Yrittäjyys ja elinkeinopolitiikka
Jenni Ruokonen

10.11.2021

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle
K 20/2021 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2021 / Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV on tarkastanut, onko koronakriisin perusteella myönnettyjä häiriötukia hallinnoitu ja kohdennettu asianmukaisesti erityisesti kriisin talousvaikutusten kannalta. Tarkastuksen kohteena olivat koronaepidemian alkuvaiheessa myönnetyt suorat yritystuet ja niihin valtion talousarviossa vuonna 2020 osoitettu rahoitus. Tarkastus kattoi rajatusti kaikki suorat tuet, mutta kohdistui yksityiskohtaisemmin Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämiin kehittämistukiin sekä Valtiokonttorin myöntämään ensimmäisen vaiheen kustannustukeen.

Koronatilanteeseen reagointi

Korona on ollut odottamaton globaali kriisi, joka on vaikuttanut laajasti myös suomalaiseen yhteiskuntaan. Yritysten näkökulmasta pahimmat iskut kohdistuivat toimialoihin, joiden toiminta käytännössä lakkasi yhteiskunnan asettamien eri rajoitusten vuoksi, kuten matkailu-, ravitsemis- ja tapahtuma-aloilla. Myös monella muulla toimialalla on kohdattu vaikeuksia, kun kysyntä joko suoraan tai välillisesti hiipui koronan tai siitä seuranneiden rajoitusten vuoksi.

Koronakriisin alkuvaiheessa huomattava joukko suomalaisesta yrityskannasta koki olevansa konkurssiuhassa kysynnän pysähtyessä ennennäkemättömän nopeasti. Koronakriisissä ei ollut kyse taloussuhdanteesta, vaan äkillisestä ja voimakkaasta iskusta koko globaaliin talousjärjestelmään. Tässä tilanteessa oli välttämätöntä, että myös Suomi muiden verrokkimaiden tapaan alkoi mahdollisimman nopeasti hakea tapoja tukea yrityksiä, jotta kyettäisiin estämään elinkelpoisten yritysten kaatuminen ja säilyttämään työpaikat.

Varsinaisten tukien rinnalla keskeiset työmarkkinajärjestöt neuvottelivat keskenään nopealla aikataululla lievennyksiä muun muassa lomautusehtoihin.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK
PL 30 · Eteläranta 10, 00131 Helsinki · Puhelin 09 42020
etunimi.sukunimi@ek.fi · www.ek.fi · Y-tunnus 1902799-1 · Kotipaikka Helsinki

Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla käynnistettiin myös keskustelut niin julkisten kuin yksityisten rahoituslaitosten kanssa sekä elinkeinoelämän järjestöjen kanssa. Nämä keskustelut mahdollistivat ajankohtaisen tilannekuvan muodostamisen. Rahoituslaitosten myöntämät lyhennysten lykkäykset osaltaan helpottivat yritysten kassatilannetta.

Suomalainen tukijärjestelmiä koskeva lainsäädäntö ei kuitenkaan ollut varautunut koronan aiheuttamaan globaaliin talousshokkiin. Sen seurauksena koronapandemian alkuvaiheessa kehitettiin nopeassa tahdissa useita tukijärjestelmiä lieventämään poikkeuksellisen tilanteen yrityksille aiheuttamia vaikeuksia. Ensimmäisinä tukimuotoina olivat Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämät kehittämisavustukset, joiden haut käynnistettiin maaliskuun 2020 aikana. Laki yritysten määräaikaisesta kustannustuesta tuli puolestaan voimaan 1.7.2020.

Suomen tilannetta ei voi irrottaa globaalista ja eurooppalaisesta viitekehyksestä. Lukuisissa maissa reagoitiin myös nopeasti erilaisin uusin tukimuodoin ja Euroopan unionin valtiontukisäännöksiä lievennettiin tuntuvasti mahdollistamaan uudet koronaperustaiset tuet.

Kehittämisavustukset ja Business Finland

VTV toteaa, että kehittämisrahoitus toimi huonosti kriisirahoituksena koronapandemian aiheuttamassa taloudellisessa tilanteessa. Rahoitus kohdistui tuleviin, tietystä hankkeesta aiheutuviin menoihin eikä akuuttiin kassakriisiin. Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämää rahoitusta ei nimenomaisesti voinut käyttää yrityksen käyttöpääoman tarpeisiin tai yrityksen operatiivisiin menoihin.

VTV havainnoi, että kehittämistukien avustuspäätöksiä valmisteltaessa ei arvioitu tuen tarpeellisuutta asianmukaisesti. Koronatukien myöntämisessä nopeuden nähtiin korostuneen harkinnan kustannuksella ja tukilinjauksia tulkittiin tapauskohtaisesti joko tiukasti tai väljästi. Tulkinnanvaraisten tukikriteerien arvioitiin johtaneen epäyhtenäisiin päätöksiin, eikä nopeita tukipäätöksiä tasapainotettu tehokkaalla valvonnalla ja tarkastuksilla.

EK on läpi koronakriisin korostanut paitsi tukitoimien nopeaa toimeenpanoa myös tarvetta suoralle tuelle konkurssien ja työpaikkojen menetyksen välttämiseksi.

Hyödyntämällä Business Finlandin olemassa olleita rahoitusinstrumentteja rahoitushaku saatiin nopeasti avattua. Tämä oli kriisitilanteessa tärkeää, mutta valittu jakelukanava ei laissa määrättyjen tehtäviensä mukaan soveltunut yritysten akuuttien tappioiden kompensoimiseen. Sinällään Business Finlandin tukipäätökset noudattivat sille laissa asetettuja raameja. Business Finlandin rahoitus on lähtökohtaisesti tarkoitettu yritysten tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan sekä

kansainvälistymisen tukemiseen. Mahdollisiin tukien väärinkäytöksiin on luonnollisesti välttämätöntä puuttua.

Kehittämisrahoituksella on kuitenkin mahdollistettu monelle yritykselle paremmat lähtökohdat selviytyä koronakriisin aiheuttamista toimintaympäristön muutoksista. EK on tehnyt koko kriisin ajan kyselyitä jäsenyrityksilleen. Kesällä 2020 tehdyn kyselyn mukaan yli kolmannes yrityksistä oli uudistanut yritystoimintaansa selviytyäkseen kriisistä:

- 34 prosenttia oli kehittänyt uusia tuotteita tai palveluja
- 25 prosenttia oli tunnistanut uusia asiakasryhmiä tai kohdemarkkinoita
- 13 prosenttia oli pystynyt kasvattamaan nykyistä liiketoimintaansa
- 10 prosenttia oli kehittänyt uusia liiketoimintoja

Kustannustuki

VTV:n mukaan kustannustuki vastasi kehittämistukien puutteisiin. Kustannustuki kohdistui muita tukia täsmällisemmin pandemiasta taloudellisesti kärsineille yrityksille. Kustannustuki suunnattiin yrityksille, joiden liikevaihto on pudonnut merkittävästi koronapandemian vuoksi ja joilla on ollut vaikeuksia sopeuttaa liiketoimintaansa ja kustannuksiaan muuttuneessa tilanteessa. Kustannustuki kohdentui kehittämistukia paremmin koronapandemian talousvaikutuksia lieventämään, ja sen hakijoita kohdeltiin tasapuolisemmin kuin kehittämistukien hakijoita.

EK puolsi kustannustuelle määriteltyjä perusteita, joiden mukaan tavoitteena oli pienentää konkurssiin ajautuvien yritysten määrää turvaamalla yritysten maksuvalmiutta. Tuella edistetään myös yritystoiminnan jatkuvuutta ja ylläpidetään taloudellista tuotantokapasiteettia.

Kesällä 2020 haussa ollut ensimmäinen yritysten määräaikainen kustannustuki osoittautui ehdoiltaan niin tiukaksi, ettei sitä kyetty käyttämään kuin osittain. EK korostikin kustannustuen jatkovalmistelussa, että tuki mahdollistaisi kattavamman yksilöllisen ja yrityskohtaisen harkinnan kuin kesällä 2020 voimassa ollut kustannustuki. Tällä haluttiin parantaa tuen vaikuttavuutta (aidosti pandemiasta kärsineet yritykset) ja välttää epäoikeudenmukainen kohtelu eri yritysten välillä.

Laissa säädetty toimialaluokitus osoittautui määräävyydeltään erittäin sitovaksi jättäen tuen piiristä yrityksiä, joilla olisi voitu katsoa olleen yhtäläinen peruste tukeen. Erityisen hankalia olivat tilanteet muun muassa monialayritysten kohdalla, toimialaluokituksen virheellisyyden kohdalla tai yksittäisen yrityksen muusta toimialasta poikkeavan luonteen vuoksi jne. EK:n mielestä olennaisinta oli taata eri yrityksille tasavertainen mahdollisuus kustannustukeen toimialasta riippumatta, silloin kun ne pystyvät osoittamaan koronasta liiketoiminnalleen aiheutuneet haitat.

Jatkosuositukset

VTV suosittaa, että kustannustuesta ja erilaisten tukijärjestelmien kohdentumisesta kertyvät kokemukset huomioitaisiin mahdollisissa tulevissa kriiseissä. Mahdollisiin tuleviin häiriötilanteisiin tulisi oltava valmius reagoida ensisijaisesti soveltuvalla tukimekanismilla. Tulisi säilyttää valmius sille, että kustannustukityyppinen mekanismi pystyttäisiin käynnistämään nopeasti.

Työ- ja elinkeinoministeriö totesi 20.4.2021 julkaisemassaan tiedotteessa, että ministeriön teettämien tutkimusten mukaan erityyppisten tukien järjestyksen tulisi olla päinvastainen kuin koronapandemian alussa kyettiin toteuttamaan. Yritystukien tutkimusjaoston mukaan kriisin alussa tulee panostaa kustannustuen kaltaisiin suoriin tukiin, ja kehittämistukien osuus voi kasvaa kriisin edetessä.

EK kannattaa VTV:n suositusta ja jakaa TEM:n näkemyksen tukien järjestyksestä. Akuutissa kriisissä kustannustuen kaltainen joustamattomiin kustannuksiin kohdistuva tuki on merkittävä selviytymiskeino, jonka avulla voidaan auttaa elinkelpoiset yritykset selviytymään kriisiajan yli. Koronakriisistä saadut opit ja käytännön kokemukset tulee arvioida ja hyödyntää niin, että yhteiskuntamme on jatkossa valmiimpi kohtaamaan koronan kaltaiset yllättävät ongelmat.

Olennaista olisi välttää tulevaisuudessa tilanne, johon koronakriisin alkuvaiheessa jouduttiin: ei ollut valmista lainsäädäntökehikkoa, mihin poikkeukselliset kriisituet olisi voitu suoraan sovittaa. VTV:n suositukseen mahdollistaa uudessa kriisitilanteessa tukitoimien käynnistäminen voi yhtyä.

Suomen maksamat kriisituet eurooppalaisessa mittakaavassa

Lopuksi EK haluaa vielä huomauttaa, että eurooppalaisessa mittavakaavassa tarkasteltuna Suomen yrityksille maksamat koronatuet ovat olleet verrattain pieniä. Euroopan komission keväällä 2021 julkistaman selvityksen mukaan koronatukia maksettiin vuonna 2020 Suomessa EU:n kolmanneksi vähiten suhteutettuna bruttokansantuotteeseen. Vain Irlannissa ja Kroatiassa yritysten koronatukia maksettiin Suomea vähemmän. Esimerkiksi Ruotsi ja Tanska maksoivat bruttokansantuotteeseensa suhteutettuna tukia selvästi Suomea enemmän.

Tuen vähäisyys ei kokonaan selity sillä, että Suomen talous supistui suhteellisen vähän. Komission analyysin mukaan Suomi kuului niiden yhdeksän EU-maan joukkoon, joissa tuet kompensoivat bkt:n pudotusta vain alle 25 %. Lopuissa maissa tuet ovat yli 25 % bkt:n menetyksestä. Puolassa ja Liettuassa yritystukien määrä oli peräti yhtä suuri kuin bkt:n menetys.