16.11.2021

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 20/2021 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle – aihe: Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat tuet ja niiden kohdentamisen onnistuneisuus

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:ltä lausuntoa otsikkoasiasta. MaRa lausuu asiassa seuraavan.

Yhteenveto valtion matkailu-, ravintola- ja tapahtuma-alan yrityksille maksetuista suorista tuista

MaRa toteaa, että

- taloudellisesti merkittävin tuki, Business Finland Oy:n ja ELY-keskusten myöntämä kehittämistuki, toimi heikosti akuutin ja yllättävän kassakriisin hoitamisessa eikä kohdistunut kriisistä pahiten kärsiviin yrityksiin. Tukea jaettiin satoja miljoonia euroja sellaisille yrityksille, joiden liikevaihtoa koronavirus ja rajoitustoimet eivät alentaneet, ainakaan merkittävästi. Nämä sadat miljoonat eurot olisi tarvittu viruksesta ja rajoituksista kärsineille yrityksille. Yhdymme täysin Valtiontalouden tarkastusviraston näkemykseen asiassa.
- valtiovalta on rajoittanut ankarasti matkailu-, ravintola- ja tapahtuma-alan yritysten liiketoimintaa. Rajoittaminen olisi ollut paremmin hyväksyttävissä, jos valtio olisi korvannut kiinteitä joustamattomia kuluja enemmän muihin Pohjoismaihin rinnastettavalla tavalla.
- suurimmat ongelmat yritysten kannalta ovat liittyneet suurten ja keskisuurten yritysten yhteenlaskettujen tukien 1,8 miljoonan euron ylärajaan (pois lukien keskisuurten ja suurten yritysten sulkemiskorvaus ja tuki kattamattomiin kiinteisiin kustannuksiin, jossa tukien yhteenlaskettu enimmäismäärä oli 10 miljoonaa euroa) ja useissa tukimuodoissa oleva liikevaihdon 30 prosentin alenemisedellytykseen, jonka ylittävältä osalta alkoi kertyä vasta tukea.
- KEHA-keskuksella ei ole riittävää asiantuntemusta tukien käsittelyssä. Tämä on johtanut ilmiselvästi vääriin tukipäätöksiin, oikeudenmenetyksiin ja tukien maksamisen viivästymisiin.
- kaikkien tukien lainvalmistelu on ollut puutteellista, mikä on johtanut tulkintaongelmiin ja oikeudenmenetyksiin.
- viranomaisten tulisi oikaista oma-aloitteisesti väärään lain soveltamiseen liittyvät virheensä tuomioistuimen lainvoimaisen tuomion jälkeen kaikkien niiden yritysten osalta, joihin virheellinen laintulkinta on vaikuttanut. Näin ei ole tapahtunut, mikä on johtanut oikeudenmenetyksiin.
- yritykset ovat saaneet parhaat tuet KEHA-keskuksen hyvityksissä ja Valtiokonttorin pienten yritysten sulkemiskorvauksissa.

Yksityiskohtaiset tukikohtaiset kommentit

Business Finland Oy:n ja ELY-keskusten kaksivaiheinen kehittämistuki

Kehittämistuet toimivat huonosti akuutin ja yllättävän kassakriisin hoitamisessa. Ne jopa heikensivät lyhytaikaisesti maksuvalmiustilannetta, koska yrityksen tuli käyttää kehittämishankkeeseen 20 prosenttia omia varoja, jota yrityksellä ei ollut liikevaihdon alentuessa nopeasti reilusti yli puolella, mutta kustannusten kertyessä lähes täysimääräisesti. Tukien myöntäminen tapahtui harkinnan perusteella toisin kuin myöhemmissä tukimuodoissa. Kehittämistuet eivät välttämättä korreloineet lainkaan koronan tuomien talousvaikeuksien kanssa, vaan niitä saivat tukihakemuksista yritykset, joilla oli kokemusta tukien hakemisesta.

Etenkin kehityshankkeen loppuraportin tekeminen on osoittautunut vaikeaksi yrityksille, joilla ei ole aiempaa kokemusta tukien hakemisesta tai kehitysprojekteista. Kehittämistoiminnan ja operatiivisen toiminnan rajanvedossa on ollut ongelmia. Ilmeisen moni kehittämistuen hakija olisi jättänyt tuen hakematta, jos olisi tuolloin tiennyt, että kehittämistuki tulee 70 prosenttisesti vähennettäväksi kuukausia myöhemmin hakuun tulleesta kustannustuen ensimmäisen hakukierroksen tuesta. Kustannustuki soveltui rakenteeltaan kehittämistukia huomattavasti paremmin koronan operatiiviseen liiketoimintaan aiheuttamien menetysten kompensoimiseen.

10 000 euron avustus esiselvitykseen

Haku- ja loppuraportit olivat yksinkertaisia. Projektiaika oli lyhyt ja tukieurot melko nopeasti yrityksillä.

100 000 euron avustus kehittämishankkeeseen

Hallinnollinen menettely oli yrityksille raskas. Loppumaksatuksessa tuleva 30 prosenttia avustuksesta tulee hyvin myöhään. Kriteerit vaikuttavat loppumaksatuksessa tiukemmilta kuin myöntövaiheessa. Lisäselvityksiä, loppuerien maksamisia supistettuina ja jo maksettujen avustusten takaisinperimisiä.

KEHA-keskuksen kaksiosainen tuki ravitsemisliikkeille

Laki ravitsemisyritysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä oli hyvä, mutta KEHA-keskuksen valmiudet ja asiantuntemus eivät riittäneet lain asianmukaiseen täytäntöönpanoon. KEHA-keskus teki omia lakiin perustumattomia tulkintoja ja ohjeistuksia, joiden takia suuri määrä yrityksiä ei saanut niille lain mukaan kuuluvia korvauksia. Tämä on johtanut täysin turhaan hallinto-oikeuksien kuormittamiseen sinänsä lopputulokseltaan hyvin ennakoitavissa olevilla valituksilla.

Käsittelyajat venyivät kohtuuttoman pitkiksi ja päätöksien toimittamisessa korvausten saajille oli ongelmia. Päätökset eivät myöskään sisältäneet riittävästi tietoja päätösten perusteista, jolloin korvauksen saaja ei pystynyt pelkästään päätöstä lukemalla tarkistamaan päätöksen oikeellisuutta.

Hyvitys ravitsemisliikkeiden sulkemisen johdosta

Hyvää oli se, että suuri osa yrityksistä sai hyvitystä ilman hakemusta. Hyvityksen määrän laskeminen myynnin vähenemisen kautta oli korrelaatiossa tilojen sulkemisesta aiheutuneiden menetysten kanssa. Korvauksen määrää voi pitää kohtuullisena hyvityksenä, jos se laskettiin lain mukaan.

KEHA-keskuksen sähköisessä hakuprosessissa oli mahdollista ilmoittaa vain 14 ja 24 prosentin arvonlisäverokannalla tapahtuneet myynnit. Tällöin hyvityksen määrän laskennan ulkopuolelle jäi 10 prosentin arvonlisäverokannalla tapahtunut myynti, muun muassa pääsylippumyynti, mikä pienensi hyvityksen määrää. Hallinto-oikeudet ovat sittemmin lainvoimaisilla päätöksillään velvoittaneet KEHA-keskuksen maksamaan hyvitystä myös pääsylipputulojen myynnin laskusta. Tätä KEHA-keskus ei kuitenkaan ole tehnyt ja hallinto-oikeuden lainvoimainen päätös on tämän takia jouduttu laittamaan ulosottoviranomaiselle täytäntöönpantavaksi hyvityksen saamiseksi yritykselle. Myös arvonlisäverottoman myynnin KEHA-keskus on jättänyt hyvityksen laskennassa huomioimatta ja tämä on vähentänyt perusteettomasti mm. opiskelijaravintoloiden saamia hyvityksiä. KEHA-keskus ei ole oikaissut virheellisiä päätöksiään muiden tuen osaajien osalta tuomion tullessa lainvoimaiseksi.

KEHA-keskus perusti hyvityspäätöksensä hallituksen lakiesitykseen, joka muuttui joiltain osin eduskuntakäsittelyssä. Tämän seurauksena esimerkiksi yrityksen tuloksesta määritelty toteumaperusteinen rajoitus ja sen laskenta osoittautui KEHA-keskukselle vieraaksi, sillä vastaavanlainen rajoitus oli hallituksen esityksessä laskettu yrityksen kuluista ja termi oli eri. KEHA-keskus ei myöskään huomannut 1.1.2021 voimaan tullutta lainmuutosta, jolla poistettiin toteumaperusteinen rajoitus pieniltä yrityksiltä.

Uudelleentyöllistämisen tuki

Ajatus tukea palkanmaksua ravintoloiden avautuessa sulun jälkeen oli hyvä, mutta tuki vesittyi KEHA-keskuksen pitkien käsittelyaikojen takia. KEHA-keskus käsitteli uudelleentyöllistämisen tukihakemuksia vielä keväällä 2021, joten uudelleentyöllistämisen tuella ei voitu maksaa kovin merkittävää osaa vielä kesän 2020 palkoista, mikä oli lain tarkoitus.

KEHA-keskuksella oli uudelleentyöllistämisen tuen laskennassa ilmeisiä vaikeuksia pitää erossa käsitteet kuukauden aikana maksetut palkat ja kuukaudelta maksetut palkat, mikä tuli ilmi majoitus- ja ravitsemisalalla laajasti käytetyn tuntipalkkauksen kohdalla. Kun tunnit ensin tehdään, sitten lasketaan ja sen jälkeen vasta maksetaan, osa ansaituista palkoista maksetaan aina seuraavan kalenterikuukauden puolella.

Korvausten euromääriä leikkasivat vuoden lyhimmän ja hiljaisen helmikuun 2020 palkoista lasketut enimmäistyöntekijämäärät, joille uudelleentyöllistämisen tukea voi saada. Uudelleentyöllistämisen tuki jäi yrityksille euromääräisesti selvästi vaatimattomammaksi kuin hyvitys. Ilmeisen moni jätti myös uudelleentyöllistämisen tuen hakematta, koska luuli kaikkien sulkemiskorvausten tulleen hyvityksen joukkomaksatuksessa ilman erillistä hakemusta, jonka uudelleentyöllistämisen tuki vaati.

Valtiokonttorin myöntämät tuet

Kustannustuki I-IV

Liikevaihdon alenemisen kautta laskettu ja kiinteitä kuluja korvaava kustannustuki korreloi koronan aiheuttamien menetysten kanssa.

Uusia hakukierroksia varten tehdyillä lainmuutoksilla on edistetty enemmän Valtiokonttorin sähköistä hakuprosessia kuin kustannustuen hakijan asemaa. Korvattavien kiinteiden kulujen laajuutta on supistettu, uuden yrityksen määritelmässä on liiketoiminnan aloittaminen vaihdettu yrityksen perustamiseen ja laissa terminä käytetty liikevaihto on pyritty käytännössä muuttamaan arvonlisäveroilmoituksissa ilmoitetuksi myynniksi.

Yritystoiminnan laajentaminen esimerkiksi uusilla toimipaikoilla juuri ennen korona-aikaa tai korona-aikana lisäsi yrityksen kiinteitä kuluja, mutta käytännössä vähäinenkin liikevaihto laajennetusta liiketoiminnasta esti kustannustuen saamisen ja johti yrityksen aiempaa heikompaan taloudelliseen tilanteeseen. Tämä johtui siitä, että uusi toimipaikka toi sen verran liikevaihdon lisäystä, että yrityksen koko liikevaihto ei alentunut 30 prosenttia, vaikka vertailukelpoinen liikevaihto aleni merkittävästi enemmän.

Vaikka kustannustuen määrä lasketaan valtaosin yrityksen lukujen perusteella, joissain tilanteessa laskenta tapahtuu konsernin lukujen perusteella, mikä asettaa yritysrakenteen perusteella yritykset eriarvoiseen asemaan. Konsernirakenteella toimiva yritys sai yksittäisellä hakukierroksella enemmän tukea kuin yritys, jonka kaikki toimipaikat olivat yhden yrityksen alla. Toisaalta sääntely tukien saajakohtaisen enimmäismäärän yhteen laskemisessa oli konsernien kohdalla epäselvä.

Laissa säädetty 30 prosentin omavastuu liikevaihdon alenemassa oli liian suuri viranomaisrajoitusten keston pitkittyessä ja yritysten ajautuessa niiden takia koko ajan entistä heikompaan taloudelliseen tilaan.

Ravitsemisliikkeet saivat hyvin vähän kustannustukea ensimmäisellä hakukierroksella, kun siitä vähennettiin 70 prosenttia Business Finlandin ja ELY-keskusten kehittämisavustuksista sekä KEHA-keskuksen maksamat tuet täysimääräisesti.

Ravitsemisliikkeet saivat hyvin vähän kustannustukea neljännellä hakukierroksella, kun siitä vähennettiin Valtiokonttorin keväältä 2021 maksamat sulkemiskorvaukset täysimääräisesti.

Pienten yritysten sulkemiskorvaus

Tämä tuki toi pienille yrityksille kohtuullisen korvauksen toimitilojen sulkemisesta. Pienen yrityksen määritelmän perustui työntekijöiden määrään. Rajana oli 50 työntekijää. Esimerkiksi jo varsin pienelläkin ravintolayrityksellä on yli 50 työntekijää. Jos työntekijämäärä ylitti 50, yritys joutui keskisuurten ja suurten yritysten sulkemiskorvauksen piiriin, joka oli ehdoiltaan merkittävästi huonompi kuin pienten yritysten sulkemiskorvaus. Sillä, oliko yrityksessä 49 vai 50 työntekijää, oli korvauksen suuruuden määrässä erittäin iso merkitys.

Valtiokonttori jätti viranomaisrajoitusten, lähinnä anniskelu-, aukiolo- ja asiakaspaikkarajoitusten takia jo helmikuussa 2021 suljettuina olleet ravintolat ilman sulkemiskorvauksia. Yöravintolat ovat koko koronakriisin ajan olleet rajoitusten takia vaikeassa taloudellisessa tilanteessa. Valtiokonttorin päätökset eivät perustuneet lakiin, vaan aiheutuivat Valtiokonttorin omasta laskentakaavasta, jolla se laski suljetun liiketoiminnan osuuden koko yrityksen liiketoiminnasta.

Keskisuurten ja suurten yritysten sulkemiskorvaus sekä tuki kattamattomiin kiinteisiin kustannuksiin

Myönteistä oli, että laissa korotettiin valtiontukipuiteohjelman tukien saajakohtainen enimmäismäärä 1,8 miljoonasta eurosta 10 miljoonaan euroon.

Korvauksen ja tuen maksaminen yli 30 prosentin liikevaihdon aleneman perusteella tappiosta vesitti korrelaation koronarajoitusten ja korvausten välillä. Varsinkin, kun laskenta suoritettiin koko yrityksen eikä pelkästään koronarajoitusten kohteena olevasta liiketoiminnasta ja konserneilla vielä konsernitasoisesti. Tämä vei tuen esimerkiksi sellaiselta yritykseltä, jolla oli toisena liiketoiminnan osana sellainen toimiala, johon koronapandemia ja rajoitukset eivät kohdistuneet.

Hakemusmäärät jäivät kummassakin tuessa hyvin vähäisiksi. Joko tuki ei kerryttänyt euroja tai sitten yritykset kokivat hakemusmenettelyn liian raskaaksi ja kalliiksi välitilinpäätöksineen sekä tilintarkastajan raportteineen. Valtiokonttori vaati nimenomaisesti välitilinpäätöksen tekemisen, vaikka laki edellytti ainoastaan tappion laskemisen kirjanpitolainsäädännön mukaisesti. Tämä lisäsi kustannuksia, ja vähensi yritysten halukkuutta hakea tukea.

Tapahtumatakuu

Laki valmisteltiin ja tuli voimaan aivan liian myöhään. Lain tullessa voimaan kesäkuun alussa oli valtaosa suurista tapahtumista jo jouduttu peruuttamaan. Ne eivät päässeet tämän takia lainkaan tapahtumatakuun piiriin.

Pienempänä toteutuneissa tapahtumissa alihankkijat ovat korvauksia saadakseen riippuvaisia siitä, onko tapahtuma ollut pääjärjestäjälle tappiollinen. Vain tappiollisista tapahtumista maksetaan korvauksia, joten tapahtuman saaminen tapahtumatakuun piiriin ei vielä tuo alihankkijalle varmuutta korvauksen saamisesta eikä yksittäinen alihankkija ole voinut mitenkään edes vaikuttaa koko tapahtuman kannattavuuteen.

Ympärivuotisen toiminnan käsite on monilta osin määrittelemätön, mutta se on kuitenkin ollut keskeinen tekijä tapahtumatakuupäätöksessä. Tämä johti tilanteisiin, joissa kongressi- tai tapahtumatalo ei voinut itse järjestää tapahtumaa, vaan tilat piti luovuttaa ulkopuoliselle tapahtumajärjestäjälle tapahtumatakuun saamiseksi.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Timo Lappi

toimitusjohtaja