Yritysten kustannustukea on tarpeen rajoittaa kriisin jatkuessa

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta (HE 27/2021 vp)

Esityksessä ehdotetaan yrityksille myönnetyn määräaikaisen kustannustuen jatkamista, ehdotetaan tarkennuksia tuen määräytymisen laskemiseen, nostetaan tuen ylärajaa ja laajennetaan tukea enemmän pieniin ja yksinyrittäjiin kohdistuvaksi. Muutoksen pääasiallinen sisältö on avata kolmas kierros kustannustukea koronapandemian aiheuttamien haittojen vähentämiseksi siitä kärsineille yrityksille aiempien kahden kierroksen lisäksi.

Normaalitilanteessa kustannustuen kaltaisiin suoriin yritystukiin on syytä suhtautua kriittisesti niiden taloutta vääristävän vaikutuksen vuoksi. Koronapandemia on kuitenkin aiheuttanut osalle yrityksiä valtavia vaikeuksia, joihin ne eivät ole voineet varautua. Osa yrityksistä ja toimialoista on kärsinyt yleisen terveysturvallisuuden – eli yhteisen hyödyn – nimissä suhteettoman paljon sekä suoraan rajoitusten että välillisesti ihmisten liikkumisen vähentymisen takia. Tämä lisää myös eettisiä perusteita tukea koronasta eniten kärsineitä yrityksiä. Kustannustuen ensimmäisen kierroksen aikana oli vielä vähän tietoa siitä, miten yritykset pandemiasta kärsivät ja tuki piti toteuttaa epävarmuuden vallitessa. Nyt tietoa on kuitenkin jo enemmän, ja tätä voitaisiin käyttää entistä paremmin kohdentamaan tukea juuri pandemiasta eniten kärsineille yrityksille. Todettakoon, että kustannustuki ei välttämättä ole paras tapa auttaa kaikkia koronasta kärsineitä toimialoja, kuten tapahtuma-alaa.

Suomen talous supistui 2020 ennakoitua ja uhkakuvia selvästi vähemmän. Jaetut yritystuet ovat osin loiventaneet talouden supistumista. On oletettavaa, että tänä vuonna sekä maailmantalous että Suomen talous kääntyy jälleen kasvuun. Tätä taustaa vasten pitäisikin miettiä, mitkä yritykset tukea tarvitsevat jatkossa. Nyt kustannustukea, joka korvasi Business Finlandin ja ELY-keskuksien suorat tuet, on maksettu yhteensä noin 282 miljoonaa euroa. On myös huomattava, että tukea hakeneiden yritysten määrä kasvoi huomattavasti toisella kierroksella. Koska kriisitilanne paheni jälleen loppuvuonna 2020 ja jatkuu samankaltaisena alkuvuonna 2021 on oletettavaa, että kolmannella kierroksella hakemusten määrä olisi entistä suurempi. Arvion mukaan kustannustuen summa olisi noin 260 miljoonaa euroa kolmannella kierroksella mutta esityksessä on painotettu, että summa voi olla huomattavasti suurempikin. Julkisen vallan on tasapainoiltava alijäämän kasvun ja sen välillä, ettei pandemiatilanne lamauttaisi taloutta.

Kustannustuen tarkoitus on vähentää elinkelpoisten yritysten konkursseja pitkäkestoisten taloudellisten haittojen vähentämiseksi. Siksi kustannustuki tulisi kohdentaa a) koronapandemiasta eniten kärsineisiin yrityksiin, b) yrityksiin, joiden konkurssit aiheuttavat pysyvää taloudellista tai yhteiskunnallista haittaa ja c) yrityksiin, joilla on edellytykset kannattavaan liiketoimintaan pandemian jälkeen. Kriisin pitkittyessä tehokkaaseen kohdentumiseen on kiinnitettävä yhä enemmän huomiota, koska kustannustukea jatkettaessa sillä on haitallisia kannustinvaikutuksia. Kun yritykset alkavat odottaa kustannustukea jatkossa, niillä on vähemmän kannustimia sopeutua pandemiaan ja sen jälkeiseen aikaan. Siksikin kustannustuesta pois siirtymistä tulee jo alkaa valmistella ja siirtyä vastikkeellisempiin yritystukien muotoihin.

Palkansaajien tutkimuslaitos | Arkadiankatu 7 0100 Helsinki | Puh. 040 940 1940 | http://www.labour.fi

Löntagarnas forskningsinstitut | Arkadiagatan 7 00100 Helsingfors | +358-40-940 1940

etunimi.sukunimi@labour.fi

Lisäksi on epävarmaa voisiko yritysten kustannustukeen käytettävät varat palvella yhteiskuntaa tehokkaammin, jos osa niitä kohdennettaisiin tukemaan pandemian aiheuttamia muita haittoja. Esimerkiksi voisi olla yhteiskunnan kannalta tuottavampaa kohdentaa enemmän varoja vähentämään koronan aiheuttamia haittoja terveydenhuollossa tai koulutussektorilla. Tämän vuoksi tarkoituksenmukaiseen kustannustuen kohdentamiseen pitää kiinnittää erityistä huomiota.

Kustannustuelle on edelleen koronatilanteen mukaan perusteita, mutta sitä olisi syytä kohdentaa tehokkaammin etenkin tulevaisuudessa.

Yritysten tukemista pandemian aikana hankaloittaa se, että on epävarmaa, miten pandemiatilanne tulee jatkumaan. On vaikea todeta etukäteen, mitkä yritykset tarvitsevat tukea. Toisaalta tuen maksaminen jälkikäteen on ongelmallista siksi, että maksuhetkellä yrityksen tilanne voi olla jo parantunut eikä tuki näin ollen olisi enää välttämätön. Toisaalta tilanne voi yritysten osalta muuttua huonommaksikin. Kolmannen tukikierroksen jaettava raha ajoittuisi kesään 2021, jolloin koronan aiheuttaman taloustilanteen voidaan odottaa helpottuvan etenkin etenevien rokotusten takia. Siksikin voi olla tarpeen kohdentaa kustannustukea tarkemmin yrityksiin, joilla kriisistä toipuminen voi olla heikointa.

Esityksessä kustannustuen kohdentaminen pikemminkin heikkenee: Tukea pyritään laajentamaan suuremmalle osalle yrityksiä, missä tuen haitalliset vaikutukset voivat korostua. Tämä on vastoin sitä, että kustannustukea jatkettaessa kohdentamisen pitäisi tehostua.

Yksityiskohtaiset kommentit

3§: Tukeen oikeutetut yritykset ja tuen hakeminen

Voimassa olevan lain mukaan kriteeriksi on määritelty 10 prosentin lasku toimialan (viisinumeroisella tasolla) liikevaihdossa. Kuitenkin minkä tahansa toimialan yritys voi hakea tukea mutta tällöin pitää esittää erityisen painavat syyt sille, että yrityksen maksukyky on vaarantunut pandemian takia. Yllä mainittujen ehtojen lisäksi tuen saamisen edellytys on 30 prosentin liikevaihdon supistuminen vertailu ajankohtaan nähden.

Tiukemmalle rajoitukselle esimerkiksi kustannustukeen oikeutettujen toimialojen suhteen olisi perusteita. Kriisin jatkuessa olisi syytä kohdentaa tukea entistä enemmän juuri niille toimialoille, jotka edelleen kärsivät pandemian takia ja joilla ei ole mahdollisuutta sopeutua valitsevaan tilanteeseen. Tällöin on mietittävä ensisijaisesti sitä, mille aloille valtion julkishallinnon määräämät rajoitukset ja kansainväliset matkustusrajoitukset tai -suositukset kohdistuvat voimakkaammin. Lähtökohtaisesti nämä ovat samoja aloja, jotka kärsivät eniten siitä, että ihmiset lisäävät varovaisuuttaan.

Kuten valtioneuvoston asetuksesta (509/2020) käy ilmi aiemman kriteerin mukaisesti tukeen oikeutetuista toimialoista kaikki eivät välttämättä suoraan kärsinyt koronapandemiasta ja osa saattoi olla laskevan trendin toimialoja. Myös 10 prosentin liikevaihtosääntö, jossa vertailu tehdään vuoden takaiseen, voi olla liian salliva ainakin jatkoa ajatellen. Esimerkiksi teollisuus kokonaisuutena näyttäisi kääntyneen jo lievään kasvuun. Olettavasti ravintola- ja matkailualoilla tietyillä palvelualoilla tilanne on alkuvuonna edelleen erityisen heikko.

Liiallinen tukeminen voi hidastaa yritysten sopeutumista valitsevaan tilanteeseen ja mahdollisesti jo pandemian jälkeiseen aikaan. Tuennan pitkäaikainen jatkaminen ja sen ulottaminen laajasti ottaen sellaisille toimialoille, joiden liiketoimintaan pandemia ei vaikuta kuin välillisesti muun talouden kautta voidaan pitää kestämättömänä ja vahingollisena. Toimialarajoituksen kiristäminen voisi olla perusteltua etenkin, kun kaikkien toimialojen yrityksillä on kuitenkin mahdollisuus hakea tukea myös muusta harkinnanvaraisesta koronapandemiaan liittyvästä syystä, jos sen liikevaihto on laskenut laissa määritellyllä tavalla.

5§: Kustannustuen määrä

Esitetään kustannustuen ylärajan kaksinkertaistamista 500 000 eurosta 1 miljoonaan euroon. Yläraja on jo korkea, ja on syytä suhtautua kriittisesti sen nostamiseen. Suuri tuki kohdistuu eniten suurille yrityksille. Muutokselle esitetään perusteeksi vain se, että ylärajan nosto on mahdollista. Olisi suotavaa, että ylärajan nosto perusteltaisiin huomattavasti perusteellisemmin.

Esityksessä ehdotetaan 4 momentin lisäämistä niin, että alle 2000 euron kustannustuen yritykset voisivat saada 2000 euroa tukea, mikäli niiden liikevaihto on laskenut määritellyn mukaisesti ja kustannukset ovat ainakin 2000 euroa. Muutoksen tarkoitus on kohdistaa tukea enemmän pieniin yrityksiin ja yksinyrittäjille, joille yleinen tuen hylkäyspäätös oli liian alhainen tukimäärä. Tämän arvioidaan lisäävän kustannuksia 15–20 prosenttia.

Pienet yritykset ovat voineet jäädä kokonsa takia ilman tukea aiemmilla kustannustuen kierroksilla. Esitetty muutos ei kuitenkaan välttämättä parhaiten huomioi pieniä yrityksiä, koska niillä voi olla erittäin pienet tuen piiriin laskettavat kulut tarkkailuajanjaksolta, jotka eivät välttämättä yllä 2000 euron alarajaan. Pienten yritysten osalta voisi esimerkiksi olla parempi mahdollistaa tuen hakeminen takautuvasti koko kustannustuen ja koronan ajalta sillä ehdolla, että yritys ei ole saanut tukea aiemmilta kierroksilta. Näin pieni yritys voisi siis hakea harkinnanvaraisesti tukea koko ensimmäisen, toisen ja kolmannen tukikierroksen ajoilta – eikä vain muutaman kuukauden seuranta-ajalta. Tukea voitaisiin myöntää myös takautuvasti aiempien kierroksien hakemusten kokonaissummaa käyttämällä. Tällöin tuki myös kohdentuisi paremmin koronasta pitkäkestoisesti kärsineille yrityksille. Vaihtoehtoisesti pienille yrityksille voisi avata oman tukikierroksen, joka kohdistuisi pidemmälle aikajaksolle.

2000 euron könttäsummainen tuki yrityksille saattaa kuitenkin heikentää kustannustuen tehokasta kohdentumista ja kannustinvaikutuksia. Tämä myös monimutkaistaa lainsäädäntöä turhaan. Voisikin olla parempi harkita alarajan tuntuvaa laskemista. On mahdollista, että pienten yritysten osalta suurempi osa yrityksistä olisi sellaisia, jotka eivät tukea välttämättä tarvitse. Pienten yritysten ja yksinyrittäjien kohdalla ei ole yhtä selvää onko tuella samanlaisia toivottavia vaikutuksia kuin suurempien yritysten osalta. Pienen yrityksen konkurssi ei johda samassa määrin olemassa olevien liiketoimintarakenteiden katoamiseen. Tämän vuoksi katsomme, että pienten yritysten kohdalla tuen kattavuutta ei ole syytä ylimitoittaa. Tuensaajien tarkempi toimialakohtainen rajaaminen olisi tältäkin osin perusteltu.

Pienten yritysten ja yksinyrittäjien tukemiseen konkurssi- ja ulosottomenettelyiden lieventäminen on kuitenkin edelleen kannatettavaa. Tärkeintä on varmistaa, ettei korona aiheuta pysyvää haittaa pienten yritysten toimintaan. Lisäksi yrittäjien koronan ajaksi parannettu työttömyysturva parantaa yrittäjien toimeentuloa.

Palkansaajien tutkimuslaitos | Arkadiankatu 7 0100 Helsinki | Puh. 040 940 1940 | http://www.labour.fi

Löntagarnas forskningsinstitut | Arkadiagatan 7 00100 Helsingfors | +358-40-940 1940

etunimi.sukunimi@labour.fi

Tuen kohdistuessa entistä selkeämmin pieniin yrityksiin tulisi huomata, että liikevaihto voi vaihdella esimerkiksi pienessä teollisessa yrityksessä paljonkin vuodentakaiseen verrattuna oli pandemiaa tai ei. On myös mahdollista, että pieni tai keskisuuri yritys kuuluu konserniin, jonka toiminta on jo vakaammalla pohjalla. Kriisin jatkuessa tukipäätöksissä voisikin huomioida tämän näkökohdan muultakin osin kuin siltä paljonko konserni on saanut tukea yhteensä.

6§: Kustannustuen myöntämisen esteet

Esityksessä ehdotetaan muutosta, että myös ennen 1.1.2020 vaikeuksissa ollut yritys voi saada kustannustukea, edellyttäen, ettei yritys ole konkurssi- tai saneerausmenettelyssä tai saanut pelastamis- tai rakenneuudistustukea. Tämä on vastoin kustannustuen tarkoitusta: tukea ei ole syytä kohdentaa jo ennen koronapandemiaa vaikeuksissa olleille yrityksille. Vähintään pitäisi lisätä maininta, että kokonaisuutena arvioiden yrityksen maksuvaikeudet tulee olla tilapäisiä ja yrityksellä on toimintaedellytyksiä koronapandemian jälkeen.

Helsingissä maaliskuun 11. päivänä 2021

Annika Nivala
vanhempi tutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos

Sakari Lähdemäki
vanhempi tutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos