PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS

Neljännellä hakukierroksella kustannustukea on syytä kiristää

Lausunto HE 97/2021 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta

Esityksen pääasiallinen sisältö on avata neljäs hakukierros yritysten määräaikaisesta kustannustuesta, jonka tarkoitus on vähentää koronasta johtuvien yritysten konkurssien aiheuttamia taloushaittoja. Kustannustuki on samanlainen kuin juuri meneillään olevalla kolmannella hakukierroksella. Hakukierros järjestetään elo-syyskuussa 2021 ja se kohdistuu aikajaksolle maalis-toukokuu 2021. Lisäksi esitetään toimitilojen sulkemiskorvausta pienten yritysten lisäksi suurille ja keskisuurille yrityksille, jotka joutuivat sulkemaan toimitilansa rajoitusten vuoksi keväällä 2021.

Koronapandemia on rajoittanut selvästi tiettyjen toimialojen yritysten liiketoimintaa. Kesän 2021 alussa tilanne on jatkunut jo yli vuoden. Kuitenkin yritysten konkurssit ovat sekä 2020 että 2021 jääneet vuotta 2019 matalammalle tasolle (Helsinki GSE Tilannehuone) – etenkin ulosotto- ja konkurssisäätelyn sekä yritystukien tuomien helpotusten myötä. Tartuntatilanne on parantunut huomattavasti maaliskuusta alkaen. Tällä hetkellä ensimmäisen rokotuksen saaneiden osuus yli 16-vuotiaista on jo n. 55% ja rokotusten odotetaan edistyvän hyvin kesän aikana. Tilanne näyttää siis jo huomattavasti valoisammalta yritysten toimintaedellytysten osalta neljännen hakukierroksen alkaessa.

Kustannustuki on elinkeinorakennetta kriisin aikana suojaavaa tukea, jonka tarkoitus on vähentää ylimääräisiä väliaikaisista rahoitusongelmista johtuvia konkursseja. Se ei enää palvele tarkoitustaan kriisin päätyttyä tai pitkittyessä.

Yritystukien taloustieteellisinä perusteina voidaan pitää vain ulkoisvaikutuksia ja markkinapuutteita. Ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia muihin, kuin tuettuun yritykseen itseensä. Markkinapuutteet taas viittaavat esimerkiksi siihen, että yrityksen yhteiskunnallisesti kannattavaan toimintaan ei löydy rahoitusta yksityisillä markkinoilla. Kustannustuki on suoraa yritystukea, joka pyrkii säilyttämään olemassa olevaa yritysrakennetta. Tällainen on perusteltua lyhytaikaisessa kriisissä, josta palataan nopeasti normaalitilanteeseen: Kustannustuen tarkoitus on vähentää tilapäisistä koronan aiheuttamista rahoitusvaikeuksista johtuvia yritysten konkursseja, joilla voisi olla laajoja seurauksia talouteen yritysverkostojen kautta (eli ulkoisvaikutuksia muille kuin itse konkurssin tekevälle yritykselle). Kustannustuen tarkoituksena puolestaan *ei ole* takautuvasti korvata koronasta aiheutuvia haittoja yrityksille.

Kustannustuen haittana on se, että osa tuesta valuu yrityksille, joiden toimintakyvyn ongelmat eivät liity koronaan, vaan ne ovat saattaneet olla jo pitkään vaikeuksissa. Lyhyessä väliaikaisessa

tilanteessa tämä negatiivinen puoli on sallittavissa, mutta haitat korostuvat kustannustukea jatkettaessa kierros toisensa jälkeen.

Pitkittyneessä kriisissä tavoitteet yritystuelle ovat erilaiset kuin lyhyessä: Tulee pyrkiä hallittuun ja mahdollisimman nopeaan kriisin jälkeiseen, aiempaa erilaiseen, talouden rakenteen järjestymiseen (Kutilainen, ym, 2021). Siksi kustannustuki on yhä vähemmän perusteltu, koska se hidastaa talouden sopeutumista. On ilmiselvää, että koronapandemia tulee muuttamaan yrityskenttää osin pysyvästi: Esimerkiksi etätyön lisääntyminen ja verkkokaupan kasvu ovat nopeutuneet koronan myötä, ja sillä on seurauksia yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin. Tätä muutosta ei tulisi liiaksi hidastaa säilyttävillä tuilla. Toisaalta on huomattava, että osalle yrityksistä korona todella on väliaikainen liiketoimintaa estävä shokki, ja liiketoiminta palautuu ennalleen, kun terveysturvalliset ihmisten kontaktit ovat mahdollisia. Näiden yritysten tukeminen kriisin yli nopeuttaa talouden palautumista pandemian hellitettyä.

Neljännellä kierroksella tuella voi olla jo negatiivisia vaikutuksia yritysten sopeutumiseen pandemian jälkeiseen aikaan. Siksi olisi järkevää muuttaa painotusta vastikkeellisiin tukimuotoihin.

Vastikkeellisilla tukimuodoilla tarkoitetaan tukia, jotka yritykset maksavat (osittain) takaisin. Niiden hyvä puoli on se, että vastikkeellisuus takaa tuen kohdistumisen yrityksille, joiden liiketoiminnalle on perusteet jatkossa. Tämä johtuu siitä, että kannattamattomat yritykset eivät hae vastikkeellista tukea. Ajallisesti kustannustuen neljäs kierros myös sijoittuisi aikaan, jolloin yritysten toimintaedellytysten odotetaan huomattavasti parantuneen ja vastaavan koronan jälkeistä tilannetta. Tämä vähentää tarvetta kustannustuelle.

Lakiesityksen sulkemiskorvaus puolestaan on perusteltavissa, koska näiden yritysten liiketoimintaa on suoraan rajoitettu tartuntatautilain säätelyllä.

On huomattava, että kustannustuen pääasiallinen tarkoitus on ollut ylimääräisten konkurssien ehkäisy talouden palautumisen nopeuttamiseksi – ei yleisesti tukea koronasta kärsineitä yrityksiä tai aloja. Pandemiasta kärsineiden yritysten tukeminen voi sinällään olla tavoiteltavaa, mutta se on erillinen poliittinen päätös, jos pandemian kustannusten jakaminen tällä tavalla koetaan oikeudenmukaisesti. Kustannustuki ei tähän kuitenkaan ole välttämättä paras muoto. Esimerkiksi kulttuuri ja tapahtuma-alaan on kohdistunut suurimmat rajoitukset, eivätkä ne välttämättä ole kustannustuen suurimpia hyötyjiä helposti joustavien kustannusten vuoksi.

On erillinen poliittinen päätös, halutaanko oikeudenmukaisen koronan haittojen jakamisen nimissä korvata tappioita tai tulonmenetyksiä koronapandemiasta eniten tai suoraan kärsineille aloille, kuten kulttuuri- ja tapahtuma-aloille. Kustannustuki ei liene paras tukimuoto tähän, koska sen tavoitteet ovat lähtökohtaisesti erilaiset.

Näistä syistä esitän kriittisiä huomioita kustannustuen jatkamisesta:

- Syksyn odotettuun pandemiatilanteeseen nähden kustannustuen neljäs kierros vaikuttaa liian vahvasti elinkeinorakennetta säilyttävältä tuelta. Tukea kohdistuu yhä enemmän yrityksille, jotka selviäisivät ilman tukea, sekä yrityksille, joiden toimintaedellytykset olivat heikot jo ennen pandemiaa.
- Kustannustukea olisi syytä kiristää, koska kriisi on pitkittynyt ja toisaalta näyttää Suomen osalta hiipuvan. Tähän on esimerkiksi seuraavia mahdollisuuksia
    i. Toimialan perusteella kohdentamisen kiristäminen esimerkiksi 15 % liikevaihdon laskuun. Tämä kohdentaisi tukea entistä enemmän eniten kärsineille yrityksille. Toisaalta yritykset voivat aina hakea tukea muusta kuin toimialasta riippuvasta syystä. Tämä ei siis suoraan jättäisi koronasta kärsineitä yrityksiä pois tuen piiristä.
    ii. Kustannustuen suurten määrien vähentäminen joko a) laskemalla maksimimäärää tai b) vähentämällä korvaussuhdetta tietyn summan (esim. 200 000) ylittävistä tukisummista. Maksimimäärä on nyt suuri (miljoona euroa) erityisesti suhteessa siihen, että koronakriisin yritystukien arviossa esitettiin suurimpia vaikutuksia alle 200 000 euron tukimäärille (Kutilainen, ym. 2021).
    iii. Tuen (osittainen) vastikkeellistaminen. Tuki voisi olla vastikkeellista esimerkiksi tietyn rajan jälkeen. Tällöin suuria tukisummia kohdistuisi vähemmän yrityksiin, jotka eivät ole kannattavia pandemian jälkeisessä taloustilanteessa.

Koronapandemia on aiheuttanut ja tulee vielä aiheuttamaan suuria julkisia menoeriä sekä yritysten tukemiseen että esimerkiksi terveydenhuoltoon. Menoja onkin hyvä karsia vähiten välttämättömistä menoeristä. Esimerkiksi yritysten konkurssien välttämiseksi väliaikaiset helpotukset konkurssi- ja ulosottolainsäädännössä, sekä vastikkeelliset tuet voisivat olla riittäviä. Tämä auttaa julkisten menojen tasapainottamisessa ja toisaalta menojen kohdistamisessa välttämättömimpiin kohteisiin.

Lähteet

Helsinki GSE Tilannehuone, www.helsinkigse.fi (viitattu 4.6.2021)
Kutilainen, Aleksei, Nokso-Koivisto, Oskari, ja Toivanen, Otto. 2021, Koronakriisin aikaisten yritystukien arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:26

Helsingissä 7.6.2021
Annika Nivala
vanhempi tutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos