7.6.2020

Hallituksen esitys laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta - lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle

Selitän lausunnossani ensin, miksi valtiovallan tulee mielestäni yleensä välttää vaikeuksissa olevien yritysten tukemista ja miksi tästä yleisestä periaatteesta on koronakriisin yhteydessä perusteltua poiketa. Sen jälkeen käsittelen lyhyesti erilaisia tukimuotoja sekä tuen oikeaan mitoitukseen ja kohdentamiseen liittyviä näkökohtia. Lopuksi arvioin, kuinka hyvin hallituksen esitys noudattaa kyseisiä näkökohtia.[1]

Perustelut vaikeuksissa olevien yritysten tukemiselle koronakriisissä

Työn tuottavuuden ja elintason nousu perustuu osittain niin kutsuttuun luovan tuhon mekanismiin, jossa korkean tuottavuuden yritykset kasvavat ja matalan tuottavuuden yritykset supistavat toimintaansa tai häviävät markkinoilta kokonaan. Samalla markkinoille tulee uusia yrityksiä.

Huonosti kannattavien yritysten systemaattinen tukeminen hidastaisi elintason nousua jarruttamalla tätä prosessia, sillä korkean tuottavuuden yritykset eivät voi kasvaa ainakaan pitkään, jos työvoimaa ei vapaudu heikomman tuottavuuden yrityksistä. Siksi julkisen vallan ei yleensä tule erityisesti auttaa vaikeuksissa olevia yrityksiä. Julkisen vallan on parempi huolehtia yritystoiminnan yleisistä edellytyksistä ja tukea luovan tuhon myötä tilapäisesti työttömäksi jääviä ihmisiä esimerkiksi työttömyyskorvausten avulla.

Tästä yleisestä periaatteesta voi kuitenkin joskus olla syytä poiketa. Yritysten tukemiselle koronavirusepidemian yhteydessä voidaan nähdäkseni esittää kaksi osin toisiinsa liittyvää perustelua.

Ensinnäkin koronavirusepidemiassa on kyse riskistä, joka on pitkälti yritysten omista toimista riippumaton, mutta jota on silti vaikea vakuuttaa. Vastaavan epidemian (tai pandemian) aiheuttamien tappioiden varalta on luultavasti vaikea saada (järkevän hintaista) vakuutusta, sillä kyse on vakuutusyhtiöiden kannalta hyvin vaikeasti arviotavasta riskistä, joka toteutuessaan voi aiheuttaa suuria tappioita yhtä aikaa hyvin monelle yritykselle.

Valtiovalta voi yleisesti ottaen nostaa kaikkien ihmisten hyvinvointia huolehtimalla tällaisten vaikeasti vakuutettavien riskien osittaisesta jakamisesta kaikkien kansalaisten kesken. Toisin kuin yksityiset rahoitusmarkkinat, valtiovalta voi jakaa riskejä jopa nykyisten ja tulevien sukupolvien kesken. Tässä tapauksessa kyse on siitä, että yksittäisen yrittäjän ei tarvitse kantaa pelkästään itse riskiä siitä, että kysyntä romahtaa äkillisesti vaarallisen epidemian vuoksi. Valtiovallan rooli vaikeasti vakuutettavien riskien uudelleenjakajana voi myös osaltaan lisätä investointeja vähentämällä niihin liittyviä riskejä yritysten (tai niiden omistajien) kannalta.

Toiseksi koronavirusepidemia ja sen hillitsemiseksi tarkoitetut rajoitustoimet voivat aiheuttaa koko yhteiskunnan kannalta haitallisen konkurssiaallon. Esimerkiksi työttömyys saattaisi konkurssiaallon myötä nousta pitkäksi aikaa, sillä uusien yritysten ja tuotantoketjujen perustaminen vie aikaa. Tarve yritysten tukemiseen liittyy tästäkin näkökulmasta siihen, että epidemia aiheuttaa tappioita suurelle

[1] Lausuntoni perustuu osittain Helsinki GSE:n tutkijaryhmän 7. huhtikuuta julkaisemaan muistioon koronakriisin hoitamiseen liittyvästä talouspolitiikasta: https://www.helsinkigse.fi/covid19-report-fi/talouspolitiikka-koronakriisin-alkuvaiheessa/.

osalle yrityksistä samaan aikaan. Rahoitusmarkkinat voivat jälleen toimia koko kansantalouden kannalta epätyydyttävällä tavalla, sillä yksityisillä sijoittajilla ei ole kannustinta ottaa huomioon esimerkiksi suuren konkurssiaallon aiheuttaman työttömyyden nousun kaikkia yhteiskunnallisia kustannuksia.

Rahoitustuki vs. suora tuki

Konkursseja voidaan välttää rahoitustuella, eli antamalla yrityksille joko lainaa tai oman pääoman ehtoista rahoitusta, tai suorilla tuilla, joilla tarkoitetaan tulonsiirtoja, joita yritysten ei tarvitse maksaa takaisin. Rahoitustuki parantaa ainakin yritysten likviditeettiä. Suora tuki sekä ns. oman pääoman ehtoinen rahoitus vähentää myös yritysten velkaantumista. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on selvästi kyse suorasta tuesta. (Todettakoon, että myös rahoitustuet ovat kustannus veronmaksajille, sillä luultavasti osa yrityksistä ei pysty maksamaan niitä takaisin, eikä valtio peri täyttä korvausta tästä riskistä.)

Ensimmäinen edellä mainituista perusteluista (vakuutus) puoltaa nimenomaan suoria tukia, joita voidaan ajatella korvauksena epidemian aiheuttamista tappioista. Toinen perustelu (konkurssiaallon välttäminen) puoltaa ainakin rahoitustukea. Lainamuotoinen rahoitustuki kuitenkin kasvattaa yritysten velkaantumista, mikä sekin voi hidastaa talouden toipumista epidemian jälkeen. Lisäksi oman pääoman ehtoinen rahoitus on käytännössä hankalaa toteuttaa muuten kuin suhteellisen suurten yritysten osalta. Siksi myös toinen perustelu puoltaa myös suoria tukia ainakin suhteellisen pienille yrityksille.

Suoran tuen määrä ja kohdentaminen

On vaikea arvioida, kuinka paljon yrityksiä tulisi tukea suorilla tuilla. Kaikkien koronakriisin aiheuttamien tappioiden korvaaminen ei ole perusteltua, sillä se voisi tulla julkisen talouden kannalta hyvin kalliiksi. Lisäksi epidemian aiheuttamien tappioiden voi osittain ajatella kuuluvan normaaliin liiketoimintariskiin. Edes kaikkien koronakriisin aiheuttamien konkurssien välttäminen tuskin on järkevä tavoite, sillä pieni konkurssien lisääntyminen ei välttämättä aiheuta suuria ongelmia koko talouden kannalta.

Julkisen vallan kustannusten rajoittamiseksi suora tuki tulisi yrittää kohdentaa vain yrityksille, joille koronaepidemia on aiheuttanut erityisen suuria tappioita esimerkiksi suhteessa niiden liikevaihtoon. Suorat tuet on myös perusteltua kohdistaa suhteellisen pienille yrityksille. Pienten yritysten omistus on usein hyvin keskittynyttä, minkä vuoksi niiden omistajat eivät välttämättä pysty hajauttamaan yritystoimintaan liittyviä riskejä esimerkiksi eri toimialojen kesken. Kuten edellä mainittiin, pienille yrityksille ei myöskään ole käytännöllistä tai muutenkaan järkevää antaa oman pääoman ehtoista rahoitusta. Niiden ei myöskään ole helppo saada sitä yksityisiltä sijoittajilta. Yksi syy tälle on se, että omistajayrittäjien omistuksen liudentuminen vähentäisi heidän kannustimiaan ponnistella yrityksen menestyksen eteen.

Yrityksiä ei pidä tukea kovin pitkään edes kriisissä, sillä pitkäaikainen tuki saattaisi hidastaa liiaksi talouden sopeutumista uuteen tilanteeseen. Tuella ei myöskään saisi olla kielteisiä kannustinvaikutuksia. Olisi esimerkiksi ongelmallista, jos tuki pienentäisi yritysten kannustimia kehittää uusia palveluita, joissa tartuntavaara on pieni.

Arvio hallituksen esittämästä kustannustuesta

Hallituksen esittämä suoraa tukea voidaan mielestäni perustella sekä edellä mainitulla vakuutusnäkökulmalla että tavoitteella välttää koko kansantalouden kannalta liian suurta

konkurssiaaltoa. Se on nähdäkseni omiaan tukemaan talouden elpymistä epidemian jälkeen ehkäisemällä tulevia konkursseja ja vähentämällä yritysten velkaantumista. Samalla se jakaa epidemian aiheuttamia tappioita tasaisemmin kansalaisten kesken.

On vaikea ottaa vahvaa kantaa tuen mitoitukseen. Mielestäni hallituksen esittämä kustannustuki noudattaa kuitenkin varsin hyvin edellä kuvaamiani suoran tuen määrään ja kohdentumiseen liittyviä näkökohtia. Se, että kustannustuen perusteena käytetään sekä liikevaihdon suhteellista pudotusta viime vuoteen verrattuna että kiinteitä kustannuksia, kohdistaa tuen luultavasti varsin hyvin niille yrityksille, jotka ovat kärsineet koronakriisistä kaikkein eniten.

Yrityskohtainen 500 000 euron tukikatto puolestaan tarkoittaa, että tuen määrä on liikevaihtoon suhteutettuna yleensä suurin suhteellisen pienillä yrityksillä. Lisäksi tukea maksetaan vain suhteellisen lyhyeltä ajalta. Tuella tuskin on kielteisiä kannustinvaikutuksia, sillä se määräytyy jo toteutuneen kehityksen perusteella. (Toisaalta samasta syystä sillä ei myöskään ole suoria myönteisiä kannustinvaikutuksia esimerkiksi työllistämiseen liittyen.)

Pidän hallituksen esittämää tilapäistä yritysten kustannustukea tässä poikkeuksellisessa tilanteessa perusteltuna.

Niku Määttänen

Tutkimusneuvonantaja, Etla