Lausunto
VATT/130/07.01/2020

6.5.2020

Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle
Asia: O 34/2020 vp Koronatukimekanismit

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa asiasta: O 34/2020 vp Koronatukimekanismit.

Koronavirusepidemian takia Suomi on ottanut nopeasti käyttöön rajoitustoimien kokonaisuuden. Koronaepidemian hillitsemiseksi käyttöönotetuilla rajoitustoimilla on merkittäviä talousvaikutuksia. Rajoitukset vaikuttavat osaan yrityksistä suoraan ja osaan välillisesti kulutus- ja investointikysynnän yleisen laskun myötä. Suomen Pankki on ennustanut BKT:n laskevan tänä vuonna 5-13 prosenttia. Kasvun hiipuminen riippuu rajoitustoimien kestosta ja laajuudesta. VM ennustaa työllisyysasteen laskevan 71 prosenttiin ja työttömyyden nousevan 8 prosenttiin.

Tässä lausunnossa keskitytään yrityssektorin tukemiseksi käyttöönotettuihin koronamekanismeihin.

Yrityssektoriin ja yrittäjiin kohdistetut tukitoimet

Yrityssektorin tukemiseksi on käyttöönotettu nopeasti lukuisia toimenpiteitä. Merkittävimmät kotimaisia yrityksiä koskevat toimenpiteet ovat:

Rahoitusmarkkinat:

1. Finnveran takausten lisäys 10mrd. euroa.
2. Finnveran eräiden takausten takausosuus nostettu 80 prosenttiin.
3. Finnveran takausten hinnoittelun alentaminen.
4. Business Finlandin TKI-lainan valtuuden lisäys 300 milj. euroa
5. Tesin pääomasijoitukset 150 milj. euroa.
6. EKP:n yksityisen sektorin velkakirjojen ostot (Euroopan laajuinen)

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

Suorat tuet:

7. Business Finlandin kehitystukien lisäys 800 milj. euroa (ml. lisätalousarvion 100 milj. euroa)
8. ELY-keskusten tukien lisäys 500 milj. euroa (ml. lisätalousarvion 200 milj. euroa)
9. Yksinyrittäjien tuki 250 milj. euroa (kunnat TEM:in rahoittamana)

Yrittäjien työttömyysturva:

10. Yrittäjien oikeus työmarkkinatukeen

Lisäksi hallitus on valmistelemassa ravitsemusalan yritysten kohdennettua tukipakettia. Päätöstä tästä ei ole vielä tehty.

Kokonaisuudessaan tukitoimien voidaan katsoa olevan poikkeuksellisen laajat. Niiden mitoituksen riittävyys riippuu hyvin paljon kriisin kestosta. Mikäli kriisi pitkittyy, lisätoimia voidaan tarvita.

Oikea-aikaisuus

Kriisin nopea puhkeaminen ja suuret välittömät haitalliset vaikutukset yrityssektorin toimintaan edellyttivät nopeaa tukitoimien käynnistämistä. Tässä Suomessa on yleisesti ottaen onnistuttu hyvin. Kriisin hoitoon tarkoitettujen yrityssektorille kohdistettujen lisätukien jakaminen aloitettiin hyvin nopeasti olemassa olevien yritystukimekanismien kautta. Tukea on saatu jaettua jo kriisin alkuvaiheesta alkaen huomattavia määriä. Keskeiset toimijat kriisin alkuvaiheessa olivat Business Finland ja ELY-keskukset. Hallitus laajensi nopeasti myös Finnveran takausvaltuuksia, lisäten näin likviditeettiä yrityslainamarkkinalla. Kriisistä kärsineitä yrittäjiä suojattiin myös ottamalla käyttöön nopealla aikataululla yrittäjien oikeus työmarkkinatukeen.

Tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus

Tukien tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta tulee arvioida suhteessa niiden tavoitteisiin. Julkisuudessa esillä olleita pääasiallisia tavoitteita ovat:

1. Kriisistä eniten kärsineiden alojen tukeminen
2. Yrityssektorin auttaminen kriisin yli, jotta rajoitusten poistuttua elpyminen alkaa välittömästi ja on nopeaa

Kriisistä kärsii hyvin laaja joukko yrityksiä joko suoraan tai välillisesti. Kriisin alkuvaiheen eräitä suurimpia kärsijöitä ovat ravitsemus- ja majoitusalan sekä kulttuurialan yritykset. Julkisuudessa on esitetty useita näkemyksiä siitä, että alkuvaiheen suorat tuet, jotka kanavoituivat pääasiassa Business Finlandin ja ELY-keskusten kautta, eivät kohdistuneet näille aloille. Helsinki GSE:n tilannehuoneen tuottamien tilastotietojen valossa nämä alat eivät näytä kuitenkaan olleen aliedustettuina mm. Business

Finlandin kautta kanavoitujen tukien saajajoukossa.[1] Niiden tukiosuudet näyttäisivät päinvastoin olevan hyvällä tasolla muihin aloihin verrattuna.

Suuri osa kriisin alkuvaiheessa jaettua suoraa tukea oli tarkoitettu kehitysprojektien rahoittamiseen. Yrityksiltä edellytettiin suunnitelma liiketoiminnan kehittämisestä siten, että kriisin aiheuttamia haittoja liiketoiminnalle ehkäistään ja korjataan, jotta yritys selviää kriisistä ja voi jatkaa sen väistyttyä kannattavaa liiketoimintaa. Tukiohjelmien tämä piirre oli tukea kohdentava. Tuki kohdentui yrityksen sellaiseen toimintaan, jonka tarkoituksen oli vahvistaa ja uudistaa yritystä siten, että se selviää kriisistä. Yrityksen liiketoimintojen vähentyessä yritystoiminnan ylläpitäminen julkisin varoin, tukemalla uudistavaa kehitystoimintaa, jonka tarkoituksena on lisätä kriisistä selviämisen mahdollisuuksia, voidaan katsoa tarkoituksen mukaiseksi tavaksi tukea yrityssektoria kriisistä selviämisessä. Tällainen kehitystuki parantaa samalla yrityssektorin kykyä selviytyä, mikäli epidemia kiihtyy uudelleen ja rajoitustoimia joudutaan lisäämään.

Tukimekanismien rahoitusmarkkinoiden likviditeettiä lisäävät toimet kohdentuvat yleisemmin koko liiketoimintaan ja yrityssektorille. Tuki kohdentuu kuitenkin epäsuorasti niille yrityksille, joiden tulevaisuuden näkymät ovat riittävän hyvät varmistamaan lainajärjestelyn kannattavuuden, sekä yrityksen että pankin kannalta. Kriisin akuutissa vaiheessa laajalla osalla yrityksiä voi olla epävarmuutta liiketoiminnan tulevaisuudesta. Rahoitusmekanismien ei voida odottaa kohdentuvan merkittävästi näihin yrityksiin. Lisäksi epävarmuus kriisin pituudesta ja rajoitustoimien kehittymisestä vähentää lainamuotoisen tuen vaikuttavuutta.

Tukien jonkin asteinen kohdentaminen on välttämätöntä

Kriisitilanteeseen räätälöityjen ja kohdennettujen tukien voidaan katsoa olevan tarkoituksenmukaisia ja myös taloudellisesti tehokkaita verrattuna yleistukeen, jossa tukea jaetaan kaikille yrityksille. Yleistuen ongelmana on erityisesti se, että ollakseen vaikuttava (riittävän suuri yrityskohtainen tuki) se tulee hyvin kalliiksi. Tästä syystä jonkin asteisen tukien kohdentamisen voidaan katsoa olevan välttämätöntä.

Kun yritystukitoimenpiteiden tavoitteena on säilyttää mahdollisimman paljon elinkelpoisia yrityksiä, jotka voivat jatkaa kannattavaa liiketoimintaa kriisin väistyttyä, tukien kohdentamista voidaan jäsentää seuraavalla yritysten tyypittelyllä:

1. Yritykset, jotka selviävät kriisistä ilman tukea
2. Yritykset, jotka eivät selviä kriisistä ilman tukea, mutta jotka selviävät siitä tuen avulla
3. Yritykset, jotka eivät selviä kriisistä, vaikka saavat tuen

Kriisin jälkeisen nopean elpymisen varmistamiseksi tukitoimet tulisi kohdentaa tyypin 2 yrityksiin. Kriisistä selviytymistä tukeva kehitystuki, jonka ehtona on se, että yritys on kärsinyt niin merkittävästi rajoitustoimien aiheuttamasta talouden hidastumisesta, että sen liiketoiminta uhkaa loppua, voidaan odottaa kohdentuvan melko hyvin

[1] www.helsinkigse.fi

tyypin 2 yrityksiin. Tukien jaon kriteerit ovat kohdentumisen kannalta tärkeitä ja tarkka kohdentuminen edellyttää, että yrityksellä on uskottava suunnitelma kriisistä selviämiseksi ja että sen liiketoiminta on kärsinyt niin vakavasti, että se ei ilman tukea selviä.

Kriisiin liittyviä erityiskysymyksiä

Koronaepidemiaan liittyvä talouskriisi ja sen myötä yrityssektorille nopeasti aiheutuneet mittavat kannattavuusongelmat ovat hyvin poikkeuksellisia. Kriisitilanteen yritystukipolitiikassa on siksi tarkoituksenmukaista huomioida myös kriisiin liittyviä erityiskysymyksiä.

Pitkittyvä ja syvä talouskriisi voi johtaa yritysten laajamittaiseen maksukyvyn heikkenemiseen ja konkurssiaaltoon. 1990-luvun alun lamassa yritysten nopea kannattavuuden heikkeneminen ja ylivelkaantuminen johtivat vakavaan pankkiriisiin, jossa pankkien luottotappiot nousivat noin 1.2 prosenttiin lainakannasta. Suomen Pankin ennuste koronakriisin vaikutuksista, jos talous supistuu 5-13% vuonna 2020 on, että pankkien luottotappiot nousevat huipussaan 0.2-0.3 prosenttiin. Laskelmassa ei ole huomioitu julkisten toimien vaikutuksia yrityssektorilla. Arvioon vaikuttaa se, kuinka nopeasti talous palaa kasvu-uralle.

Yritysten laajat tukitoimet ovat perusteltuja tilanteessa, jossa yrityssektori joutuu väliaikaiseen ja kestoltaan rajattuun kannattavuuskriisiin. Liiketoiminnaltaan kannattavien yritysten konkurssit aiheuttavat taloudellisia tappioita, koska yrityksillä on organisaatiopääomaa, joka joudutaan uudelleenrakentamaan kriisin jälkeen, mikäli yritys joutuu konkurssiin. Yrityksiin ja organisaatioihin kytkeytyy myös yrityskohtaista osaamista ja kiinteää pääomaa, jota ei voida ottaa käyttöön täysmääräisesti muissa organisaatioissa. Yritysten ja työntekijöiden kohtaaminen vie myös aikaa ja aiheuttaa kustannuksia molemmille tahoille.

Lisäksi syvä, hoitamaton kriisi voi heikentää yritysten luottamusta ja vähentää tervettä riskinottoa. Julkisen vallan toimiminen jonkinasteisena vakuuttajana yrityssektorin kohdatessa näin yllättävän ja syvän, mutta väliaikaisen, kriisin voi olla siksi perusteltua. Toisaalta, mikäli tämän tyyppisten kriisien odotetaan yleistyvän tulevaisuudessa, on yrityssektorin sopeutettava liiketoimintaansa ja riskejään sen mukaisesti, ja odotukset valtion apuun tulosta aina kriisin ilmaantuessa voivat johtaa liiallisen riskinottoon.

Epidemian hillitsemiseksi käyttöönotettuihin rajoituksiin on sisältynyt myös sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat rajoittaneet tiettyjen yrittäjien perusoikeutta elinkeinonharjoittamiseen. Erityisesti ravitsemus- ja majoitusalat sekä kulttuurialat ovat kärsineet tämän tyyppisistä rajoituksista. Tältä osin kriisin hoitoon kytkeytyy myös oikeudenmukaisuus kysymyksiä siitä, onko perusoikeuden rajoittamisen seurauksena syntyneitä tappioita korvattava. Sen arvioiminen, kuinka paljon elinkeinoharjoittamisoikeuden rajoittaminen on vähentänyt näiden alojen liiketoiminnan kannattavuutta, on vaikea arvioida, sillä myös muiden käyttöön otettujen rajoitusten, erityisesti niiden, jotka ovat vähentäneet kuluttajien aktiivisuutta, voidaan odottaa merkittävästi

haitanneen näiden alojen liiketoimintaa. Perusoikeuksien rajoittamisesta kärsineiden yritysten korvausten määrittäminen ei suoranaisesi kytkeydy kysymykseen tukien taloudellisesta tehokkuudesta. Oikeudenmukaisuuskysymysten lisäksi sillä voi kuitenkin olla vaikutuksia yrittäjien luottamukseen elinkeinoharjoittamisen perusoikeuden kunnioittamisesta. Kärsineiden yritysten tukemisen voidaan odottaa vahvistavan luottamusta.

Johtopäätökset

Yrityssektoria tukevat koronamekanismit on otettu käyttöön nopeasti ja niiden mitoitus on poikkeuksellisen laaja. Kriisin pitkittyessä tukitoimien kohdentaminen elinkelpoisiin ja vain tuen avulla selviäviin yrityksiin korostuu. Käyttöönotettujen tukikokonaisuuksien voidaan katsoa kohdistuneen laajaan osaan yrityskenttää ja toimenpiteiden kokonaisuus vaikuttaa tasapainoiselta. Tukitoimien katvealueita tulee silti seurata ja kartoittaa tiiviisti sitä mukaa kun lisätietoja talouden kehittymisestä on saatavilla. Toimenpiteiden riittävyys riippuu olennaisesti rajoitustoimien laajuudesta ja kestosta. Yritysten selviytymisen kannalta on erityisen tärkeää, että sellaisia rajoitustoimia, joilla on suuri vaikutus elinkeinon harjoittamiseen, mutta joiden merkitys epidemian hillitseminen kannalta on vähäinen, vältetään.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Anni Huhtala
ylijohtaja

Elias Einiö
johtava tutkija