

3. KESTÄVÄSTI KILPAILUKYKYINEN SUOMI

3.1 Matkustaja-aluksiin kohdistuvien tukien vaikuttavuus

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 €

Aikajänne: 2/2019–12/2019

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Merenkulkua tuetaan valtion varoista mm. merenkulun osaamisen ja huoltovarmuuden varmistamiseksi. Merenkulkua tuetaan sekä suorilla tuilla että verotuilla. Tuista suuri osa kohdistuu matkustajalaivoille. Merenkulun suorita tukia ovat mm. työvoimakustannustuki sekä valtion tuki merimieseläkekassalle. Verotukea taas on ravintolapalveluiden, muiden palveluiden ja myymälämyynnin verottomuus aluksilla. Merenkulun tukia on selvitetty yleisellä tasolla useissa aikaisemmissa tutkimuksissa, mutta niiden vaikuttavuudesta ei ole juurikaan tietoa.

Tutkimuksen keskeinen tuotos on kvantitatiivinen analyysi merenkulun tukien vaikutuksista ja vaikuttavuudesta suhteessa tuista aiheutuviin suoriin ja välillisiin kustannuksiin. Tutkimuksen painopiste on matkustajalaivojen saamissa tuissa. Tutkimuksessa tulee pohtia, ovatko matkustajalaivoihin kohdistuvat tuet edelleen kustannustehokkaita ja tarkoituksenmukaisia keinoja huoltovarmuuden ja merenkulun osaamisen varmistamiseksi, vai olisiko jokin tuki tai sen osa korvattavissa muilla toimenpiteillä. Myös tukien muuttamisen vaikutuksia Suomen kilpailukykyyn, eri alojen toimintaan sekä tämän merkitystä tukien tavoitteiden saavuttamiseen tulee arvioida.

Tutkimuksessa tulee selvittää, millaisia vaikutuksia matkustajalaivojen saamalla tuilla on kilpailuneutraliteetin näkökulmasta laivojen ja maissa toimivien ravintola-, majoitus- ja viihdepalveluiden tarjoajien väliseen kilpailuun. Tutkimuksessa tulee selvittää, mitä vaikutuksia matkustajalaivojen tukien uudistukset voisivat aiheuttaa, ja edelleen mitä vaikutuksia tällä olisi koko kansantalouden ja eri alojen näkökulmasta.

Tutkimuksessa tulisi myös selvittää, miten nykyisiä tukijärjestelmiä ja alan yritysten toimintaympäristöä tulisi kehittää kotimaisen tuottavuuskasvun tukemiseksi.

Yritystukijärjestelmän tavoitteena on verovarojen mahdollisimman vaikuttava ja tehokas käyttö kansantalouden kasvun edistämiseksi, minkä lisäksi tuilla voi olla myös muita yhteiskunnallisia tavoitteita. Merenkulun tuet ovat merkittäviä, eikä niistä ole tehty kattavaa kvantitatiivista selvitystä, jossa tukien merkitystä ja muutosten vaikutuksia pyrittäisiin arvioimaan.

Tutkimuskysymykset:

- Millainen on matkustaja-alussektorin kotimainen yritys- ja markkinarakenne sekä kansainvälinen kilpailutilanne? Miten ne ovat kehittyneet viime vuosina? Miten alan ja erityisesti suomalaisten merimiesten työllisyys on kehittynyt (tehtävittäin jaoteltuna)? Miten alan tuottavuus on kehittynyt?
- Miten matkustaja-aluksille kohdistuvat tuet edistävät merenkulun osaamisen ja huoltovarmuuden varmistamista tai muita yhteiskunnallisia tavoitteita? Mitä vaihtoehtoisia keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseen olisi käytettävissä? Kuinka merkittävä on matkustajalusten rooli rahdin kuljettamisessa huoltovarmuuskäytännöstä?

- Miten matkustaja-alusten saamat tuet vaikuttavat kilpailutilanteeseen suhteessa mante-reella sijaitseviin tuottajiin kuluttajille tuotettavien palveluiden osalta? Vääristävätkö tuet kilpailua toimialan sisällä tai toimialojen välillä? Millaisia kansantaloudellisia vaikutuksia esi-merkiksi talouden kasvuun ja pitkän aikavälin tuottavuuskehitykseen tuilla on tästä näkökul-masta? Kannustavatko tuet toiminnan tehostamiseen ja uudistamiseen tai olisiko tukijärjes-telmiä mahdollista muuttaa siten, että tuet kannustaisivat toiminnan tehostamiseen ja uu-distamiseen entistä paremmin?
- Mitä (mahdollisia) vaikutuksia matkustajalaivoille kohdistuvien tukien muutokset voisivat ai-heuttaa ja mitä vaikutuksia tällä olisi koko kansantalouden ja toisaalta eri alojen näkökul-masta? Esimerkiksi, minkälaisia vaikutukset olisivat, jos alukset liputettaisiin halvempien työ-voimakustannusten maihin? Kiristyisikö kilpailu matkailu- ja ravintola-alalla entisestään?
- Miten nykyisiä tukijärjestelmiä ja alan yritysten toimintaympäristöä tulisi kehittää kotimaisen tuottavuuskasvun tukemiseksi? Olisiko jokin nykyinen tuki tai sen osa korvattavissa muilla toimenpiteillä? Jos olisi, niin millä toimenpiteillä? Ovatko tuet kustannustehokkaita ja tarkoi-tuksenmukaisia keinoja huoltovarmuuden ja merenkulun osaamisen varmistamiseksi? Voi-taisiinko muilla keinoilla edistää markkinoiden toimivuutta, esimerkiksi lisäämällä merenku-lun osaamisen määrää rahtiliikenteen puolella, jolloin matkustaja-alusten matkailu- ja ravin-tolaliiketoiminnasta mahdollisesti aiheutuva kilpailuvääristymä minimoitaisiin?

Hankkeen menestyksellinen toteuttaminen edellyttää toteuttajataholta laajaa osaamista yritystu-kien kvantitatiivisesta analyysistä ja huoltovarmuudesta. Hakijoiden tulee ilmoittaa hakemukses-saan, mitä aineistoja heillä on käytettävissään analyysiä varten.

Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

Tutkimus liittyy hallitusohjelman kärkihankkeeseen Kilpailukyvyyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla (yritystukijärjestelmän kehittäminen).

Aikaisemmat raportit, esimerkiksi:

- Valtiovarainministeriö (2012) [Merenkulun toimintaedellytykset, tukipolitiikka ja sopeutus-toimet](#). Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2012.
- Hernesniemi, H. (2012) [Merenkulun toimintaedellytykset, kilpailukyky ja julkisen talouden sopeuttamistoimet – Taustaselvitys valtiovarainministeriölle](#). Keskusteluaiheita nro 1270, ETLA.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan kvantitatiivisen analyysin sisältävä tutkimusraportti.

3.2 Osakeyhtiölain ajantasaistaminen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 130 000 €

Aikajänne: 2/2019–2/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Osakeyhtiölaki on ollut voimassa yli kymmenen vuotta. Yhtiöiden toimintaympäristö ja yhteiskunta ovat lain voimaantulon jälkeen muuttuneet olennaisesti mm. digitalisoinnin, itsetyöllistämisen, mikro- ja pienyritystoiminnan tarpeiden sekä yritystoiminnan ja -rahoituksen kehityksen myötä. Myös yhtiölainsäädännöllä on merkitystä, kun yritykset päättävät sijoittautumisestaan ja sijoittajat sijoituksistaan kansainvälisessä toimintaympäristössä. Tämän vuoksi Suomen yhtiölainsäädännön on oltava jatkuvasti hyvää kansainvälistä tasoa.

Oikeusministeriössä laadittiin vuonna 2015 osakeyhtiölakia koskeva [arviomuistio](#), jossa lain toimitusta ja muutostarpeita arvioitiin laajasti edellä mainitut kehityssuunnat huomioon ottaen. Arviomuistiosta järjestetyllä lausuntokierroksella (ks. [lausuntoyhteenveto](#))

- useat lausunnonantajat kannattivat yhtiön johdon yleistä tehtävää koskevan säännöksen täydentämistä ja yhtiön vahingonkorvausvastuusta säättämistä osakeyhtiölaissa ja
- useat lausunnonantajat kannattivat osakkaiden tietojensaantioikeuden laajentamista ja osa lausunnonantajista kannatti yhtiön viestintää, asiakirjoja ja yhtiökokouksen järjestämistä koskevien säännösten tarkastelua digitalisoinnin mahdollisuudet huomioon ottaen.

Edellä mainittujen muutostarpeiden toteuttamiseksi ja vaikutusten arvioimiseksi tarvitaan sellaista tarkempaa tutkimustietoa, jota ei tällä hetkellä ole käytettävissä.

Arviomuistiosta järjestetyn lausuntokierroksen jälkeen on useissa eri yhteyksissä selvitetty ja keskusteltu muun muassa lohkoketjuteknologian hyödyntämisestä yhtiöiden toiminnassa ja rahoituksessa. Lisäksi EU:ssa on komission aloitteesta kiinnitetty erityistä huomiota kaupparekisterien digitalisointiin ja yhteentoimivuuteen (ks. mm. KOM(2018) 239 lopullinen) sekä rajat ylittävien yhtiöjärjestelyjen helpottamiseen (ks. mm. KOM(2018) 241 lopullinen). Mainitut kehityssuunnat korostavat tarvetta arvioida myös yleisemmin osakeyhtiölain ajantasaisuutta ja merkitystä kilpailukykytekijänä.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimus jakautuu kahteen osaan, joista ensimmäisessä tarkastellaan yleisesti osakeyhtiölakia kilpailukykytekijänä. Tämän **yleisen osan** tarkoituksena on päivittää ja tarvittaessa täydentää oikeusministeriön vuosina 2015-2016 toteuttamaa osakeyhtiölain muutostarpeiden arviointia.

Yleisen osan tutkimuskysymyksiä ovat:

- Millä yhtiölainsäädännön vaatimuksilla tai menettelyillä on eniten merkitystä lainsäädännön kansainvälisen kilpailukykyyn ylläpitämisen kannalta? Vastaako osakeyhtiölaki em. keskeisiltä osin uudempaa kansainvälistä kehitystä relevanteissa verrokkimaissa?
- Onko tarvetta keventää tai joustavoittaa osakeyhtiölain säännöksiä? Jos on, niin miltä osin ja miten (esimerkiksi osakkeiden luovutus- ja hankintaehtoja koskevat rajoitukset, osakeanti ja osakemerkinnän ehdot)?

Yleisen osan tutkimustehtävän ulkopuolelle jäävät kuitenkin: 1) yhtiöoikeudellista velkakonversiota ja Scheme of Arrangement -menettelyä koskevat kysymykset, joita on käsitelty valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan julkaisussa 6/2018 "[Kansainvälinen selvitys velkakonversion ulottuvuuksista yritysjärjestelyiden ja maksukyvyttömyystilanteiden näkökulmasta](#)" sekä 2) yksityisen osakeyhtiön vähimmäispääoman poistamista koskevat kysymykset, joita koskeva oikeusministeriön lainvalmisteluhanke on parhaillaan käynnissä (ks. lisätietoja esim. [lausuntopalvelusta](#)).

Tutkimuksen toisessa, **erityisessä osassa**, on tarkoitus tuottaa yksityiskohtaisempaa tutkimustietoa jo todennettujen osakeyhtiölain muutostarpeiden toteuttamista varten. Erityisen osan tutkimuskysymykset ovat osin päällekkäisiä yleisen osan tutkimusteeman kanssa ja niitä voidaan tarvittaessa muokata ja täydentää selvityksen tekijän ja ohjausryhmän tarkemmin sopimalla tavalla.

Erityisen osan tutkimuskysymyksiä ovat:

- **Johdon tehtävä:** Miten johdon lojaliteettiperiaatetta sovelletaan ja yhtiön etu määritellään erilaisissa tilanteissa ja yhtiöissä (ml. eri kokoiset, eri toimialoilla ja pääomarakenteella toimivat sekä eri sidosryhmien kanssa toimivat yhtiöt)? Mikä on yhtiölain mukaisen johdon tehtävän suhde yhtiön toimintaan sovellettavan erityislainsäädännön vaatimukseen (esimerkiksi kestävän rahoituksen sääntely)? Miten johdon yhtiöoikeudellisesta tehtävästä on säädetty relevanttien verrokkimaiden lainsäädännössä (erityisesti viimeaikaisin kansainvälinen kehitys)? Miten johdon tehtävää voitaisiin määritellä tarkemmin ja minkälaisia vaikutuksia mahdollisella muutoksella olisi erilaisten yhtiöiden ja niiden sidosryhmien kannalta?
- **Yhtiön yhtiöoikeudellinen vahingonkorvausvastuu:** Miten yhtiön yhtiöoikeudellista vahingonkorvausvastuuta on arvioitu oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa? Onko relevantteissa verrokkimaissa säännöksiä yhtiön yhtiöoikeudellisesta vahingonkorvausvastuusta (erityisesti viimeaikaisin kansainvälinen kehitys)? Miten mahdollinen yhtiön yhtiöoikeudellista vahingonkorvausvastuuta koskeva sääntely tulisi toteuttaa? Minkälaisia vaikutuksia mahdollisella muutoksella olisi erilaisten yhtiöiden ja niiden sidosryhmien kannalta?
- **Osakkaan tiedonsaantioikeus ja sähköinen viestintä/menettelyt:** Miten nykyiset ja kehittyvät sähköiset palvelut tulisi ottaa huomioon osakkaan tiedonsaantioikeutta, yhtiön ja osakkaan välistä viestintää sekä yhtiökokouksen järjestämistä koskevissa osakeyhtiölain säännöksissä? Mitä mahdollisia rajoituksia (esimerkiksi henkilötiedot ja liikesalaisuudet) on otettava huomioon osakkaan tiedonsaantioikeuden sääntelyn yhteydessä? Miten nämä tulisi ottaa huomioon? Miten osakkaan tietojensaantioikeudesta ja sähköisestä viestinnästä on säädetty relevanttien verrokkimaiden yhtiölaeissa (erityisesti viimeaikaisin kansainvälinen kehitys)? Onko relevantteissa verrokkimaissa säädetty sähköisen yhtiökokouksen järjestämisestä (erityisesti viimeaikaisin kansainvälinen kehitys)? Jos on säädetty, niin miten? Minkälaisia vaikutuksia mahdollisilla muutoksilla olisi erilaisten yhtiöiden ja niiden sidosryhmien kannalta?

Sekä selvityksen yleisen että erityisen osan toteutus pitää sisällään lainsäädännön ja esitöiden, kirjallisuuden ja oikeuskäytännön koostamisen ja raportoinnin tutkimuksen kannalta tarvittavassa laajuudessa. Lisäksi selvityksen toteutukseen liittyy yhtiöille, niiden sidosryhmille ja palveluntarjoajille, viranomaisille ja tutkijoille suunnattuja kyselyjä ja/tai em. tahojen haastatteluja. Kaikkien tutkimuskysymysten kannalta tärkeää on uusimpien kansainvälisten käytäntöjen, tietojen ja trendien kerääminen ja arviointi. Nykytilan selvittämiseksi ja mahdollisten lainsäädäntömuutosten vaikutusten

alustavaksi arvioimiseksi hankkeessa on tarpeen kartoittaa ja yhdistellä myös yhtiökenttää koskevia tilastotietoja.

Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

Selvitys liittyy hallitusohjelman toteutuksen 1. kärkihankkeen teemaan kilpailukyvyn vahvistamisesta elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla.

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti.

3.3 Osakeyhtiön velkojensuojan selventäminen ja suojamenettelyiden helpottaminen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 €

Aikajänne: 2/2019 – 2/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Nykyinen osakeyhtiölaki on ollut voimassa yli kymmenen vuotta. Yhtiöiden toimintaympäristö ja muu yhteiskunta ovat lain voimaantulon jälkeen muuttuneet olennaisesti mm. digitalisoinnin etene-
misen, itsetyöllistämisen ja mikro- ja pienyritystoiminnan tarpeiden kehityksen sekä yritystoiminnan
ja yritysrahoituksen kehityksen myötä. Myös yhtiölainsäädännöllä on merkitystä, kun yritykset päät-
tävät sijoittautumisestaan ja sijoittajat sijoituksistaan globaalissa toimintaympäristössä. Tämän
vuoksi Suomen yhtiölainsäädännön on oltava jatkuvasti hyvää kansainvälistä tasoa.

Digitalisoinnin etenemisen myötä taloushallinnon ja raportoinnin sekä näiden tietojen koneellisen
käsiteltävyyden, ajantasaisuuden ja saatavuuden voidaan olettaa kehittyvän huomattavasti ja lisää-
vän mahdollisuuksia siihen, että vähemmistöosakkaiden ja velkojien suoja perustetaan nykyistä
suuremmassa määrin yhtiön maksukykyyn ja tulevaisuudennäkymiin. Rahoituksen osalta huomata-
tavaa on, että yritykset hajauttavat aiempaa enemmän rahoituslähteitään käyttäen perinteisen
pankkirahoituksen ohella yhä enemmän erilaisia rahoitusinstrumentteja. Mikro- ja muun pk-yritys-
toiminnan tarpeiden parempi huomioon ottaminen osakeyhtiölaissa (OYL) edellyttää säännösten
virtaviivaistamista ja sujuvoittamista.

Oikeusministeriössä laadittiin vuonna 2015 osakeyhtiölakia koskeva [arviomuistio](#), jossa muun mu-
assa yhtiön varojenjakoa, velkojansuojamenettelyä ja purkamista koskevien säännösten toimivuutta
ja muutostarpeita arvioitiin edellä mainittujen kehityssuuntien osalta. Arviomuistiosta järjestetyllä
lausuntokierroksella (ks. [lausuntoyhteenveto](#))

- valtaosa lausunnonantajista kannatti OYL:n maksukykytestiä koskevan säännöksen tarken-
tamista ja maksukykyyn merkityksen korostamista varojenjaon edellytyksenä,
- osa lausunnonantajista oli sitä mieltä, että varojenjaon edellytyksenä olevasta tasetestistä
luopumista kannattaa harkita,
- enemmistö lausunnonantajista kannatti (mm. osakepääoman alentamiseen liittyvän) velko-
jiensuojamenettelyn kehittämistä niin, että se ei tarpeettomasti vaikeuta tai estä yhtiön pää-
omarakenteen muuttamista ja
- suurin osa lausunnonantajista kannatti vaihtoehtoista kevennettyä purkumenettelyä yksityi-
sille osakeyhtiöille.

Laajaakin kannatusta saaneiden arviomuistion muutosehdotusten toteuttaminen edellyttää sellaista
riittävän perusteellista ja kattavaa selvitystä, jota ei toistaiseksi ole ollut saatavilla.

Tutkimuskysymykset:

- **Maksukykytesti:** Kuinka yleisiä ovat OYL-arviomuistiossa esitetyt maksukykytestin tul-
kintaan liittyvät epäselvyydet ovat käytännössä ja mikä on näiden epäselvyyksien merki-
tys?

- Epäselvyyksien yleisyyttä on selvitettävä ainakin seuraavien seikkojen osalta: maksukyvyyn arviointiajankohta, arvioinnissa huomioon otettavat seikat ja niiden dokumentointi sekä varojenjaon edellytyksenä olevan maksukykytestin suhde maksukyvyttömyyslainsäädäntöön.
- Mainittujen epäselvyyksien merkitystä on arvioitava ainakin erilaisten, esimerkiksi eri kokoisten ja erilaisilla rahoitusmalleilla toimivien, yhtiöiden ja niiden sidosryhmien kannalta. Näitä sidosryhmiä ovat ainakin yhtiön johto, enemmistö- ja vähemmistöosakkaat ja erilaiset velkojat.

Minkälaisia soveltamiskäytäntöjä yhtiöt ovat omaksuneet OYL:n tulkintaan liittyviin epäselvyyksiin vastaamiseksi? Miten taloushallinnon ja -raportoinnin digitalisointi ja koneluettava data vastaavat muutokset vaikuttavat maksukykytestin käytännön toteutukseen ja kehittymismahdollisuuksiin? Mitä ehdotuksia maksukykytestin selventämiseksi on esitetty ja minkä suuntaisia ja kuinka merkittäviä vaikutuksia mahdollisilla maksukykytestiä koskevilla lainmuutoksilla voidaan arvioida olevan? Miten maksukykytestistä on säädetty ja minkälaisia soveltamiskäytäntöjä on relevanteissa verrokkimaissa (ottaen huomioon erityisesti uusimmat kansainväliset käytännöt)?

- **Tasetesti:** Miten tasetesti käytännössä toteutetaan ja dokumentoidaan erilaisissa yhtiöissä ja mikä on sen käytännön merkitys varojenjaossa erilaisten, esimerkiksi erikokoisten ja eri toimialoilla toimivien, yhtiöiden ja niiden eri sidosryhmien kannalta? Mikä on tasetestin merkitys, mikäli maksukyvyyn arvioinnin merkitystä varojenjaossa korostetaan? Miten taloushallinnon ja -raportoinnin digitalisointi ja esimerkiksi koneluettava data tulisi ottaa huomioon tasetestin osalta? Sovelletaanko tasetestiä yksityisiin yhtiöihin relevanteissa verrokkimaissa?
- **Velkojensuojamenettely:** Onko velkojensuojamenettelyssä havaittu muitakin kuin jo arviomuistiossa mainittuja menettelyn kestoon ja kustannuksiin liittyviä ongelmia tai epäselvyyksiä, jotka tulisi ratkaista? Miten velkojensuojamenettelystä on säädetty ja minkälaisia soveltamiskäytäntöjä on relevanteissa verrokkimaissa (ottaen huomioon erityisesti uusimmat kansainväliset käytännöt)? Miten velkojensuojamenettelyn kehittämisessä voidaan ottaa huomioon digitalisoinnin, ison datan ja yritystoiminnan muutoksen tulevaisuudennäkymät? Onko tarkoituksenmukaista soveltaa yhdenmukaista velkojensuojamenettelyä kaikkiin OYL:ssa tarkoitettuihin tilanteisiin?
- **Kevennetty purkumenettely:** Minkälainen vaikutus kevennetyn purkumenettelyn käyttöönotolla olisi mikro- ja pk-yrityksille (esimerkiksi kustannukset, aika) ja niiden sidosryhmille (erityisesti velkojensuoja)? Miten purkumenettelyn kehittämisessä voidaan ottaa huomioon mm. digitalisoinnin ja ison datan tulevaisuudennäkymät? Onko relevanteissa verrokkimaissa säännöksiä kevennetystä purkumenettelystä? Jos on, minkälaisia kokemukset soveltamisesta ovat?

Selvityksen toteutus pitää sisällään tutkimuskysymyksiä koskevan lainsäädännön ja esitöiden, kirjallisuuden ja oikeuskäytännön koostamisen ja raportoinnin tutkimuksen kannalta tarvittavassa laajuudessa. Lisäksi selvityksen toteutukseen liittyy yrityksille, niiden sidosryhmille ja palveluntarjoajille, viranomaisille ja tutkijoille suunnattuja kyselyjä tai em. tahojen haastatteluja. Kaikkien tutkimuskysymysten kannalta tärkeää on kansainvälisten käytäntöjen, tietojen ja trendien kerääminen ja arviointi. Nykytilan selvittämiseksi ja mahdollisten lainsäädäntömuutosten vaikutusten alustavaksi

arvioimiseksi hankkeessa on tarpeen kartoittaa ja yhdistellä myös yhtiökenttää koskevia tilastotietoja.

Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

Selvitys liittyy hallitusohjelman toteutuksen 1. kärkihankkeen teemaan kilpailukyvyn vahvistamisesta elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla.

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti.

3.4 EU:n kauppasopimusten taloudelliset vaikutukset Suomelle

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 1/2019 – 09/2019

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

EU:lla ja Suomella sen jäsenmaana on kauppasopimuksia noin 70 maan kanssa. Näitä ovat esimerkiksi Kanada, Etelä-Korea, Sveitsi ja Turkki. Tavoitteena on, että sopimukset Japanin, Singaporen ja Vietnamin kanssa tulevat voimaan vuonna 2019. EU ja Meksiko ovat saaneet päätökseen neuvottelut olemassa olevan kauppasopimuksen uudistamisesta. EU neuvottelee lisäksi kauppasopimuksista useiden kumppaneiden kanssa kuten Mercosur, Indonesia, Australia ja Uusi-Seelanti. Tämä tutkimus keskittyy EU:n voimassa oleviin sopimuksiin sekä seuraaviin sopimuksiin, jotka eivät vielä ole voimassa: Japani, Singapore, Vietnam ja Meksiko.

Hallitusohjelman painopisteisiin lukeutuvat muun muassa kasvu ja työllisyys. Ulkomaankauppa on yksi Suomen talouskasvun ja työllisyyden keskeisiä tukipilareita. Kauppasopimukset ovat keskeisessä asemassa kasvun ja työllisyyden varmistamisessa. Kauppasopimusten taloudellisten vaikutusten arvioinnin tavoitteena on tukea tulevia politiikkalinjauksia.

Suomea koskevaa kauppasopimusten taloudellisten vaikutusten arviointia ei ole toistaiseksi tehty. Euroopan komissiolla on arvioita kauppasopimusten vaikutuksista EU-tasolla, koska sillä on EU-lainsäädännön mukaan velvollisuus tuottaa tilaustutkimuksina alustavat vaikutusarviot jokaisesta kauppasopimuksesta EU-tasolla ennen neuvottelujen käynnistämistä.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimuksen tulee tarkastella kaikkia EU:n voimassa olevia kauppasopimuksia sekä sopimuksia, joiden neuvottelut on jo saatu päätökseen (Japani, Singapore, Vietnam ja Meksiko).

Tutkimuksen tulee vastata voimassa olevien sopimusten osalta alla oleviin kysymyksiin. Japanin, Singaporen, Vietnamin ja Meksikon osalta tulokset raportoidaan omana kokonaisuutenaan.

- Miten kauppasopimukset vaikuttavat Suomen bruttokansantuotteeseen?
- Miten kauppasopimukset vaikuttavat Suomen tavaroiden ja palvelujen bruttomääräiseen vientiin ja tuontiin?
- Millainen vaikutus kauppasopimuksilla on Suomelle arvonlisäpohjaisesti mitattuna?
- Millainen vaikutus kauppasopimuksilla on Suomesta tai Suomeen tehtyihin julkisiin hankintoihin?
- Millainen vaikutus kauppasopimuksilla on Suomeen tuleviin epäsuoriin ja suoriin investointeihin?
- Millaiset työllisyysvaikutukset kauppasopimuksilla on Suomessa?
- Millä toimialoilla sopimusten vaikutukset ovat merkittävimmät taloudellisesta näkökulmasta katsottuna?

Tutkimuksen tulee sisältää kokonaisarvion (kaikki voimassa olevat sopimukset sekä voimaan tulevat kumpikin erillisinä kokonaisuuksina) lisäksi myös sopimusmaakohtaiset tiedot. Tutkimuksessa tulee mahdollisuuksien mukaan verrata Suomeen kohdistuvia vaikutuksia suhteessa muihin EU-maihin.

Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan ja valtioneuvoston strategioihin:

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa (hallitusohjelma) sitoudutaan huolehtimaan taloudellisten ulkosuhteiden kehittämistä sekä edistämään kansainvälisessä yhteistyössä sääntöihin ja avoimuuteen perustuvaa vapaakauppaa ja maailmantaloutta. Vapaakaupan edistäminen parantaa Suomen vientiteollisuuden markkinoillepääsyä.

Yhteydet muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

- [JM:n esite "EU:n kauppasopimukset hyödyttävät suomalaisyrityksiä" sisältää listauksen EU:n kauppasopimuksista](#)
- [EU exports, preferences utilisation and duty savings by Member State, sector and partner country, Chief Economist Note, DG Trade, Issue 2, June 2018](#)
- [100 vuotta pientä avotaloutta – Suomen ulkomaankaupan kehitys, merkitys ja näkymät, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 73/2017](#)
- [Suomi globaaleissa arvoketjuissa, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2016](#)
- [The expected economic impacts of the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement in Finland, VATT Research Reports 187](#)
- [Suomen ja Britannian taloussuhteet, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 12/2017](#)
- [EU:n ja Yhdysvaltojen mahdollisen kauppaja investointikumppanuussopimuksen vaikutuksia suomalaiselle elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle, ETLA Raportit No 8.](#)
- [Cumulative economic impact of future trade agreements on EU agriculture](#)
- [OECD \(2018\): Market opening, growth and employment](#)

Raportointi:

Tutkimus voidaan tehdä joko suomeksi tai englanniksi. Suomeksi tehdyn tutkimuksen tulee sisältää kattava englanninkielinen lyhennelmä ja vastaavasti englanniksi tehdyn tutkimuksen tulee sisältää kattava suomenkielinen lyhennelmä.

Tutkimuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tuloksista viestitään selkeästi ja ymmärrettävästi myös taloustieteeseen perehtymättömälle yleisölle.

3.4 Economic impacts of EU trade agreements on Finland

Maximum appropriation available: EUR 150,000

Time span: January–September 2019

Background, description and reasons for information needs:

The EU and Finland, as a Member State, have trade agreements with about 70 countries, including, for example, Canada, South Korea, Switzerland and Turkey. The aim is for agreements with Japan, Singapore and Vietnam to enter into force in 2019. The EU and Mexico have concluded negotiations on modernising the existing EU-Mexico trade agreement. In addition, the EU is negotiating trade agreements with several partners, such as Mercosur, Indonesia, Australia and New Zealand. This study will focus on existing EU agreements and on the following agreements that are not yet in force: Japan, Singapore, Vietnam and Mexico.

The priorities of the Government Programme include growth and employment. Foreign trade is one of the lynchpins of economic growth and employment in Finland. Trade agreements play a key role in ensuring growth and employment. The aim of assessing the economic impacts of trade agreements is to support future policy guidelines.

To date, no assessments have been made of the economic impacts of the trade agreements concerning Finland. The European Commission has assessments of the impacts of trade agreements at the EU level since under EU law it has an obligation to commission a study to assess the likely impacts of each trade agreement at the EU level before opening negotiations.

Research questions:

The study must examine all of the EU's trade agreements in force as well as agreements in respect of which negotiations have already been concluded (Japan, Singapore, Vietnam and Mexico).

The study must answer the questions below regarding agreements in force. The outcomes with regard to Japan, Singapore, Vietnam and Mexico will need be reported as a separate entity.

- How do the trade agreements affect Finland's GDP?
- How do the trade agreements affect the gross exports and imports of Finnish goods and services?
- What type of impact do the trade agreements have on Finland measured in value added terms?
- What type of impact do the trade agreements have on public procurement contracts concluded from or to Finland?
- What type of impact do the trade agreements have on indirect or direct investments made in Finland?
- What type of employment impacts do the trade agreements have in Finland?
- In which sectors are the impacts of the agreements the most significant viewed from the economic perspective?

The study must include an overall assessment (all agreements in force as well as agreements entering into force both as separate entities) as well as agreement country-specific information. Where possible, the study must compare the impacts on Finland in relation to those on other EU Member States.

Links to the Government Programme's implementation plan, Government strategies, and other analysis, assessment and research activity:

Links to the Government Programme's implementation plan and Government strategies:

The Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government (Government Programme) is committed to ensuring the further development of external economic relations and, in international cooperation, to promoting an open, rules-based free trade and global economy. The promotion of free trade will improve market access for Finland's export industry.

Links to other analysis, assessment and research activity:

- Ministry for Foreign Affairs brochure [EU:n kauppasopimukset hyödyttävät suomalaisyrityksiä \(EU trade agreements benefitting Finnish enterprises\)](#) contains a list of EU Trade Agreements
- [EU exports, preferences utilisation and duty savings by Member State, sector and partner country, Chief Economist Note, DG Trade, Issue 2, June 2018](#)
- 100 vuotta pientä avotaloutta – Suomen ulkomaankaupan kehitys, merkitys ja näkymät (*100 years of a small open economy – The development, importance and future of Finnish foreign trade relations*) Publications of the Government 's analysis, assessment and research activities 73/2017
- [Finland in global value chains, Prime Minister's Office Publications 11/2016](#)
- [The expected economic impacts of the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement in Finland, VATT Research Reports 187](#)
- [Suomen ja Britannian taloussuhteet \(Economic Relations between Finland and the United Kingdom\)](#), Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 12/2017
- [EU:n ja Yhdysvaltojen mahdollisen kauppaja- investointikumppanuussopimuksen vaikutuksia suomalaiselle elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle \(Impacts of the potential Transatlantic Trade and Investment Partnership between the EU and the United States on Finnish business activities and society\)](#), [ETLA Reports No 8](#).
- [Cumulative economic impact of future trade agreements on EU agriculture](#)
- [OECD \(2018\): Market opening, growth and employment](#)

Reporting:

The study may be written in either Finnish or in English. A study written in Finnish must include a comprehensive summary in English and likewise a study written in English must contain a comprehensive summary in Finnish.

The study must particularly pay attention to ensuring that the outcomes of the study are communicated clearly and understandably also for an audience unfamiliar with economics.

3.5 Sääntelyn vaikutukset innovaatiotoimintaan ja markkinoiden kehittämiseen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 250 000 €

Aikajänne: 3/2019/–3/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Taloukasvun aikaansaaminen ja työpaikkojen syntyminen edellyttävät oikeanlaisen sääntely-ympäristön luomista. Innovaatioilla on merkittävä rooli taloukasvussa, tuottavuuden parantumisessa sekä yhteiskunnan kehityksessä. Sen vuoksi on perusteltua, että sääntelyssä pyritään ottamaan huomioon sen vaikutukset innovaatiotoimintaan, innovaatioihin sekä niistä syntyvien uusien markkinoiden kasvuun. Innovaatioita ei tässä yhteydessä ajatella vain teknologisenä kehityksenä vaan laajemmin liiketoimintamallien kehittymisenä, sosiaalisina innovaatioina tai julkisen sektorin innovatiivisena toimintana.

Sääntely ja sen muutokset vaikuttavat toimijoiden käyttäytymiseen, kilpailuun ja markkinarakenteisiin. Innovaatiomyönteisellä sääntelyllä tarkoitetaan sääntelyä, joka luo edellytyksiä ja kannustaa yhteiskunnan toimijoita (yrityksiä, yksityisiä henkilöitä, tiedon tuottajia kuten esimerkiksi yliopistoja, jne.) innovaatiotoimintaan ja mahdollistaa uusien ratkaisujen tuomisen markkinoille ilman viivytyksiä. Innovaatiomyönteinen sääntely luo ja kasvattaa markkinoita sekä ennakoii ja mahdollistaa uusien teknologioiden ja liiketoimintamallien käyttöönottoa.

Sääntely vaikuttaa innovaatioihin monella tavalla ja suhde on monimutkainen ja vuorovaikutteinen. Sääntely vaikuttaa yhdessä muiden tekijöiden kanssa innovaatiotoiminnan edellytyksiin, tavoitteisiin, organisointiin, hyötyihin, riskeihin ja kustannuksiin, mutta myös tuotteiden, palvelujen ja teknologioiden kysyntään ja käyttöönottoon. Vaikutus voi olla myönteinen, kielteinen, neutraali tai ristiriitainen.¹ Innovoinnin kannalta on yleensä myönteistä, että sääntely on joustavaa sekä luo tarvittavaa varmuutta ja luottamusta. Liian jäykkä, ajastaan jäljessä oleva ja joustamaton sääntely estää innovaatioita. Toisaalta sääntelyn puute voi yhtäältä mahdollistaa innovoinnin mutta myös luoda epävarmuutta, joka viivyyttää innovointia. Poliitiikan tavoitteena olevan yhteiskunnallisen kehityksen saavuttaminen edellyttää uuden teknologian ja innovaatioiden käyttöönoton lisäksi usein myös uudenlaisia hallintomalleja, kokonaisvaltaista (systemistä) lähestymistapaa ja dynaamista vuorovaikutusta eri toimijoiden välillä.

Innovaatioiden syntymiseen voidaan vaikuttaa eri tavoin eri lainsäädännössä:

- Yleislainsäädäntö: kilpailu-, hankinta- tai konkurssilainsäädäntö tms. vaikuttaa erityisesti yritysten liiketoimintariskien ja hyötyjen tasapainoon.
- Innovointiin liittyvä erityislainsäädäntö: kannustetaan innovointiin – esim. rahoitussäännöt ja teknologiansiirtosopimukset.
- Sektorilainsäädäntö: eri sektoreilla on erilaiset mahdollisuudet ja kannusteet innovointiin.

¹ Tilastokeskuksen Innovaatiotoiminta 2016 -kyselyssä selvitettiin, miten sääntely vaikuttaa innovaatiotoimintaan. Kysymys kattoi usean alan lainsäädäntöä. Vastauksissa näkyy se, että lainsäädäntö voi vaikuttaa osalle yrityksiä innovaatiotoimintaa edistävästi ja toiset voivat kokea sen kehittämistoimintaa haittaavana, tilanteesta riippuen. Yleisimmin innovaatiotoimintaa stimuloivaksi arvioitiin ympäristölainsäädäntö ja toiseksi yleisimmin tuoteturvallisuus- ja kuluttajansuojalainsäädäntö. Eniten epävarmuutta innovointiin näyttäisi tulosten perusteella aiheuttavan tietosuojalainsäädäntö ja immateriaalioikeudet.

Sääntely-ympäristön kehittämisen kannalta on tärkeää ymmärtää innovaation elinkaari. Tutkimus- ja kehitysvaiheessa voidaan erilaisilla kannustimilla vaikuttaa siihen, miten yritysten t&k-toimintaan liittyvät riskit ja hyödyt jaetaan yhteiskunnan ja yritysten välillä. Yrityksiä tulisi toisaalta kannustaa jakamaan tietoa ja ideoita, mutta toisaalta turvata yksittäisten yritysten investointituottojen suoja. Kaupallistamisvaiheessa keskeisiä ovat esimerkiksi terveyteen, kuluttajansuojaan, ympäristönsuojaan ja kilpailuun liittyvät säännökset sekä sektorikohtaiset, markkinoille tuloon liittyvät säännökset (auktorisointi tms.). Tuotannon koko elinkaaren huomioiminen on tärkeää siirryttäessä kohti resurssitehokkuutta. Toisaalta digitaalisen ajan innovoinnissa prosessi on harvoin enää lineaarinen vaan perustuu vaiheittaisen kehittämisen malliin ja usein erilaisiin kokeiluihin. Perinteisen t&k-toiminnan merkitys vastaavasti vähenee.

Innovaatioiden edistämistä voidaan tarkastella sekä lainvalmistelun prosessinäkökulmasta että lainsäädännön sisällön näkökulmasta. Lainvalmistelun prosessinäkökulmasta innovaationäkökulman voidaan katsoa tulevan huomioiduksi, jos lainvalmisteluprosessi tehdään paremman sääntelyn periaatteiden mukaan: laaditaan asiaan kuuluvat vaikutusarviot, valitaan tilanteeseen sopiva sääntelytapa, kiinnitetään huomiota sääntelytaakkaan, tehdään kunnolliset jälkikäteisarviot ja tarvittaessa hyödynnetään esimerkiksi kokeilulainsäädäntöä. Lain sisällön osalta innovaatioiden edistämiseen on monia välineitä. Jos lainsäädäntö saattaa viivyttää markkinoiden kehittymistä, voi olla tarve tuoda lakiin innovaatioita mahdollistavia elementtejä.

European unionin paremman sääntelyn periaatteet tarjoavat hyvän lähtökohdan innovaatiomyönteiselle sääntelylle. Euroopan unionin periaatteiden mukaan sääntely pohjautuu tutkittuun tietoon, läpinäkyvään prosessiin sekä sidosryhmien osallistamiseen läpi koko lainsäädäntöprosessin. Euroopan komission vaikutusarviointiohjeessa (Better Regulation Toolbox, tool #21) tunnistetaan viisi työkalua, joiden avulla lainsäädännössä voidaan edistää innovaatioita. Ne ovat kokeilulainsäädäntö, ”lopputuloksesta” säätäminen, määräaikaiset säännökset, vaihtoehtojen testaaminen sekä benchmarkkaus ja parhaat käytännöt. Lisäksi on tunnistettu useita muita välineitä, joilla innovaatioita voidaan edistää: vastavuoroinen tunnistaminen ja alkuperämaa -periaate, standardit, oikeus haastaa -periaate, innovaatiotosopimukset sekä innovaatiotoimenpideohjelmat.

Sääntelyn vaikutukset innovointiin tulisi huomioida nykyistä järjestelmällisemmin kaikissa vaiheissa politiikan suunnittelusta vaikutusarviointiin ja toimeenpanoon. Innovaatiomyönteisestä sääntelystä on vain vähän tutkittua tietoa. Näyttää kuitenkin, että sääntelyn tietoinen käyttö innovaatiovaikutusten aikaansaamiseksi vaihtelee eri politiikka-alueilla. Ympäristöpolitiikassa käyttö lienee yleisempää kuin useimmilla muilla sektoreilla. Terveysala on yksi hyvä esimerkki, jossa Suomi on noussut kansainväliseksi edelläkävijäksi mahdollistavan ja innovaatiomyönteisen lainsäädännön alueella. Esimerkiksi hallituksen esitys ns. sote-tiedon toisiolaiksi on tällä hetkellä eduskunnassa. Sillä sujuvoitetaan luvitusprosesseja ja mahdollistetaan sote-tiedon tietoturvallista hyödyntämistä mm. tutkimus- ja innovaatiotoiminnassa ja tietojohdamisessa tietyin edellytyksin. Liikennealaa vuorostaan kehitetään uudella liikennepalvelulalla, jolla vapautetaan liikenteen sääntelyä mm. mahdollistamalla ajoneuvojen etäohjattavuus sekä edistetään uusien liiketoimintamallien syntyä avaamalla tiedon rajapintoja.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan 18.4.2018 julkaisemassa [raportissa](#) ”Suomen sata uutta mahdollisuutta 2018–2037 – Yhteiskunnan toimintamallit uudistava radikaali teknologia” arvioidaan yksittäisten teknologioiden rinnalla myös teknologisen murroksen säädöstarpeita. Teknologiaan liitty-

vien säädöstarpeiden rinnalla on tärkeä myös ymmärtää, millaisessa järjestelmässä teknologia otetaan käyttöön. Usein muutostarpeet liittyvät enemmän järjestelmän kykyyn ottaa käyttöön uusi teknologia ja toimintamalli kuin varsinaiseen uuden teknologian kehittämiseen.

Koska uusien ratkaisujen nopealla käyttöönotolla on talouden kasvun ja yhteiskunnan kehityksen kannalta suuri vaikutus, sääntelyssä tulisi paremmin ottaa huomioon vaikutukset innovaatiotoimintaan. Innovaatiomyönteinen sääntely nähdään erityisen tärkeänä, kun kehitetään suotuisaa liiketoiminnan toimintaympäristöä kasvualojen ekosysteemeille.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa innovatiivisesta, markkinoita synnyttävästä ja kasvattavasta sääntelystä niin Suomessa kuin kansainvälisesti sekä mahdollisimman konkreettisia toimenpide-ehdotuksia siitä, miten sääntelyä ja sen valmistelua voitaisiin kehittää Suomessa nykyistä systemaatisemmin innovaatiotoimintaa, innovaatioita ja niihin perustuvia kasvavia markkinoita edistäväksi. Tavoitteena on myös tuottaa suosituksia erityistarkasteluun valittaville kasvualoille. Tutkimuksen tuloksena syntyy uutta tietoa, osaamista ja työkaluja säädösvalmistelun tueksi sekä poikahallinnollisen päätöksenteon käyttöön.

1. Mikä on innovaatiomyönteisen ja uusia kasvavia markkinoita mahdollistavan sääntelyn nykytila Suomessa?

Kiinnostavia kysymyksiä voisivat olla esimerkiksi:

- Missä määrin sääntelyssä kiinnitetään nykyisin tietoisesti huomiota sen mahdollisiin innovaatiovaikutuksiin?
- Miten innovaatiomyönteistä sääntelyä pääpiirteissään toteutetaan käytännössä? Onko eri hallinnonalojen välillä eroja innovatiivisessa sääntelyssä? Millaisia?
- Missä määrin innovaatioajattelu on sisällytetty säädöksiä antavien toimijoiden tavoitteisiin ja yleiseen toimintakulttuuriin? Kuinka tietoisia näissä organisaatioissa ollaan sääntelyn vaikutuksista innovaatiotoimintaan?
- Toimiiko yhteistyö ja tiedon ja kokemusten vaihto innovaatiomyönteiseen sääntelyyn liittyvissä kysymyksissä eri toimijoiden kesken?
- Millä keinoilla varmistetaan läpinäkyvä ja vuoropuhelua hyödyntävä valmisteluprosessi? Miten kiinnitetään huomioita lainsäädännön sujuvaan ja ennakoitavaan toimeenpanoon?
- Toimiiko säädösvalmisteluun liittyvä markkinoiden ja nykyisten säädösten seuranta tavalla, joka tukee innovaatiomyönteisen sääntelyn kehittämistä?
- Mitä ongelmia ja mahdollisia vahvuuksia nykyisessä säädösympäristössä on innovaatiomyönteisen sääntelyn kehittämisen näkökulmasta?

Tutkimukseen tulee sisällyttää analyysi innovaatiomyönteisestä ja uusia kasvavia markkinoita mahdollistavasta sääntelystä muutamalla valitulla kasvualalla (mahdollisia aloja ovat esim. kiertotalous, terveysala, alustatalous).

2. Mitkä ovat innovaatiomyönteisen ja uusia kasvavia markkinoita mahdollistavan sääntelyn kansainväliset hyvät käytännöt ja kehittämismahdollisuudet Suomessa?

- Miten muissa maissa sääntelyn vaikutukset innovaatiotoimintaan ja innovaatioihin on otettu huomioon?

- Onko olemassa maita, joita voidaan pitää edelläkävijöinä innovaatiomyönteisessä sääntelyssä? Mitkä nämä maat ovat ja miksi ne ovat edelläkävijöitä? Miten innovaatiomyönteistä sääntelyä näissä maissa toteutetaan: mitkä ovat sen keskeiset ominaispiirteet ja toiminta- ja organisoitumistavat?
- Missä asioissa Suomessa voitaisiin erityisesti ottaa oppia muiden maiden toimintatavoista ja kokemuksista (niin hyvistä kuin huonoista kokemuksista ja käytänteistä, hidasteista, kokeiluista jne.)?

Tässä mielessä kiinnostavia suuntavia antavia kysymyksiä, mikäli relevantteja Suomen nykyisessä tilanteessa, saattavat olla mm:

- Miten valmistelussa voitaisiin nykyistä paremmin ennakoida ja mahdollistaa uusien teknologioiden, palveluiden, liiketoimintamallien sekä tietovarantojen käyttöönottoa?
- Miten vuorovaikutusta säädösvalmistelussa eri toimijoiden välillä tulisi kehittää? Miten ei-vakiintuneita toimijoita (mm. markkinadisruptoreita) saataisiin prosessiin mukaan?
- Millaisia uusia vaatimuksia (ml. osaamistarpeet) tämä asettaa lainvalmistelijoille?
- Miten innovaatiotoiminnan ja sääntelyn luontaisesti erilaisia perusominaisuuksia (esim. aikahorisontti) voitaisiin sovittaa yhteen?
- Miten innovaatiotoiminnan dynaaminen luonne ja innovaatiomyönteisessä sääntelyssä tarpeellinen joustavuus, mukautumiskyky ja avoimuus kehitykselle voitaisiin ottaa huomioon nykyistä paremmin (esimerkiksi kokeilut, kokeilualueet, mahdollistava lainsäädäntö, julkiset hankinnat sekä vaikutukset eri toimijoiden rooleihin ja vastuisiin)?

3. Miten suomalaisesta säädösympäristöstä voidaan kehittää mahdollisimman innovaatiomyönteinen ja uusia kasvavia markkinoita mahdollistava?

- Mitkä ovat ne kohtien 1 ja 2 pohjalta määriteltävät, suomalaiseen toimintaympäristöön soveltuvat konkreettiset toimenpiteet sekä säädösvalmistelua ja päätöksentekoa tukevat työkalut ja menetelmät, joilla pystytään kehittämään mahdollisimman innovaatiomyönteinen säädösympäristö?
- Mitkä ovat näiden kehittämistoimien edellytykset ja haasteet? Miten mahdolliset haasteet voitaisiin ratkaista käytännössä?
- Mitä se edellyttäisi hallinnolta ja vaikuttaisi sen rooliin ja tehtäviin?
- Mitä rajoitteita kehittämismahdollisuuksien toteuttamiselle on olemassa?
- Miten tarkasteltujen kasvualojen sääntelyä tulisi kehittää niin, että se tukisi alojen innovaatiotoimintaa, innovaatioiden syntymistä ja ekosysteemien kasvua sekä yksityisten ja julkisten toimijoiden yhteistyötä?

4. Lisätiedon tarpeet

- Mistä innovaatiomyönteisen ja uusia markkinoita mahdollistavaan sääntelyyn liittyvistä asioista sääntelyyn ja sen kehittämiseen osallistuvat kokevat tarvitsevänsä lisää tietoa?
- Mikä on innovaatiomyönteisen sääntelyyn liittyvän tutkimuksen tilanne Suomessa?

Tutkimusaineisto: Tutkimuksessa hyödynnetään relevantteja koti- ja ulkomaisia tutkimuksia ja tilastoja, säädöksiä, valmisteleville organisaatioille ja innovaatiotoimijärjestelmän toimijoille kohdistettavaa kyselyä ja haastatteluja sekä työpajoja.

Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategiaihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

Innovaatiomyönteinen ja mahdollistava sääntely on tärkeä väline, kun kehitetään suotuisaa liiketoiminnan toimintaympäristöä kasvualojen ekosysteemeille (esimerkiksi terveysalan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kasvustrategia ja liikenteen kasvuohjelma).

Tausta-aineistoja ja aihetta koskevia tarkasteluja:

EU:n paremman sääntelyn periaatteet ja ohjeistusta:

- [Better Regulation: Why and how -verkkosivusto](#)
- [Paremmen sääntelyn välineistö -verkkosivusto](#)

Tilastokeskuksen [yritysten innovaatiotoiminta -tutkimus](#)

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2018: [Suomen sata uutta mahdollisuutta 2018–2037 - Yhteiskunnan toimintamallit uudistava radikaali teknologia](#)

Kahdessa terveysalan tki-toimintaa koskevassa selvityksessä on sivuttu myös sääntelyä:

- TEM:n selvitys [terveysalan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan säädösympäristöstä](#)
- OKM:n selvitys ["Terveysalan yritysten avoimet toimintatavat aktivoivat TKI-toimintaa"](#)

Raportointi:

Suomenkielinen tutkimusraportti ja englanninkielinen tiivistelmä.

3.6 Suomen kansallisen geotietoaineiston arvo ja mineraaliklusterin kilpailukyky- ja vaikuttavuustutkimus

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 3/2019–3/2020

Tietotarpeiden tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Suomella on pitkä historia mineraalien hyödyntämisen ja kaivosteollisuuden saralla. Yksi sen merkittävä vaikutus on nähtävissä vahvana metallinjalostuksen ja kaivosteknologiavalmistuksen teollisuutena ja osaamisena. Pitkä historia ja siihen kytkeytyvä määrätietoinen tutkimustoiminta sekä geotiedonkeruu ovat tuottaneet meille määrällisesti ja laadullisesti korkeatasoisen aineiston, jonka täydentäminen jatkuu. Tämän tutkimuksen tavoitteena on todentaa geotietoaineiston kansallinen arvo ja tunnistaa tämän aineiston uusia hyödyntämismahdollisuuksia. Keskeinen näkökulma on vastata kysymyksiin siitä, miten ja millaista arvonalisää geotietoaineisto ja toisaalta mineraaliklusteri tuovat kansallisesti ja miten ne edistävät – ja voisivat enenevässä määrin lisätä - suomalaista osaamista, hyvinvointia ja talouskasvua monipuolisesti ja kestävän kehityksen periaatteita ja tavoitteita toteuttaen.

Kaivosteollisuus vastaa yhteiskunnan raaka-ainetarpeisiin, ja Suomen kallioperä on raaka-ainesiintymien suhteen varsin lupaava. Kaivostoimintaa on harjoitettu jo useiden vuosisatojen ajan ja sen myötä on kerätty tietoaineistoa maa- ja kallioperästä alkujaan kaivostoimintaa varten. Nykyään aineistoa kartutetaan muun muassa kaivoslain nojalla malminetsijöiltä kerättävällä tietoaineistolla. Geotietoaineiston hyödyntäminen on laajentunut yhteiskunnan eri toimintoihin: sitä hyödynnetään maankäytön suunnittelussa ja erilaisissa infranrakentamishankkeissa, mutta myös esimerkiksi pohjaveden liikkeiden mallinnuksessa ja happamien sulfaattimaiden aiheuttamia haasteita ratkottaessa. Kattavaa ja monipuolista tietoaineistoa voitaisiin todennäköisesti käyttää vielä nykyistä monipuolisemmin tukemaan yhteiskunnan erilaisia tietotarpeita.

Kaivostoiminnasta on kehittynyt merkittävää jatkojalostusta ja toisaalta kaivostoimintaa palvelevaa teknologiavalmistusta ja palvelutoimintaa. Tästä kokonaisuudesta on muodostunut mineraaliklusteri, joka sisältää mineraalien elinkaaren malminetsinnästä ja sitä palvelevasta toiminnasta yltäen aina mineraalien jalostamiseen loppukäyttäjätuotteiksi ja kierrätykseen raaka-aineiden uudelleenkäyttöä varten. Tämän klusterin osista on muodostunut jopa kansainvälisesti merkittäviä toimialansa edelläkävijäyrityksiä. Mineraaliklusterin vahvuus ja kilpailukyky koostuvat monista osatekijöistä. Keskeinen tekijä on, että Suomella on hyvä maine kaivosalan keskeisenä osajajamaana niin teknologian kuin tietotaidon osalta.

Kaivosten ja teollisuuden sivuvirrat muodostavat merkittävän potentiaalisen uusien liiketoimintojen kehittämisessä ja yhteiskunnan erilaisten raaka-ainetarpeiden tyydyttämisessä. Viimeisimpänä "aluevaltauksena" on energiamurroksen edellyttämä raaka-ainetarve, erityisesti niin sanotut akku-mineraalit, ja näihin liittyvä koko elinkaaren kattava arvoketju.

Kaivoshankkeisiin liittyy merkittäviä odotuksia alueellisista kerrannaisvaikutuksista. Hankkeiden kehittämisen yhteydessä ennakoitaan suunnitellun kaivoksen suorat ja välilliset taloudelliset vaikutukset. Ennustearviot, niiden toteutuminen ja toteutuneiden vaikutusten tarkempi selvitys tuovat arvokasta tietoa hyödynnettäväksi kaivostoiminnan mielekkyydestä käytävään keskusteluun, ja erityisesti tulevia kaivoshankkeita koskevaan keskusteluun sekä hankkeisiin kohdistettaviin odotuksiin

ja vaikutuksiin. Näin voidaan paremmin ennakoida ja varautua myös yhteiskunnalta edellytettäviin palvelutarpeisiin ja niiden muutoksiin.

Suomi on ensimmäisenä EU:n jäsenmaana vuonna 2010 julkaissut kansallisen mineraalistrategian ja sitä täydentämään toimenpideohjelman vuonna 2013. Nyt on käynnissä kasvuohjelma, jonka puitteissa edistetään kaivosteknologia- ja palveluyritysten vientiponnisteluja. Näiden tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuus tulee selvittää, jotta voidaan perustellusti pohtia uusien vastaavien toimenpiteiden tarvetta ja mielekkyyttä sekä kohdentamista.

Tutkimuskysymykset:

Geotietoaineisto

- Millaista lisäarvoa kansallinen geotietoaineisto tuottaa yhteiskunnalle ja toisaalta kaivostuotantialalle, sekä määrällisesti että laadullisesti? Mitkä ovat geotietoaineiston hyödyntämisen nykyiset ja potentiaaliset kustannussäästöt (esim. infrahankkeet), vaikutus uusien investointien (esim. malminetsintä/kaivostoiminta) määrään ja mikä on se merkitys tieteelliselle toiminnalle?
- Mikä on tietoaineiston vaikuttavuus ja arvo taloudellisesti? Millä keinoin sen arvoa voidaan kustannustehokkaimmin edelleen jatkossa kasvattaa? Esimerkiksi Chilessä on valtion geotietoaineistosta saamaa hyötysuhdetta arvioitu rahallisesti (ks. [Gildemeister ym. 2018](#)).
- Miten vastaavia tietoaineistoja hyödynnetään verrokkimaissa?
- Mitkä ovat tietoaineiston hyödyntämismahdollisuudet esimerkiksi ympäristöseurannassa?

Mineraaliklusteri

- Mitkä ovat suomalaisen mineraaliklusterin kilpailukyvyyn ja tuottavuuden tärkeimmät osatekijät?
- Millaiset ovat mineraaliklusterin osa-alueiden keskinäiset riippuvuus- ja vaikuttavuussuhteet?
- Miten kansallinen mineraalistrategia ja toimenpideohjelma ovat edesauttaneet mineraaliklusterin kehittymistä?
- Miten Suomen klusteri kehittyy ja kasvaa keskeisiin verrokkimaihin verrattuna? Onko kehityksessä havaittavissa käynnissä olevan Team Finland -kasvuohjelman ([Mining Finland](#)) vaikutuksia?
- Miten Suomessa tunnetaan ja hyödynnetään mineraaliainesten materiaalivarannot (rikastushiekka, sivukivi ja muut teollisuuden sivuvirrat) osana kiertotaloutta?
- Mikä on malminetsintä- ja kaivoshankkeiden vaikutus talouteen paikallisesti, alueellisesti ja kansallisesti? Tarkastelussa tulee ottaa huomioon ne mahdolliset konkreettiset taloudelliset tappiot, menetykset ja toteutumatta jäämiset ja riskit, joita aiheutuu luontomatkailetoiminnalle kaivostoiminnan vuoksi.
- Toteutuvatko aluetaloudelliset odotukset? Jos toteutuvat, niin miten? Miltä osin odotukset jäävät täyttymättä, ja mitkä ovat syynä tähän?

Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

2009 Suomen kaivosalan aluetaloudelliset vaikutukset elinkeinorakenteeseen ja [työllisyyteen](#)

2010 Luonnonvaraselonteko "Älykäs ja vastuullinen luonnonvaratalous", ja siihen liittyen

2010 Suomen [mineraalistrategia](#)

2013 Kestävän kaivannaisteollisuuden [toimintaohjelma](#)

2014 Luonnonvaraselonteon linjausten [päivitys](#) ”Suomi kestävän luonnonvaratalouden edelläkävijäksi 2050”

2015 Suomen kaivannaisalan [tutkimusstrategia](#)

2015 Metallien jalostus Suomessa: nykytila ja tulevaisuuden [haasteet](#)

2016 Ehdotus soiden ja turvemaiden vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi [strategiaksi](#)

2016 Terrafamen kaivoksen ja metallien jalostuslaitoksen aluetaloudelliset [vaikutukset](#)

2017 [Toimialaraportti](#): Kaivosalan tilanne ja näkymät, vuoden 2018 raportti 21.11.2018

2018 Kaivosteollisuuden taloudelliset vaikutukset Suomessa [2016](#) (Kaivosteollisuus ry)

Geologian tutkimuskeskuksen [strategia](#)

Gildemeister, M., Jara, J., Lagos, G., Marquardt, C., Espinoza, F. (2018) [Direct economic return to government of public geoscience information investments in Chile](#). Resources Policy 55, 152-162.

Raportointi:

Raportointi kahtena erillisenä tuotoksena, sillä tutkimuskysymykset kohdistuvat kahteen kokonaisuuteen, jotka todennäköisesti myös valmistuvat eriaikaisesti. Raporttien ohella kokonaisuuksista tarvitaan myös tiiviit PowerPoint-muotoiset esitykset, joissa keskeiset nostot. Kuvailulehtien lisäksi yhteenvedot ja PowerPoint-muotoiset esitykset myös englanniksi ja ruotsiksi.

3.7 Dieselin verotuen vaikutusten arviointia

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 50 000 €

Aikajänne: 02/2019–09/2019

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Liikenteen polttonesteiden verotusta muutettiin vuoden 2011 energiaverouudistuksen yhteydessä siten, että polttoaineiden litrapohjainen valmistevero muutettiin polttoaineen energiasisältöön eli lämpöarvoon perustuvaksi energiasisältöveroksi sekä poltosta syntyvään hiilidioksidin ominaispäästöön perustuvaksi hiilidioksidiveroksi. Kaikkien fossiilisten ja bioperäisten liikennepolttoaineiden hiilidioksidiveron määrän laskentaperuste on hiilidioksiditonniin arvo 62 euroa sekä jokaiselle tuotteelle ominainen hiilidioksidipäästökerroin. Energiasisältövero on joulea kohti polttoaineesta riippumatta lähtökohtaisesti sama.

Dieselöljylle ja sitä korvaaville biopolttoaineille laskettua energiasisältöveroa alennetaan kuitenkin kiinteällä summalla 25,95 senttiä litralta. Dieselöljyn lievemmällä verotuksella on haluttu alentaa muun muassa kuorma-autoliikenteen sekä linja-autoliikenteen kustannuksia. Koska veronalennus on tarkoitettu erityisesti hyötyliikenteelle, dieselkäyttöisistä henkilöautoista kannetaan ajoneuvoveron käyttövoimaveroa, jolla tasapainotetaan bensiinin ja dieselöljyn erilaisesta verokohtelusta aiheutuvia kustannuseroja henkilöautoilijoille keskimääräisellä vuotuisella ajosuoritteella (25 000 km). Dieselöljylle syntyy siten verotuki, jota verosanktioksi luokiteltava henkilöautojen käyttövoimaveron osittain pienentää.

Dieselpolttoaineen bensiiniä alempaa verokantaa on perusteltu muun muassa vientiteollisuuden kustannusten hillitsemisellä sekä joukkoliikenteen suosimisella. Lisäksi verotukea saatetaan pitää aluepoliittisesti tärkeänä. Toisaalta dieselöljyn veronalennusta on kritisoitu ympäristölle haitallisena tukena, sillä dieselajoneuvojen ajosuoritteeseen kohdentuva vero-ohjaus on bensiiniin verrattuna heikompi.

Dieselin alemman verokannan tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta ei ole kuitenkaan perusteellisesti arvioitu. Tästä näkökulmasta on olennaista selvittää, ketkä viime kädessä hyötyvät dieselin alemmasta verokannasta. Kyse on toisaalta siitä, miten dieselin käyttö jakautuu ja toisaalta veron läpimenosta tuotantoketjun eri vaiheissa. Esimerkiksi jos tavoitteena on vientiteollisuuden kustannuskilpailukykyyn tukeminen, on olennaista tietää, kuinka suuri osa dieselin käytöstä kohdentuu vientiteollisuuden tuotantoketjuun, miten verotuki menee läpi kuljetuspalveluiden hintaan ja missä määrin verotuki valuu vientiteollisuuden käyttämien muiden välituote- ja työpanosten hintaan.

Hankkeessa tulee arvioida dieselpolttoaineen verotuen vaikutuksia ympäristölle ja alueelliselle kehitykselle sekä verotuen jakautumista polttoaineketjun, kuljetuspalveluyritysten, kuljetuspalveluja käyttävien yritysten sekä kotitalouksien kesken huomioiden tutkimukset vero- ja muiden kustannusten kohtaannosta. Lisäksi hankkeessa tulee arvioida verotuen mahdollisen poistamisen vaikutuksia ja sitä, onko nykyinen dieselöljyn verotuen ja käyttövoimaveron yhdistelmä rakenteeltaan tehokkain tapa toteuttaa hyötyliikenteen alhaisemmat kuljetuskustannukset.

Hankkeen keskeinen tuotos on kvantitatiivinen ja laadullinen analyysi dieselöljyn verotuen ja sen poiston vaikutuksista. Hankkeessa voidaan hyödyntää laajasti olemassa olevaa kirjallisuutta mukaan

lukien käynnissä oleva vuoden 2018 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hanke [Biopolttoaineiden kustannustehokkaat toteutuspolut vuoteen 2030](#).

Tutkimuskysymykset:

- Kuinka dieselöljyn verotuki jakautuu polttoaineketjun, kuljetuspalveluyritysten, kuljetuspalveluja käyttävien yritysten sekä kotitalouksien kesken?
- Mitkä ovat dieselöljyn verotuen ja käyttövoimaveron vaikutukset ympäristöön, erityisesti kasvihuonepäästöihin? Millaisia alueellisia ja taloudellisia vaikutuksia dieselöljyn verotukeen liittyy? Mitä vaikutuksia aiheutuisi verotuen poistamisesta?
- Onko nykyinen dieselöljyn verotuen ja käyttövoimaveron yhdistelmä rakenteeltaan tehokain tapa toteuttaa hyötyliikenteen alhaisemmat kuljetuskustannukset?

Hakijoiden tulee ilmoittaa hakemuksessaan, mitä aineistoja heillä on käytettävissään analyysiä varten.

Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

Tutkimus liittyy hallitusohjelman kärkihankkeeseen Kilpailukyvyyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla (yritystukijärjestelmän kehittäminen).

Raportointi:

Hankkeessa syntyy kvantitatiivisen analyysin sisältävä suomenkielinen loppuraportti.

3.8 Energiaverotuet ja kustannustehokas huoltovarmuus

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 50 000 €

Aikajänne: 02/2019–09/2019

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Lämmityspolttoaineiden verotusta muutettiin vuoden 2011 energiaverouudistuksen yhteydessä siten, että polttoaineiden yksikköperusteinen valmistevero muutettiin polttoaineen energiasisältöön eli lämpöarvoon perustuvaksi energiasisältöveroksi sekä poltosta syntyvään hiilidioksidin ominaispäästöön perustuvaksi hiilidioksidiveroksi. Veromallin mukaisten lämmityspolttoaineiden hiilidioksidiveron määrän laskentaperusteita ovat jokaiselle tuotteelle ominainen hiilidioksidipäästökerroin sekä hiilidioksiditonniin arvo, joka on 62 euroa vuonna 2018. Energiasisältövero on 7,5 euroa megawattitunnilta vuonna 2018.

Lämmityspolttoaineiden nykyiseen verorakenteeseen katsotaan sisältyvän neljä verotukea: turpeen normia alempi verokanta, kiinteiden ja kaasumaisten biomassojen verottomuudet sekä yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon (CHP) verotuki.

Turpeen vero ei tällä hetkellä määräydy yleisen energiaveromallin mukaisesti energiasisällön ja ominaishiilidioksidipäästöjen mukaan, vaan turpeelle on asetettu oma energiavero, joka vuonna 2018 on 1,9 euroa megawattitunnilta. Energiaveromallin mukainen yleinen verotaso turpeelle vuonna 2018 olisi noin 31,5 euroa megawattitunnilta. Turpeen vero vaikuttaa tällä hetkellä välillisesti myös metsähakkeen tukeen, koska metsähakkeen tuotantotuki sähköntuotannossa on sidottu turpeen verotason ja päästöoikeuden hintaan siten, että turpeen veron tai päästöoikeuden hinnan noustessa metsähakkeen tuki laskee.

Yhdistetyssä sähkön- ja lämmöntuotannossa lämmityspolttoaineiden hiilidioksidivero on puolitettu. Tämän verotuen lisäksi yhdistetyn tuotannon edellytyksiä edistetään energiaverotuksessa siten, että lämmöntuotantoon käytetty verotettava polttoainemäärä lasketaan kertomalla kulutukseen luovutettu lämpö kertoimella 0,9. Yhdessä hiilidioksidiveron puolituksen kanssa tämä laskentasääntö on tarkoittanut sitä, että yhdistetyssä tuotannossa käytettyjen lämmityspolttoaineiden verorasitus on ollut noin puolet erillisessä lämmöntuotannossa käytettyihin polttoaineisiin nähden. Turpeen verohyöty yhdistetyssä tuotannossa on ollut verollisten polttoaineiden laskentasäännöstä johtuen noin viidennes erillislämmöntuotantoon verrattuna. Koska kiinteä ja kaasumainen biomassa ovat verottomia, ei niiden käyttö yhdistetyssä tuotannossa ole ollut verotuksellisesti edullisempaa erillislämmöntuotantoon nähden.

Turpeen verotuella on perinteisesti pyritty siihen, ettei turve kotimaisena polttoaineena korvautu ulkomaisella kivihiehellä, minkä puolestaan on nähty parantavan energiantuotannon huoltovarmuutta. Samalla on voitu katsoa, ettei turpeen poltto ole juuri lisännyt EU-tason hiilidioksidipäästöjä, sillä turpeen energiakäytöstä suurin osa on laitoksissa, jotka kuuluvat EU:n päästökauppaan. Yhdistetyn tuotannon tukemista on puolestaan perusteltu sen kilpailukyvyyn säilyttämällä energiatehottomampaan sähkön erillistuotantoon nähden sekä päästökaupan kanssa päällekkäisen CO₂-ohjauksen vähentämisellä.

Turpeen ja yhdistetyn tuotannon verotuksiin liittyvät ympäristöperusteet voivat nykyään kuitenkin olla heikkomat. Yhtäältä CHP-laitosten sähköntuotannon korvaava vaihtoehto voi entistä useammin

olla kotimaassa tai ulkomailla päästöttömästi tuotettu sähkö. Samalla EU:n päästökaupassa käytön otetun markkinavakausmekanismin kautta tapahtuvat päästöoikeuksien mahdolliset mitätöinnit mahdollistavat jatkossa sen, että kansallisen tason päästöohjaustoimet voivat vähentää päästöjä myös EU-tasolla.

Energiaviranomaisten erityiseksi huolenaiheeksi on viime vuosina noussut sähkön toimitusvarmuus sähkön kulutushuipuissa. Sähkön alhainen markkinahinta on heikentänyt CHP-laitosten kannattavuutta suhteessa erillislämmöntuotantoon, minkä puolestaan on arvioitu johtavan yhdistetyn tuotannon korvautumiseen pääosin biomassapohjaisella erillisellä lämmöntuotannolla ja siten kotimaisen joustavan sähköntuotantokapasiteetin laskuun. Koska CHP-tuotannon tuki parantaa suoraan ja turpeen verotuki välillisesti metsähakkeen tuotantotuen kautta CHP-laitosten kannattavuutta suhteessa erilliseen lämmöntuotantoon, on verotukia perusteltu sähkön toimitusvarmuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaisina.

Huomioiden toiminta- ja lainsäädäntöympäristössä tapahtuneet viimeaikaiset muutokset, on perusteltua selvittää, ovatko turpeen verotuki ja yhdistetyn tuotannon verotuki tehokkaita keinoja energian huoltovarmuuden ja sähkön toimitusvarmuuden varmistamiseksi. Hankkeessa tarkastellaan näitä kysymyksiä ja selvitetään, olisiko huoltovarmuuteen ja sähkön toimitusvarmuuteen liittyvät tavoitteet mahdollista saavuttaa tehokkaammin muilla tavoin ottaen huomioon kyseisten verotukien ja niille vaihtoehtoisten keinojen ympäristövaikutukset ja taloudelliset vaikutukset. Lisäksi hankkeessa selvitetään, mitä vaikutuksia olisi kiinteän biomassan sisällyttämisellä energiaveromalliin, jolloin biomassan käyttö yhdistetyssä tuotannossa olisi erillislämmöntuotantoon nähden verotuksellisesti edullisempaa.

Tutkimuskysymykset:

- Onko turpeen verotuki tehokas keino energian huoltovarmuuden ja sähkön toimitusvarmuuden turvaamiseksi huomioiden ympäristövaikutukset sekä taloudelliset vaikutukset? Mitä vaikutuksia turpeen verotuen poistolla olisi energian huoltovarmuuteen, sähkön toimitusvarmuuteen, ympäristöön ja kansantalouteen?
- Onko yhdistetyn tuotannon verotuki tehokas keino energian huoltovarmuuden ja sähkön toimitusvarmuuden turvaamiseksi huomioiden ympäristövaikutukset sekä taloudelliset vaikutukset? Mitä vaikutuksia yhdistetyn tuotannon verotuen poistolla olisi energian huoltovarmuuteen, sähkön toimitusvarmuuteen, ympäristöön ja kansantalouteen?
- Mitä vaikutuksia kiinteän biomassan verotuen poistolla olisi energian huoltovarmuuteen, sähkön toimitusvarmuuteen, ympäristöön ja kansantalouteen?

Hakijoiden tulee ilmoittaa hakemuksessaan, mitä aineistoja heillä on käytettävissään analyysiä varten.

Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

Tutkimus liittyy hallitusohjelman kärkihankkeeseen Kilpailukyvyyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla (yritystukijärjestelmän kehittäminen).

Raportointi:

Hankkeessa syntyy kvantitatiivisen analyysin sisältävä suomenkielinen loppuraportti.

3.9 Rakenteellinen kilpailukyky

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 60 000 €

Aikajänne: 01/2019–12/2019

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Kansantulon hajotelma paljastaa, että kestävä pitkän aikavälin hyvinvoinnin ja sen kasvun lähde on työn tuottavuus ja sen kasvu. Yritykset kilpailevat markkinoilla tavoitellen voittoja ja tuottoja omistajilleen. Kansakunnat eivät kilpaile keskenään, ja kansallisvaltion kyvyt ovat kollektiivista tai systeemistä laatua ja syntyvät sen toimijoiden yhteisvaikutuksesta. Kansakunnat kilpailevat epäsuorasti houkuttelevan liiketoimintaympäristön tarjoamisessa tavoitellen hyvinvoinnin korkeaa ja kasvavaa tasoa. Näin ymmärretty kilpailukyky on väline taloudellisen hyvinvointitavoitteen saavuttamisessa.

Julkisuuden kilpailukykykeskustelussa aikajänne on usein lyhyt ja painopiste on palkoissa, valuuttakursseissa, veroissa ja muissa kustannustekijöissä. Lyhyen aikavälin hinta-, kannattavuus- tai kustannuskilpailukyyn mittarit keskittyvät muutoksiin muutamien vuosien ikkunalla. Ihmisten peruservot, työmarkkinainstituutiot ja toimialarakenteet ovat jähmeitä, eikä niiden vaikutuksia tällöin tarvitse huomioida. Pitkällä aikavälillä kansakunnan vauraus kuitenkin rakentuu näiden hidasliikkeisten tekijöiden varaan. Pitkän aikavälin tuottavuuskasvu tai rakenteellinen kilpailukyky riippuu näistä ihmisten elinympäristön ja yritysten toimintaympäristön piirteistä, jotka vaikuttavat kansantalouden kehitykseen useamman vuoden tai vuosikymmenen aikavälillä.

IMD ja WEF kokoavat vuosittain paketin vertailutietoa kilpailukyvystä. Ne painottavat näitä rakenteellisia seikkoja, jotka mahdollistavat kansalaisten korkean ja kasvavan hyvinvoinnin tulevaisuudessa. Näissä kyselyaineistot saavat suuren painon. Esimerkiksi Suomen osalta 2000-luvun alussa kovien tilastomuuttujien ja pehmeiden kyselymuuttujien välillä oli merkittävä epäsuhta. Kyselyvas-
taajien näkemys Suomen kilpailukyvystä oli merkittävästi ruusuisempi kuin miltä pelkästään tilastoaineiston perusteella vaikutti (Rouvinen, 2001; Rouvinen & Vartia, 2002). Kilpailukyyn seurannan sekä talous-, elinkeino- ja muun rakennepolitiikan tueksi tarvitaan objektiivisempi tapa arvioida Suomen talouden pitkän aikavälin rakenteellista kilpailukykyä.

Tässä hankkeessa painopiste on rakenteellisessa kilpailukyvyssä ja pitkän aikavälin tuottavuuden, kasvun ja kilpailukyyn edellytyksissä. Tarkoitus on laatia viitekehys pitkän aikavälin kilpailukykyseurantaan varten. Viitekehysten lähtökohtana voi toimia esimerkiksi Irlannin tuottavuuslautakunnan raportissa esitetty nk. kilpailukyky-pyramidi (ks. National Competitiveness Council 2017; Ketels 2016). Rakenteellista kilpailukykyä hahmotetaan pyramidina, jonka pohjan luovat kilpailukyyn perusteet eli pitkävaikutteiset, välttämättömät kilpailukyyn edellytykset. Seuraavan tason muodostavat ajurit. Ajureiden kautta kilpailukykyyn on mahdollista vaikuttaa muutaman vuoden aikajänteellä. Pyramidin huipulla on kilpailukyyn lopputulema eli kansalaisten hyvinvointi. Tätä tapaa tarkastella pitkän aikavälin rakenteellista kilpailukykyä on jo sovellettu valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeessa 51/2017 (Pajarinen ym. 2017). Hankkeen ei kuitenkaan tarvitse käyttää juuri tätä viitekehystä, vaan voidaan myös tarjota muita tapoja hahmottaa rakenteellista kilpailukykyä.

Hankkeen tavoitteena on kehittää yhtenäinen viitekehys, jonka avulla voidaan arvioida Suomen talouden pitkän aikavälin tuottavuuden, kasvun ja kilpailukyyn edellytyksiä. Viitekehysten tulee sisältää kuvaus rakenteellisen kilpailukyyn keskeisistä osa-alueista ja lopputulemista. Lisäksi tar-

koituksena on määritellä mittarit, joilla voidaan arvioida yhtäältä Suomen pärjäämistä eri kilpailukyvyyn perusteiden ja ajureiden osa-alueilla ja toisaalta sitä, miten nämä vaikuttavat kilpailukyvyyn lopputulemaan eli kansalaisten hyvinvointiin. Hankkeessa tulee myös esittää, miten ja mihin aineistoihin perustuen kilpailukykykymittarit voidaan laskea.

Tutkimuskysymykset:

- Millaisella yhtenäisellä viitekehyksellä Suomen rakenteellista kilpailukykyä ja sen kehitystä voidaan arvioida?
- Mitkä ovat rakenteellisen kilpailukyvyyn keskeiset osa-alueet?
- Millä mittareilla Suomen talouden pärjäämistä ja kehitystä kilpailukyvyyn kullakin keskeisellä osa-alueella voidaan mitata kvantitatiivisesti?
- Ottaen huomioon käytössä olevat aineistolähteet, miten ja mihin aineistoihin ja tietolähteisiin perustuen kilpailukykykymittarit tulisi laskea?

Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että kilpailukyky on rapautunut 10–15 prosenttia keskeisiä kilpailijamaita heikommaksi. Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestävän kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle. Hallituksen kymmenen vuoden tavoite on, että Suomi on kilpailukykyinen maa, jossa yrittäminen, omistaminen ja investoiminen ovat nykyistä kannattavampaa. Kärkihankkeissa mainitaan kotimaisten ja ulkomaisten investointien edistäminen, joka edellyttää kilpailukykyistä ja tuottavaa taloutta.

Tutkimusjulkaisuja:

Ketels, C. (2016) Review of Competitiveness Frameworks, An Analysis Conducted for the Irish National Competitiveness Council.

National Competitiveness Council (2017) Ireland's Competitiveness Scorecard 2017.

Pajarinen, M., P. Rouvinen ja I. Ylhäinen (2017) "Onko IMD:n ja WEF:n kilpailukyky-raporteista politiikanteon tueksi?" Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 51/2017.

Rouvinen, P. (2001) "Finland on Top of the Competitiveness Game?" The Finnish Economy and Society, 4, 53–60.

Rouvinen, P. & P. Vartia (2002) "Suomi – maailman kilpailukykyisin?" Suhdanne, 1, 93–100, ETLA.

Raportointi:

Hanke tuottaa yhtenäisen viitekehysten, jonka avulla voidaan arvioida Suomen talouden pitkän aikavälin tuottavuuden, kasvun ja kilpailukyvyyn edellytyksiä.