälisille markkinoille tähtäävien pk-yritysten liiketoimintaosaamista ja kansainvälistymisvalmiuksia
- tuetaan kasvua, kansainvälistymistä sekä kilpailukykyisyyttä edistäviä pk-yritysten investointeja ja kehittämissyhtiöitä

tai TL3:lla mainitut toimenpidekuvaukset

- tarjotaan ja kehitetään tuottavuutta ja työhyvinvointia parantavia koulutus-, ohjaus-, neuvonta- ja asiantuntijapalveluita sekä vahvistetaan aiheeseen liittyvää vertaisoppimista ja verkostoitumista
- kehitetään ja levitetään yritysten ja työorganisaatioiden uudistumista ja kilpailukykyä edistäviä johtamisen ja työn organisoinnin toimintamalleja
- vahvistetaan yrittäjien ja työntekijöiden sopeutumisen- ja kilpailukykyä osaamista, innovaatiokykyä ja muutostilanteiden parempaa hallintaa kehittämällä

Näin ollen hanketoimintaan sisältyy **sisäänrakennettu ristiriita** rahoitettavan toiminnan edellytysten ja valtiontukisääntelyn välille: yhtäältä rahoituksen saamisen edellytyksenä on rakentaa sellaisia hankkeita, joista syntyy pitkäkestoisia vaikutuksia (=hyötyjä) ja toisaalta samalla juuri kyseinen toiminta tulkitaan herkästi valtiontueksi hankkeen toteuttajalle.

4. Juridinen tarkastelu

Valtiontukisääntelyn lähtökohdat ja taloudellisen toiminnan määrittely

Valtiontukisääntely perustuu sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta. Euroopan unionin tavoitteena on luoda yhtenäiset sisämarkkinat, jossa tavarat, palvelut, pääoma ja työvoima liikkuvat vapaasti. Jäsenvaltioiden antamat valtiontuet voidaan nähdä tässä yhteydessä toimiksi, jotka luovat markkinahäiriöitä ja estävät esimerkiksi tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

EU:n valtiontukisääntöjä koskevat puitteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloissa 107–109. Valtiontukisääntöjen soveltaminen edellyttää, että kaikki artiklan 107 kohdan 1 mukaiset tukitoimenpiteen tunnusmerkit täyttyvät:

- i) Julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin.
- ii) Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa.
- iii) Etu on valikoiva, eli se kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin.
- iv) Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Seudullisen kehittämissyhtiön osalta olennaista on se, onko se valtiontukisääntelyssä tarkoitettulla tavalla yritys. Sen vuoksi kysymys siitä, voidaanko yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottaja katsoa yritykseksi, on valtiontukisääntöjen soveltamisen kannalta ratkaisevan tärkeä.

Valtiontukisääntöjä sovelletaan vain yrityksiin. Käsité ”yritys” tarkoittaa jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta.⁵ Sillä, onko yksikkö perustettu voiton tuottamiseksi, ei ole merkitystä valtiontukisääntelyssä.

Merkitystä on sillä, harjoittaako yksikkö taloudellista toimintaa. Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on

⁵ Yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, Pavlov ym., Kok. 2000, s. I-6451

katsottu, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla.⁶

Roschier Asianajotoimisto Oy on tehnyt 9.3.2015 muistion, jossa on todettu, että kehittämissyhtiöt ovat voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä, jotka eivät toimi tai myy maksullisia palveluja vapailla markkinoilla. Tämän takia ne eivät voi vääristää kilpailua, koska ne eivät toimi kilpailuilla markkinoilla. Sillä onko kehitysyritys voittoa tavoittelematon, ei ole kuitenkaan merkitystä valtiontuen määrittelyssä. Olennaista on se, kuten Roschier toteaa, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinoilla.

Markkinoiden määrittely riippuu siitä, kuinka kyseiset palvelut on järjestetty jäsenvaltiossa. Valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tiettyä toimintaa harjoitetaan markkinaympäristössä. Euroopan komission mukaan se, onko tietyille palveluille markkinat, riippuu siitä, kuinka kyseiset palvelut on järjestetty asianomaisessa jäsenvaltiossa. Valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tiettyä toimintaa harjoitetaan markkinaympäristössä. Sen vuoksi joidenkin palvelujen taloudellinen luonne voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen.⁷

Hyvän kuvan toisen jäsenvaltion tekemästä asiaan liittyvästä arviosta on Tanskan alueellisen kehitysorganisaation Vækstforan (kasvuforumin) ohjeet siitä, milloin taloudellinen avustus on sallittua. Vækstforan mukaan avustusta tulee antaa ei-kaupallisiin kehityshankkeisiin, jotka tukevat alueellista kehitystä kuten innovaatioita, tiedon kasvattamista ja jakamista, uusien liiketoimintamahdollisuuksien kehittämistä ja matkailupalveluiden kasvua ja kehitystä.

Oleellista Vækstforan mukaan on se, että suoraa tukea ei saa antaa yksittäisille yhtiöille. Lisäksi rahoitetut hankkeet eivät saa tarjota toimintaa, josta yritykset olisivat maksaneet tai vaihtoehtoisesti itse tehneet. Tarkemmin Vækstfora on eritellyt viisi edellytystä sen rahoittamalle toiminnalle:

- Tarjottua toimintaa ei saa olla nyt tai lähitulevaisuudessa markkinoilla.
- Tarjottu toiminta on avointa kaikille kiinnostuneille.
- Tarjottu opastus tulee olla yleisluontoista neuvontaa, eikä tarkempaa neuvontaa, jonka katsotaan olevan normaalia taloudellista toimintaa.
- Kurssit, ryhmätapaamiset ja verkostotapaamiset tulevat olla avoimia kaikille.
- Toiminta, jota normaalisti kunnalliset elinkeinoasiamiehet tai kehitysyritykset tarjoavat tulee antaa ilman erillistä maksua.

Vækstforan ohjeissa on selkeästi pyritty välttämään toimintaa, jossa on kyse tavaroiden ja palveluiden tarjoamisesta markkinoilla, jolloin kyse ei ole edellä mainituin tavoin valtiontuesta. Lisäksi ohjeissa pyritään selkeästi ohjaamaan toimintaan, joka on kaikille avointa. Tällöin toiminta ei ole valikoivaa, jolloin valtiontuen määritelmä ei täyty.

⁶ Asia 118/85, komissio v. Italia, Kok. 1987, s. 2599, 7 kohta; asia C-35/96, komissio v. Italia, Kok. 1998, s. I-3851, 36 kohta; yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, Pavlov ym., 75 kohta.

⁷ Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C8/02), kohta 12.

Ottaen huomioon aiemmin eritellyn kehitysyrityksen tärkeimmät tehtävät, niin erityisesti seudun elinvoiman vahvistaminen ja yleinen aluekehittäminen / toimintaympäristön kehittäminen ovat olleet kunnan hoitamia ja sen kehittämisyritykselle siirtämiä tehtäviä, jolloin kyse ei ole ollut palveluiden tarjoamisesta markkinaympäristössä ja kyse ei ole valtiontuesta. Näin ollen tällaiset kehitysyrityksen ydintehtävään annetut tuet eivät ole valtiontukea. Muuta kehitysyritysten toimintaa on tärkeää arvioida esimerkiksi Vækstforan antamien määritelmien kautta.

Julkiset hankinnat ja valtiontuki

Sekä hankintalainsäädännön että valtiontukisääntelyn lähtökohta ja tausta on eurooppaoikeudellinen sääntely ja tavoite toimivista sisämarkkinoista.⁸ Olennaista kehitysyrityksille on hankintalainsäädännön puhdistava vaikutus. Mikäli kehittämisyritys tekee kunnan kanssa sopimuksen hankintalain mukaisesti, niin kyseessä ei ole lähtökohtaisesti valtiontuki.⁹ Kehittämisyrityksen ollessa hankintalain määrittämässä sidosyksikköasemassa kuntaan nähden, kunnan ei tarvitse kilpailuttaa hankintoja kehittämisyritykseltä ja voi tehdä kehittämisyritykseltä suora hankinnan.

Sidosyksikköhankinta

Nykyisen hankintalain¹⁰ 10 §:n mukaan lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksikköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksikköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

Kehittämisyrityksen kannalta olennaisinta edellä mainitussa määrittelyssä on se, mitä tarkoitetaan pääosalla toiminnasta. Nykyisessä erityisalojen hankintalain¹¹ 19 §:n 2 momentissa on määritelty, että vähintään 80 % sidosyrityksen tai yhteisyrityksen kolmen viimeisen vuoden keskimääräisestä liikevaihdosta tulee muodostua toimituksista hankintayksiköille. Nykyisessä hankintalainissa kyseistä prosenttilukua ei ole määritelty, mutta oikeuskäytännössä Suomessa on todettu, että noin 90 % tulee muodostua toimituksista hankintayksiköille.¹² Hankintalainsäädäntöä ollaan uudistamassa ja asiaa koskevassa TEM:n mietinnössä¹³ raja on asetettu myös edellä mainittuun 90 %:iin. Jopa tiukemmasta rajasta on keskusteltu. Hallituksen esitystä uudesta hankintalainista ei vielä ole ja asia on poliittisessa valmistelussa, joten tulevaisuuden prosenttiosuus on avoin.

Poikkeukset valtiontukisääntelystä

⁸ Huikko, Katariina & Ukkola, Markus; EU:n valtiontukisääntelyn ja hankintalainsäädännön suhteesta. Lakimies 2/2014 s. 217.

⁹ Pekkala, Elise & Pohjonen, Mika; Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Tietosanoma Oy (2015) s. 214. Komission tiedonanto, Yhteisön puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle (2006/C 323/01), kohta 2.1.

¹⁰ Hankintalaki (30.3.2007/348)

¹¹ Laki vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (30.3.2007/349)

¹² Markkinaoikeus 329/13 ja MAO 456/11

¹³ Työ- ja elinkeinoministeriö; Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö. Kilpailukyky 37/2015 s.

Jos kehitysyhtiö harjoittaa toimintaa, joka ei kuulu sen ydintoimintaan, niin tällaisessa toiminnassa on riski valtiontukisääntelystä. Tässä tilanteessa on kuitenkin olemassa useita vaihtoehtoja toimia niin, että annettu rahoitus ei ole ristiriidassa valtiontukisäännösten kanssa.

1. Projekti kilpailutetaan kynnysarvojen ylittyessä hankintalain mukaisesti, jolloin kyse ei ole lähtökohtaisesti valtiontuesta.
2. Tuki annetaan vähämerkityksellisenä *de minimis* -tukena.
3. Tuki annetaan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti.
4. Tuki katsotaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi ns. SGEI-palveluksi.
5. Voiko haluttu lopputulos olla avointa dataa, jolloin kyse ei lähtökohtaisesti selektiivisestä tuesta ja toiminnasta markkinoilla. Tällöin kyse ei ole valtiontuesta tätä avointa dataa käyttäville toimijoille.
6. Tuki ilmoitetaan Euroopan komissiolle, jolloin komissio tekee asiassa arvion.

5. European examples: Sweden, Denmark and the Netherlands

Sweden

In Sweden, it has become increasingly common for several municipalities to jointly own a company or do so together with the county councils, regions and other public and private stakeholders. Partnership is particularly common in the field of energy, transport and real estate, but is also widely used in tourism, finance, infrastructure and business development. However, the situation of such companies varies across the municipalities. While some municipalities have many, others have none.¹⁴

Limited companies and foundations are the most common forms of enterprise in the municipalities, counties and regions. Other forms include economic associations, partnerships and non-profit organisations.¹⁵

In the context of business development, examples vary in size from those representing a single municipality to those that encompass many. For instance, the Stockholm Business Region AB is a municipal-owned company in the city of Stockholm (and part of the Stockholm City Hall AB group), which aims to make develop and promote Stockholm as a business and tourist destination.¹⁶ The Business Region Skåne in turn encompasses four companies and is responsible for promoting Skåne as a region for investments, tourism, events and film. 85 percent of the Business Region Skåne is owned by the regional council (Region Skåne) with the remaining (15 percent) owned by the association of municipalities.¹⁷

This note will focus on the Business Region Göteborg AB, which was set up as a non-profit organisation in 2000. The Business Region Göteborg AB represents 13 member municipalities that form the region and offers expertise and contacts to companies wishing to set up or expand their

¹⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2008) Att äga tillsammans – några idéer om ägarstyrning i delägda bolag.

<http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/att-aga-tillsammans-nagra-ideer-om-agarstyrning-i-delagda-bolag-.html>

¹⁵ <http://skl.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/kommunalaforetagbolag.393.html>

¹⁶ <http://www.stockholmbusinessregion.se/sv/Bolagsfakta1/>

¹⁷ <http://www.skane.com/en/business-region-skane>

businesses in the region. The Business Region Göteborg AB is a wholly-owned subsidiary of the *Kommunala Förvaltnings AB* of Gothenburg, which in turn is wholly-owned by the City of Gothenburg.¹⁸ The financing consists of an operating grant from the City of Gothenburg and the region's municipalities in proportion to their population, as well as a grant from the Town Hall of Gothenburg. In addition, they receive resources from the regional growth programme of Västra Götaland region and co-financing and grants from other public actors from the regional and national levels, as well as from business and different projects they are engaged with.¹⁹

Denmark

In Denmark, advice and guidance to businesses and entrepreneurs is provided by the municipalities through their so-called business development offices (*lokal erhvervs-service*), and at the regional level through so-called regional growth houses (*væksthus*).

The responsibility and ownership for the growth houses rests at the local level (transferred from state to the municipalities in 2011). The structural reform carried out in Denmark in 2011 provided clear responsibilities for municipalities with respect to business services (impartial advice and help for entrepreneurs and businesses on issues such as starting, growing and developing a business). Therefore in 2011 it became also possible to create strategic relationships between local business development offices and the services provided at the regional level.²⁰

The growth houses are organised as independent corporate funds. Legislatively, they are set in the Act on Trade and Industry (*Lov om Erhvervsfremme*). The management of the growth houses is done partly through the on the national agreement between Local Government Denmark (KL)²¹ and the Ministry of Business and Growth, and partly on the performance contracts with the respective 'local contact council' (*kommunekontaktråd*²² - KKR).²³

Netherlands

In the Netherlands there are three types of organisations which resemble the RDCs in Finland. First, Regional Development Agencies (RDA) - Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen – ROMs - operate at the provincial level and are part owned by provinces (either one or more) and the state. There are currently five RDAs:

¹⁸ <http://www.businessregiongoteborg.com/huvudmeny/aboutus.4.1d3a858c10528e52e0280001204.html>

¹⁹ <http://www.businessregion.se>

²⁰ IRIS Group (2010) Fremtidens locale erhvervspolitik og erhvervs-service – mod visionære kommunale erhvervsstrategier og sammenhængende erhvervs-service, Udarbejdet af IRIS Group for Kommunernes Landsforening og Erhvervs - og Byggestyrelsen

²¹ Local Government Denmark (KL) is the interest group and member authority of Danish municipalities. <http://www.kl.dk/English/>

²² Local Government Denmark has five *Kommunekontaktråd* (KKR) – one in each region. The KKR is composed of all the mayors in the region and a number of local councillors, and the composition reflects the distribution of votes in the municipal elections. The KKR deals with municipal issues at the regional level in areas where tasks are best and most effectively done in cooperation between municipalities and the region,

²³ <https://erhvervsstyrelsen.dk/væksthusene>

- Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij - NOM (consists of three northern provinces – Friesland, Groningen and Drenthe)²⁴
- Participatiemaatschappij Oost Nederland NV - PPO (two eastern provinces, Gelderland and Overijssel)²⁵
- Brabantse Ontwikkelings Maatschappij - BOM (Noord Brabant)²⁶
- Limburgs Instituut voor OntwikkelingsFinanciering - LIOF (Limburg)²⁷
- Innovationquarter (Province South Holland and several municipalities and universities)²⁸

Second, in 2015 so called Metropolitan regions were established in three urban areas:

- Rotterdam and The Hague (23 municipalities)
- Eindhoven (21 municipalities)
- Amsterdam (36 municipalities)

The Metropolitan regions replace the former ‘city regions’ and are voluntary cooperative structures between municipalities and do not operate as a public/private company.

Third, there are also a number of examples of local development agencies in which a group of municipalities are shareholders (e.g. Greenport ²⁹ Holland Rijnland ³⁰ Drechtsteden ³¹ and Development Agency Midden Limburg³²).

What are the main functions / duties of these organisations?

Sweden

Business Region Göteborg AB aims to strengthen and develop trade and industry in the Gothenburg region. The key is to contribute to sustainable growth, a high level of employment and diversity in trade and industry in the region. Resources are focussed on the following areas:

- business development;
- projects promoting clusters and industries;
- marketing the region nationally and internationally;
- creating and collaborating with international networks; and
- providing service and advice to investors and newly established companies in the region.

Denmark

At the municipal level, the business development offices provide information and guidance to entrepreneurs and businesses for free on issues such as starting, operating and developing

²⁴ <https://www.nom.nl/>

²⁵ <http://www.ppmoost.nl/>

²⁶ <http://www.bom.nl/home>

²⁷ <http://www.liof.com/nl/meer-ondernemen-met-liof-homepage.aspx>

²⁸ <http://www.innovationquarter.nl/>

²⁹ <http://www.gomdb.nl/>

³⁰ <http://www.hollandrijnland.nl/>

³¹ <https://www.drechtsteden.nl/>

³² <http://www.oml.nl/>

businesses. The business development offices may also offer networking meetings, courses and similar public events.³³

More complex issues concerning growth and further development of businesses are referred to the regional growth houses.³⁴ The five growth houses in Denmark were established in 2007 to offer help to entrepreneurs and businesses with growth ambitions and potential. The growth houses act as impartial advisers and are a focal point in creating clarity for each business. In addition, the growth houses engage in a variety of programmes targeted at businesses and entrepreneurs, which are offered by the state, municipalities and the regions.³⁵

Netherlands

The goals of the RDAs at the provincial level can be summarised as:

- Improving investment environment
- stimulate development and innovation
- participation and management
- restructuring and development of business parks

The metropolitan regions have multiple goals but have a strong focus on economic development and innovation. The Metropolitan regions are loose cooperative structures which do not directly implement European projects or provide funding.

Local development agencies have a diverse range of tasks including economic development of a region. However, a primary focus in many cases seems to be the implementation of spatial planning policy.

What kind of role do they have in national business and trade policy?

Sweden

The Business Region Göteborg is dedicated to strengthen and develop the trade and industry in the region of Gothenburg. However, given that Gothenburg region is one of Sweden's leading growth regions, it aims to be a strong growth region also in the European context.

Denmark

The municipal business policy is instrumental not only on the municipalities own economy, but also on the business performance of Denmark in the global economy. A good framework for growth and job creation in municipalities is one of the main themes on the local political agendas. Earlier, the focus was primarily on the governmental framework conditions (taxes, infrastructure and macroeconomic stability) which determined the competitiveness of businesses in Denmark. These are still important, but the focus is now more on the local business and framework

³³ <https://erhvervsstyrelsen.dk/lokal-erhvervsservice>

³⁴ <https://erhvervsstyrelsen.dk/lokal-erhvervsservice>

³⁵ <https://erhvervsstyrelsen.dk/vaeksthusene>

conditions. The local business policy is therefore important for the municipality's own economy and how the Danish businesses perform in the global economy.³⁶

The five growth houses are part of the national business system that aims to support entrepreneurs and businesses with their growth potential. The overall goal is to ensure a strong business system in Denmark for the benefit of entrepreneurs and businesses.³⁷

Netherlands

RDAs were traditionally established as a means to develop underdeveloped regions. However, the emphasis has shifted to providing more generic economic development support in the region. Only the RDA for North Netherlands still has clear goals in terms of supporting underdevelopment in the region. The metropolitan regions involve those areas that are considered important international metropolitan poles. In some cases the local regional development agencies can cover areas that are considered of national importance in economic development policy (e.g. Greenport).

How is the EU's state aid regulation interpreted and applied in the peer countries?

None of the contacts in the above countries were willing to discuss state aid issues due to the sensitivity of the topic. However, University of Strathclyde's research across the EU28 more generally indicates that key concerns are related to the definition of state aid and in particular to the question on what constitutes an *economic activity*. This concept has developed over time with more and more activities being categorised as economic activities. This is consequently placing more pressure on the business development systems in the different countries.

The situation differs widely across the countries. However, in some instances, a clear distinction is made between the different types of services provided by the local or regional organisations engaged in business development activities. For instance, distinction may be made between general information provision / guidance-type services (e.g. general discussions on the needs and possibilities of the businesses) and consultancy-type services. Where such distinction is made, the former would not be categorised as an economic activity, while the latter would and as such linked with state aid implications. There are also indications that in the event where services are categorised as economic activities, some organisations refer businesses to the private sector in order to avoid state aid implications. In the private sector state aid is dealt either as *de minimis* or within GBER.

³⁶ <http://www.kl.dk/Fagomrader/Erhvervs--og-regionaludvikling/Erhvervsudvikling/>

³⁷ <http://www.kl.dk/Fagomrader/Erhvervs--og-regionaludvikling/Erhvervsudvikling/vaeksthuse121/>

6. Johtopäätökset ja kehittämis ehdotukset

Tähän viimeiseen lukuun on koottu työn perusteella muodostetut johtopäätökset ja niiden pohjalta esitettävät kehittämis ehdotukset. Kehittämis ehdotuksia kirjoitettaessa on otettu huomioon itsehallintoalueiden perustaminen ja niille kaavailut tehtävät pääpiirteissään. Kehittämis ehdotuksia tulee tarkastella uudelleen, kun selviää miten hallitus aikoo viedä aluehallintouudistusta eteenpäin.

Kehittämis yhtiöt yleishyödyllisiksi organisaatioiksi. Kehittämis yhtiön perustehtävät liittyvät julkisen (kunnallisen) tehtävän hoitamiseen ja siksi kehittämis yhtiöt tulisi valtioneukisääntelyssä tulkita yleishyödyllisiksi organisaatioiksi. Kehittämis yhtiöt eivät lähtökohtaisesti tarjoa tuotteita ja palveluja markkinoilla vaan tarjoavat tietoa, ohjausta ja sparraus apua yritysten liiketoiminnan kehittämiseen. Näiltä osin toiminta tulee tulkita ei-taloudelliseksi toiminnaksi.

Rönsyt pois. Kehittämis yhtiöiden tulee olla kriittisiä omaa toimintaansa kohtaan. On selvä, että osalle yhtiöistä on vuosien saatossa syystä tai toisesta kertynyt sellaista toimintaa, joka valtioneukisääntelyn näkökulmasta tarkoittaa tuotteiden tai palvelujen tarjoamista markkinoilla. Jotta edellisessä kehittämis ehdotuksessa esitetty yleishyödyllisyys olisi mahdollista, kehittämis yhtiöiden on pidettävä oma ytimensä puhtaana ja rajattava markkinaehtoinen tai sellaiseksi tulkittava toiminta kokonaan pois. Käytännössä tämä tarkoittaa joko kyseisten toimintojen lopettamista tai yhtiöittämistä omaan yhtiöönnsä kuten joissakin yhtiöissä on jo nyt tehty.

Tehtäväuskollisuus kunniaan. Suomalaisessa yrityspalvelujärjestelmässä on paljon – ehkä jopa liikaa – organisaatioita ja erilaisia tukimuotoja yrityksille. Karkeana yleistyksenä voisi todeta, että rahoittajien tehtävä on rahoittaa, kehittäjien kehittää. Ongelmallisia tilanteita syntyy etenkin silloin, kun nämä tehtävät sekoittuvat.

Roolia vahvistettava asiakasrajapinnassa. Kansallinen elinkeinojen kehittämisen kokonaisuus tarvitsee kehittämis yhtiöiden kaltaista aktiivista jalkatyöntekijää myös jatkossa. Alueilla tarvitaan organisaatiota ja henkilöitä, joilla on valmiudet tehdä aktivointi- ja neuvontatyötä yritysten parissa. TEM ja muu valtionhallinto karsii kustannuksiaan ja samalla kasvatusten tuotettavia palveluja (ELY-keskukset ja Tekes) alueilla, jolloin kehittämis yhtiöt voivat jatkossa toimia valtion yrityspalvelujen jakelukanavana ja soveltuvin osin myös asiakasrajapintana. Näitä osin kehittämis yhtiöiden roolia yleisneuvojina ja asiakasrajapinnan vastuorganisaatioina tulisikin vahvistaa ja samalla selkeyttää valtion omia toimintoja.

Kumppanuus. Valtio ja kunnat tarjoavat kumpikin omilla resursseillaan neuvontaa elinkeinojen kehittämiseen. Isossa mittakaavassa kyse on samasta julkisrahoitteisesta prosessista. Valtion tarjoamien yrityspalvelujen näkökulmasta kehittämis yhtiöt ja niiden tekemä työ tulisi ottaa avosylin vastaan kuntien kansalliseen järjestelmään kustantamana resurssina. Jotta järjestelmä saadaan toimimaan kustannustehokkaasti, valtion tulisi asemoida oma tekemisensä siten, että valtion ja kuntien tekeminen täydentää toisiaan.

Valtioneukisääntely tukemaan rakennerahasto-ohjelman toteutusta. Rakennerahasto-ohjelman kautta rahoitettavalta toiminnalta edellytetään pitkäaikaisia vaikutuksia. Samalla on pystyttävä osoittamaan, miten rahoitettavaa toimintaa aiotaan jatkaa hankkeen päättymisen jälkeen.

Toisaalta valtiontukisääntely rajoittaa tai kokonaan kieltää sellaisen toiminnan rahoittamisen, joka on tai voi olla luonteeltaan pysyvää ja siten kilpailua vääristävää. TEMin tulisi tarttua tähän ristiriitaan ja selkeyttää valtiontukisääntelyä siten, että rakennerahasto-ohjelman ja sen tavoitteiden toteuttaminen on mahdollista.

Yritykset osarahoittajiksi. Nykyisen tulkinnan mukaan yritysten maksuosuudet tulkitaan tuloksi hankkeelle, mikä pienentää nettokustannuksia ja samalla absoluuttista EU+valtio-tukiosuutta. Tulkinta on ristiriidassa valtiontukisääntelyn kanssa. Tulona kerätty yritysten maksuosuus antaa ymmärtää, että yritykset ovat maksaneet hankkeessa palvelusta. Hankkeet ovat pääosin yhteiskehittämistä julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä, jolloin on luontevaa, että molemmat osapuolet osallistuvat hankkeen rahoitukseen. TEMin tulisikin muuttaa yritysten maksuosuuksia koskevaa tulkintaa joko niin, että kaikki yritysten maksuosuudet tulkitaan osarahoitukseksi tai niin, että määritellään selkeästi esimerkiksi seminaarien osallistumismaksut ja muut yleisluontoiset maksuosuudet hankkeen osarahoitukseksi ja vain yrityskohtaiset toimenpiteet tuloksi hankkeelle.

Tanskasta oppeja. Suomalaista valtiontukisääntelyä ja de minimis -tulkintaa voisi lieventää tanskalaisen mallin mukaan. Tanskalainen aluekehitysorganisaatio Vækstfora antaa avustusta alueellista kehitystä tukeviin, ei-kaupallisiin kehityshankkeisiin (esim. innovaatiot, tiedon kasvattaminen ja jakaminen, liiketoimintamahdollisuuksien kehittäminen). Rahoitetut hankkeet eivät saa tarjota toimintaa, josta yritykset olisivat maksaneet tai vaihtoehtoisesti itse tehneet. TEMin tulisi selvittää, voitaisiinko suomalaisissa ohjeistuksessa pyrkiä samaan tapaan välttämään toimintaa, jossa on kyse tavaroiden ja palveluiden tarjoamista markkinoilla. Silloin kyse ei ole valtiontuesta. Myös toiminnan avoimuuden vaateella voidaan tehdä liikkumavaraa tulkintaa, sillä kaikille lähtökohtaisesti avoin (maksuton) toiminta ei ole valikoivaa, jolloin valtiontuen määritelmä ei täyty.

Erilaisten mallien testaus. Suomalaiset alueet ovat hyvin erilaisia. Tästä syystä Suomeen ei voi luoda yhtä ainoaa mallia elinkeinopoliittisten tehtävien hoitamiseen, vaan erilaiset alueet tarvitsevat erilaisia sovelluksia toiminnan organisoinnista ja sisällöstä. Kokeilukulttuurin hengessä Suomessa tulisikin vuosien 2016–2018 aikana kokeilla erilaisia malleja elinkeinon kehittämistyössä muutamalla alueella ja kerätä kokemuksia hyödynnettäväksi itsehallintoalueiden aikakaudella vuodesta 2019 alkaen. Jokin osa elinkeinon kehittämisestä (esim. määrämittaiset suoritteet kuten starttirahalausunnat) voidaan organisoida tilaaja-tuottaja-mallin mukaan. Näiden toimintojen rinnalla alueilla on omiin lähtökohtiin ja vahvuuksiin perustuvaa elinkeinon kehittämistä, joka edellyttää nykyistä tiiviimpää kumppanuutta kuntien ja valtion välillä. Näissä toiminnoissa voitaisiin testata kumppanuusrahoitusta kuntien ja valtion välillä.