Kasvu ja vaikuttaminen -osasto 18.3.2021

Eduskunnan talousvaliokunta

Lausunto kustannustuen täydentämisestä sulkemiskorvauksella

SAK kiittää mahdollisuudesta lausua sulkemiskorvauksesta. SAK pitää sulkemiskorvausta tarkoituksenmukaisena ja kannatettavana toimena tässä tilanteessa. Esitys on kuitenkin monilta kohdiltaan ongelmallinen ja pidämme valitettavana, että tämäkin yritystuki on valmisteltu näin nopeasti ja myöhässä.

Pikainen aikataulu ja kunnollisen lausuntokierroksen ohittaminen on valitettavaa

Koronapandemia tuli koko maailmalle yllätyksenä, mutta se on ollut käynnissä jo vuoden ajan. Toimitilojen sulkeminen ei sekään ole uusi ja yllättävä asia, koska se on ollut epidemian hallinnan työkalupakissa niin Suomessa kuin maailmalla jo pidempään.

Näissä oloissa toimitilojen sulkemiseen liittyvä tukipaketti olisi pitänyt voida valmistella jo etukäteen. Tämä hallituksen esitys on valmisteltu kiireellisesti ilman normaalia kuulemiskierrosta. Sama ongelma on toistunut aiemmin myös kustannustuen kanssa, jossa kuulemiset on järjestetty suppeana tai pika-aikataululla.

Olisi toivottavaa, että koronakriisistä huolimatta pystyttäisiin ennakoimaan lainvalmistelua siten, että tällaiset lakihankkeet ehdittäisiin valmistella kunnolla ja toteuttaa normaalit kuulemiskierrokset. Ennakoinnin puutteesta johtuva kiire on huono peruste poiketa normaalista kuulemismenettelyistä.

Lakiesitys tulee yritysten näkökulmasta liian myöhään

Lainvalmistelun laadun takaamisen lisäksi ennakoinnilla on merkitystä myös siksi, että yrityksillä olisi näkymä tukimuodoista jo siinä vaiheessa, kun niiden liiketoimintaan liittyvä rajoituspäätöksiä tehdään. Se vähentäisi turhaa epävarmuutta muutenkin vaikeassa tilanteessa.

Lainvalmistelun aikataulu voi heikentää myös tuen vaikuttavuutta.

Sulkemiskorvauksella esitetään palkkakustannusten kompensoimista sulkemisen ajalta. Periaatteessa tämä kannustaisi välttämään lomautuksia ja pitämään työntekijät töissä. Tavoite on kannatettava, mutta hyöty menee isolta osin hukkaan, jos tuen yksityiskohdat tulevat yritysten tietoon vasta siinä vaiheessa, kun työvoiman vähentämiseen on jo ryhdytty.

Jos tuki olisi ollut tiedossa hyvissä ajoin, yritykset olisivat voineet sen perusteella suunnitella toiminnan muokkaamista rajoitusten kanssa

yhteensopivaksi. Tieto palkkakustannuksiin kohdistuvasta tuesta olisi voinut vaikuttaa esimerkiksi suunnitelmiin tarjota ruuan ulosmyyntiä tai etäliikuntapalveluita. On paljon sellaista rajoitusten puitteissa mahdollista liiketoimintaa, joka tuettuna voisi olla kannattavaa, mutta jota ei kannata suunnitella tai toteuttaa, jos ei ole varmuutta työvoimakustannuksiin kohdistuvasta tuesta.

Tämän takia olisi työllisyyskehityksenkin kannalta hyvä, että tukimuodot suunniteltaisiin ja päätettäisiin ajoissa.

Tuen rajaaminen vain yli 15 päivää kestäviin sulkemisiin on ongelmallista

Tuen rajaaminen vain yli 15 päivää kestäviin sulkemisiin voi joidenkin yritysten tapauksessa olla kohtuutonta. Lyhyempikin sulkeminen voi monessa tapauksessa olla yritykselle taloudellisesti hyvin raskas. Tämä rajaus myös heikentää tuen työllisyyshyötyjä.

Tuen työllisyysvaikutuksen kannalta on ongelmallista, että tuen edellytys on rajoituksen jatkuminen yli 14 päivää. Kun sulkemispäätöksen enimmäisaika on 14 päivää, niin yritys ei siis voi vielä sulkemishetkellä tietää, tuleeko 15 päivän edellytys täyttymään, eli tuleeko yritys saamaan tukea. Tämä epävarmuus heikentää palkkakustannusten korvaamisen työllisyyshyötyä. Varmuus tukiehdon täyttymisestä helpottaisi ratkaisua pitää työntekijät töissä ja jatkaa toimintaa siltä osin, kuin rajoituksen sen mahdollistavat.

Ongelma poistuisi, jos 14 päivän sulkemiskausi riittäisi tuen piiriin pääsemiseksi.

Tuen pitäisi perustua vertailukauden sijaan tukikauden palkkoihin

Esityksen mukaan tuki määräytyisi helmikuussa maksettujen palkkojen ja kiinteiden kulujen perusteella. Tätä perustellaan sillä, että tukikauden aikaiset kulut eivät ole tiedossa ja varmennettavissa tukea hakiessa.

Tietojen saatavuuteen perustuva argumentti vertailukauden aikaisten tietojen käyttämisestä tuntuu ontuvan, koska lakiesityksen mukaan tuen määrä ei kuitenkaan saa ylittää tukikauden aikaisia kuluja. Jos yritys vähentää työvoimaa, niin lienee varsin yleistä, että tuo kattosääntö on sitova. Kattosäännön sitovuuden selvittäminen edellyttää joka tapauksessa tietoa tukikauden aikaisista kuluista. Näin ollen tuen laskentakaavan perustaminen vertailukauden kuluihin ei nähdäkseni poista tarvetta tiedolle tukikauden aikaisista kuluista.

Tuntuisi luontevammalta, että ainakin palkkojen osalta tuki perustuisi vertailukauden sijaan tukikauden aikaisiin menoihin. Tämä varmistaisi,

että palkkojen perusteella maksettu tuki todella kohdentuisi tukikauden aikana maksettuihin palkkoihin.

Kattosäännön takia sulkemiskorvaus kohdistuu palkkojen sijaan erityisesti kiinteisiin kuluihin

Sulkemiskorvauksen laskentakaavassa palkkakustannukset huomioidaan täysmääräisesti ja kiinteät kulut vain 70 prosenttisesti. Käytännössä kattosäännön takia tuki kohdistuu kuitenkin ensisijaisesti kiinteisiin kuluihin.

Useimmissa tapauksissa laskennallinen tukisumma on selvästi suurempi kuin pelkkien kiinteiden kulujen määrä. Tällöin jos yritys keskeyttää toimintansa kokonaan ja painaa tukikauden palkkakulut lähelle nollaa, niin laskennallinen sulkemiskorvaus olisi isompi, kuin tukikauden yhteenlasketut kulut, jotka koostuvat lähinnä kiinteistä kuluista. Tällaisessa tilanteessa sovelletaan kattosääntöä, joten sulkemiskorvauksena maksettaisiin tukikauden todellisia kuluja vastaava määrä. Kiinteät kulut tulevat siis tässä tilanteessa korvatuksi täysmääräisesti.

Jos sen sijaan yritys jatkaa toimintaansa ja pitää ihmisiä töissä, niin tukikauden kustannukset voivat olla sulkemiskorvauksen laskennallista määrää isompia, jolloin kattosääntöä ei sovelleta. Tällöin sulkemiskorvaus ei katakaan kaikkia tukikauden kustannuksia. Kun vertaa tulosta siihen, että toiminnan olisi sulkenut kokonaan, niin efektiivisesti sulkemiskorvaus kattaa siis vain osan palkkakustannuksista. Tavoite palkkakustannusten täysmääräisesti korvaamisesta ei siis käytännössä toteudu.

Ongelmasta pääsisi eroon joko sillä, että kiinteät kulut huomioitaisiin myös kattosäännössä vain 70 prosenttisesti, tai siten, että sulkemiskorvaus perustuisi vertailukauden palkkojen sijaan tukikaudella maksettuihin palkkoihin.

Ehdotettu tukimekanismi voi aiheuttaa kilpailuvääristymiä

Tasapuolisen kilpailuasetelman näkökulmasta voi pitää ongelmana, että sulkemiskorvaus perustuu helmikuun kustannuksiin. Tämä johtaa siihen, että korvaus asettaa uudet ja kasvavat yritykset heikompaan kilpailuasetelmaan verrattuna vakiintuneisiin yrityksiin.

Kärjistetyssä esimerkissä helmikuun jälkeen perustettu ulosmyyntiä harjoittava ravintola jää täysin tuen ulkopuolelle, kun taas aiemmin perustettu ravintola voi harjoittaa ulosmyyntiä siten, että valtio maksaa palkkakulut kokonaan. Tällainen asettaa tietysti uudet ravintolat epäedulliseen kilpailuasemaan.

Tämä ongelma ei ole käytännössä kovin merkittävä, jos rajoitukset jäävät lyhytaikaisiksi. Rajoitusten mahdollisesti pitkittyessä tällaisilla näkökulmilla on kuitenkin merkitystä.

Ongelma lievenisi merkittävästi, jos tuki perustuisi helmikuun palkkojen sijaan tukikauden aikaisiin palkkoihin. Tällöin kaikki rajoitusten piirissä olevat yritykset saisivat tukea palkkakustannuksiin samalla tapaa riippumatta siitä, onko palkkakuluja enemmän vai vähemmän kuin helmikuussa.

Palkkakustannusten sataprosenttinen korvaaminen voi pidemmän päälle olla ongelmallista

Esityksen mukaan palkkakustannukset korvataan sataprosenttisesti sulkemisjakson ajalta. Täyskorvaus voi lyhytkestoisessa tilanteessa olla perusteltu, mutta jos sulkemisjakso pitkittyy useiden kuukausien mittaisiksi, niin hieman matalampi prosentti (esim. 75 tai 90 %) voisi olla riittävä. Ainakin pitkittyneessä tilanteessa voisi olla perusteltua, että yrityksillä olisi osittainen kustannusvastuu käyttämänsä työvoiman kustannuksista. Siksi voisi harkita, että korvausta porrastetaan siten, että sulkemisjakson pitkittyessä palkkakuluista korvataan alle 100 prosenttia.

Suuret yritykset jäävät tuen ulkopuolelle

Sulkemiskorvaus ehdotetaan rajattavaksi vain pieniin yrityksiin. Rajaus on siinä mielessä perusteltu, että tuen tarve korostuu pienissä yrityksissä, joiden mahdollisuudet hakea ulkopuolista rahoitusta on heikommat kuin suurilla. Työllisyyden näkökulmasta olisi kuitenkin perusteltua, että myös suurempia yrityksiä kannustettaisiin tuella ylläpitämään työllisyyttä rajoituksista huolimatta.

Siksi voisi olla perusteltua harkita mallia, jossa tuettaisiin suurempia yrityksiä nimenomaan työvoimakustannusten korvaamisen kautta.

Hakemisen pitää tarvittaessa olla mahdollista myös alle 14 päivän jaksoissa

Esityksen mukaan ensimmäisen korvaushakemuksen lähettämisen jälkeen yritys voi hakea sulkemiskorvausta vähintään 14 kalenteripäivän jaksoissa, jos sulkemiskautta jatketaan. Jos sulkemiskautta jatketaan alle 14 päivällä, niin pitää kuitenkin olla mahdollista hakea sulkemiskorvausta 14 päivää lyhyemmältäkin jaksolta, jotta korvausta pystyy hakemaan koko sulkemiskauden osalta. Tältä osin esitystä voisi tarvittaessa selventää.

Liiketoiminnan jatkaminen ei saa johtaa sulkemiskorvauksen pienenemiseen

Esityksen mukaan sulkemiskorvaus suhteutetaan suljettuna olevan toiminnan osuuteen yrityksen liikevaihdosta vertailukaudella. On tärkeää,

korvaavan liiketoiminnan hakeminen ei pienennä sulkemiskorvausta, jotta laskentasääntö ei heikennä kannustimia ylläpitää liiketoimintaa siltä osin kuin mahdollista. Jos esimerkiksi ravintola päättää jatkaa ruuan ulosmyyntiä, se ei saa johtaa siihen, että sulkemiskorvaus vastaavasti pienenee. Esitystä voisi tältä osin tarvittaessa selventää.

Tuki on tarpeen, mutta yksityiskohdissa olisi hiomista

SAK pitää ehdotettua sulkemiskorvausta tarpeellisena ja sen toteuttamista kiireellisenä.

Lakiesityksen yksityiskohdissa on kuitenkin useita ongelmallisia piirteitä, mutta näiden korjaaminen ei ehkä tällä aikataululla ole mahdollista ilman ylimääräistä viivästystä. Vastaisuudessa ennakoinnissa pitää onnistua paremmin, jotta ennakoinnin puutteen aiheuttama kiire ei pakottaisi poikkeamaan normaalista lainvalmistelusta ja kuulemiskierroksista. Valmistelemalla ja säätämällä sulkemiskorvaus aiemmin olisi voitu vähentää tarpeetonta yrittäjien epävarmuutta ja pelastaa työpaikkoja.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Ilkka Kaukoranta
pääekonomisti