Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 16.11. 2021

Roope Uusitalo

Helsingin yliopisto

Asia: K 20/2021 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2021

Aihe: Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat tuet ja niiden kohdentamisen onnistuneisuus.

Valtiotalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa koronaepidemian aikaisia yritystukia ja niiden kohdentumista käsitellään suhteellisen lyhyesti. Epidemian aikaisista yritystuista ja näiden osuvuudesta on tämän vuoden aikana ilmestynyt kaksi laajempaakin raporttia. Taloustieteen keskus, Helsinki GSE:n kriisin aikana perustama tilannehuone julkaisi raporttinsa ”Koronakriisin aikaisten yritystukien arviointi” huhtikuussa 2021 ja Valtiontalouden tarkastusvirasto koronatukia koskevan laillisuustarkastuskertomuksen ”Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet” lokakuussa 2021. Näiden lisäksi koronatukien periaatteita käsitellään mm. yhdessä Vesa Vihriälän, Bengt Holmströmin ja Sixten Korkmanin kanssa toukokuussa 2020 julkaisemassamme raportissa ”Talouspolitiikan strategia koronaksiisissä”.

Tässä lausunnossa nostetaan esiin joitakin tukien osuvuuteen liittyviä teemoja. Kattavampi analyysi löytyy em. raporteista, joihin on linkki tämän lausunnon lopussa.

***

Koronaepidemian alussa Suomessa pelättiin aiheellisesti epidemian ja sen torjumiseksi käyttöön otettujen rajoitusten aiheuttavan vakavan ja pitkäkestoisen talouskriisin. Pahimmissa uhkakuvissa toisaalta kulutuskysynnän äkillinen romahtaminen erityisesti palvelualoilla ja toisaalta monimutkaisten kansainvälisten toimitusketjujen häiriintyminen teollisuudessa olisi aiheuttanut laajamittaisen konkurssiaallon, jossa olisi tuhoutunut paljon normaalioloissa kannattavia yrityksiä.

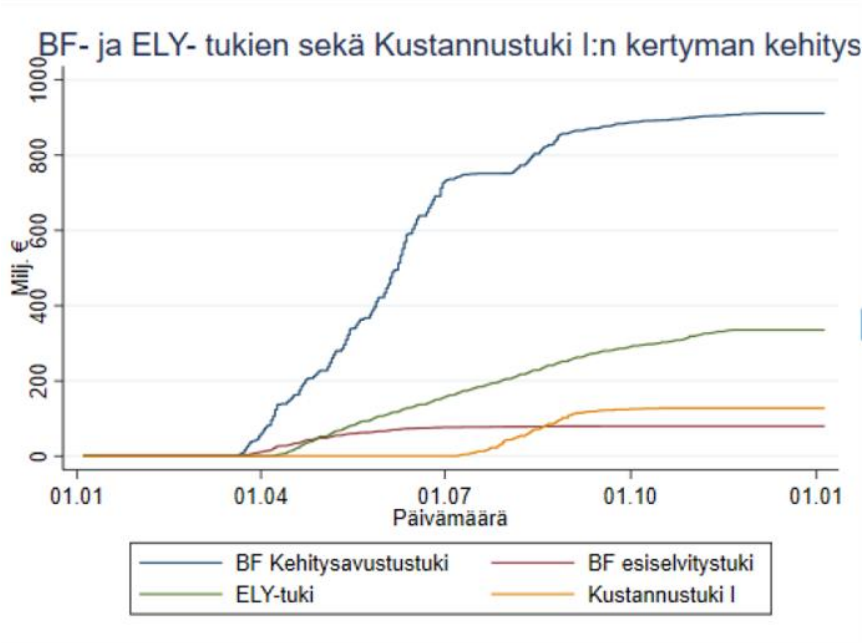
Konkurssiaalto olisi samalla voinut aiheuttaa työttömyyden voimakkaan kasvun, mahdollisesti 1990-luvun laman tasoisiin numeroihin. Pahimmissa tapauksissa edes epidemian päättyminen ja kysynnän elpyminen ei olisi työllisyystilannetta kohentanut, jos konkurssiaallossa olisi tuhoutunut paljon organisaatiopääomaa, jonka uudelleenrakentaminen on hidasta.

***

Konkurssiaallon pelossa Suomessa otettiinkin nopeassa tahdissa käyttöön useampikin yrityksille suunnattu tukijärjestelmä. Ensimmäisenä kasvatettiin Business Finlandin ja ELY-keskusten valtuuksia yritysten tukemiseen. Rahoitusinstrumenteista merkittävin oli Business Finlandin käynnistämä tuki liiketoiminnan häiriötilanteisiin. Tämän järjestelmän kautta maksettiin 10 000 euron esiselvitysrahoituksina ja 100 000 euron kehittämisavustuksina noin 990 miljoonaa euroa.

Pienemmille yrityksille suunnattiin vastaavansuuruista tukea ELY-keskusten kautta. Nämä myönsivät yrityksen kehittämisavustuksina koronavirusepidemiasta aiheutuneisiin markkina- ja tuotantohäiriöihin noin 336 miljoonaa euroa. Yhteensä kehittämisavustuksia maksettiin kolmen kuukauden aikana noin 1,3 miljardia euroa.

Majoitus- ja ravitsemusalan yrityksille myönnettiin hyvitystä toiminnan rajoittamisesta ja tukea uudelleentyöllistämiseen yhteensä n. 130 milj. Nopeasti käynnistetyn tukijärjestelmän ongelmien ja näihin liittyvän kielteisen julkisuuden vuoksi Business Finlandin ja ELY-keskusten tuet korvattiin kesäkuun alussa yleisellä kustannustuella, jota maksettiin ensimmäisellä hakukierroksella n. 120 miljoonaa euroa. Kustannustukijärjestelmän voimassaoloa on sittemmin useaan otteeseen jatkettu ja sen kautta on Valtiokonttorin mukaan myönnetty 10.11. 2021 mennessä yhteensä 737 miljoonaa euroa.



***

Työ- ja elinkeinoministeriölle ja valtiovarainministeriölle 12.4. 2020 luovuttamassamme muistiossa (Vihriälä, Holmström, Korkman, Uusitalo: Yrityssektorin yleinen kannattavuustuki, liite 10) luonnostelimme koronakriisin hoidossa käytettävältä yritystukijärjestelmältä vaadittavia ominaisuuksia. Sen mukaan

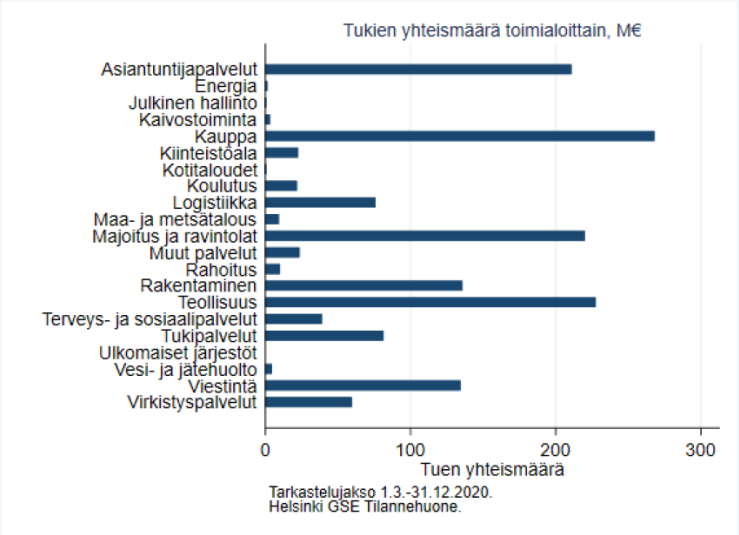
- Tuen pitää kohdentua pahiten kärsineille yrityksille
- Tukimallin pitää perustua helposti ja luotettavasti mitattavissa oleviin tietoihin, jotta se on hallinnollisesti toteutettavissa
- Tuki ei saa vääristää yritysten käyttäytymistä
- Tukipolitiikan pitää olla oikeudenmukaista ja yleisesti hyväksyttävissä olevaa
- Tuen kustannusten pitää olla yhteiskunnan kestokyvyn rajoissa

Samassa raportissa ehdotimme yritysten yleisen kannattavuustuen käyttöönottoa muodossa, joka täyttäisi nämä vaatimukset mahdollisimman hyvin. Jo silloin raportissa olisi ollut aiheellista todeta myös, että nopeasti käyttöön otetut kustannuksiltaan suurimmat Business Finlandin ja ELY-keskusten tuet eivät varsinaisesti täyttäneet yhtään listaamistamme kriteereistä.

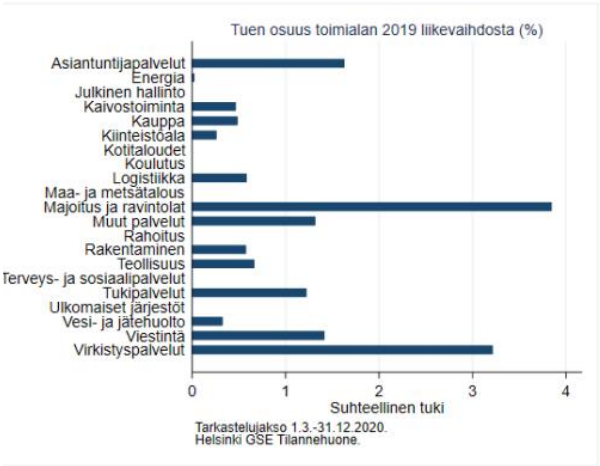
***

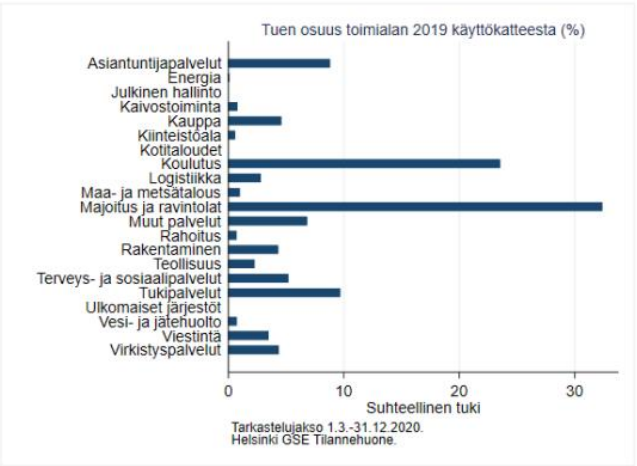
Sekä Helsinki GSE:n tilannehuoneen raportissa että VTV:n laillisuustarkastuskertomuksessa tarkastellaan tukien jakaantumista toimialoittain sekä yritysten ominaisuuksien mukaan. Kuten alla olevasta kaaviosta näkyy, eniten tukea maksettiin kaupan alalle. Muita suurimpia tuen saajia olivat asiantuntijapalvelut, teollisuus, majoitus- ja ravitsemuspalvelut sekä teollisuus. Osuutena toimialan liikevaihdosta tai käyttökatteesta tuet majoitus- ja ravitsemusalalle olivat selvästi suurimpia. Mara-alan yrityksistä jotain tukea sai yli 60 prosenttia yrityksistä.

Kuvio 5.2.1.



Kuvio 5.2.2.





Keväällä 2020 ravintoloiden toimintaa rajoitettiin ja majoitus- ja ravitsemisalan tuet siten selvästi osuivat koronarajoituksista kärsineelle toimialalle. Sen sijaan muiden alojen saamat tukimäärät eivät VTV:n laillisuustarkastusraportin mukaan erityisemmin riippuneet toimialan koronaepidemian vuoksi kärsimistä tappioista. Helsinki GSE:n raportin mukaan tukien jakaantuminen heijastelee pikemminkin yritysten hakukäyttäytymisen kuin hakemusten hyväksymistodennäköisyyksien eroja. VTV:n mukaan hakemusten

hyväksymistodennäköisyyttä selittää mm. hakemustekstin pituus (!) sekä se oliko yritys aikaisemmin Business Finlandin asiakkaana vai ei. VTV analysoi myös hakemusten hylkäysperusteita. Tekstianalyysin mukaan tavallisimpia hylkäysperusteita olivat se, että tukea oli haettu operatiiviseen toimintaan tai että yritys oli jo ennen koronaepidemiaa taloudellisissa vaikeuksissa. Yrityksen tekemän suunnitelman uskottavuus oli hylkäysperusteista vasta kuudenneksi yleisin.

VTV kritisoi Business Finlandin ja ELY-keskusten kehittämistukien myöntöprosessia hätäiseksi. Vähintään tukien myöntämisprosessi oli nopeaa ja vaati hakemusten käsittelijöiltä paljon resursseja. Business Finlandin häiriörahoituksen valmisteluun osallistui 158 käsittelijää, joista 31 osallistui vähintään 400 hankkeen valmisteluun. Tukipäätösten hyväksyjiä oli 29 joista 11 hyväksyi yli 1000 hakemusta.

***

Perusongelma Business Finlandin ja ELY-keskusten kehittämisavustuksissa oli se, että ne oli suunniteltu kovin erilaiseen tarkoitukseen eikä kehittämisavustusten myöntämistä varten perustettu tukijärjestelmä pystynyt tarpeeksi nopeasti muuttumaan yritysten pelastuspakettien tarvitsemaa olemassa olevan yritysrakenteen säilyttämistä edistäväksi tukijärjestelmäksi.

Järjestelmän soveltumattomuus yhdistettynä kovaan kiireeseen ja poliittiseen paineeseen yritysten tukemiseen johti todennäköisesti siihen, että suuri osa koronakriisin aikaisista yritystuista päätyi yrityksille, jotka eivät olisi tukea tarvinneet vaan olisivat selvinneet kriisistä ilman tukeakin joko toimintaansa sopeuttamalla tai omistajien taloudellisten puskurien avulla. Osa tuesta päätyi myös yrityksille, jotka eivät olleet koronakriisistä kärsineet ja joiden taloudelliset vaikeudet johtuivat muista kuin koronaan liittyvistä syistä.

Toinen keskeinen kehittämistukiin liittyvä ongelma oli kaikkiin harkinnanvaraisiin tukiin liittyvä tarve tukihakemusten manuaaliseen analysointiin. Keväällä 2020 Business Finland ja ELY-keskukset olivat täystyöllistettyjä kehittämistukihakemusten käsittelyssä eikä niillä enää ollut resursseja suunnitella tai organisoida tukijärjestelmän muuttamista paremmin tarkoitustaan vastaavaksi. Keväällä 2020 myös työ- ja elinkenoministeriön yritystukipolitiikasta vastaavien keskeisten virkamiesten huomio kiinnittyi esimerkiksi huoltovarmuuskeskuksen hankintoihin liittyviin epäselvyyksiin, mikä vei aikaa taloudelliselta merkitykseltään paljon suuremmalta yritystukien myöntämiseen liittyviltä ongelmilta.

Toukokuussa 2020 valtioneuvosto päätti korvata Business Finlandin ja ELY-keskusten tukijärjestelmät valtiokonttorin maksamalla yleisellä kustannustuella, joka kohdistui liikevaihtoaan koronakriisin aikana eniten menettäneisiin yrityksiin ja näiden kiinteisiin kustannuksiin, joita yritysten on vaikea nopeasti sopeuttaa.

***

Kustannustukijärjestelmä noudatti huomattavat tarkkaan 12.4.2020 tekemäämme yleistä kannattavuustukea koskevaa ehdotustamme (Vihriälä ym. 2020). Toukokuussa ilmestyneessä pääraportissa totesimme myös, että

”Kriisin pitkittyessä yritysten on pakko sopeutua muuttuneeseen tilanteeseen ja tuen vakuutuselementti muuttuu vähemmän tärkeäksi. Toimintaa ylläpitävä tukimalli ei siksi sovellu pitkäkestoiseen yritysten tukemiseen. Kriisin pitkittyessä on pakko myös arvioida, minkä yritysten konkurssit aiheuttavat muun yhteiskunnan kannalta suurimpia tappioita menetetyn tuotannon tai työllisyyden kautta, ja kohdistaa yhteiskunnan tukea näihin kriittisiin yrityksiin”

ja että

”Työryhmän esittämä tukimalli ei myöskään sovi suurten yritysten tukemiseen. Yli 100 hengen yrityksissä yrityskohtaisen tuen pitäisi olla huomattavan suuri ollakseen vaikuttava. Tällöin on kustannustehokkuuden takia tärkeää arvioida tuen tarvetta yrityskohtaisesti erikseen”

Suurempien yritysten tukemiseen ehdotimmekin pääomasijoituksiin tai lainoihin perustuvaa mallia. Tällaiset järjestelyt vaikuttaisivat myös tukien hakemiseen siten että tuen piiriin kannattaisi hakeutua vain yritysten, jotka ovat aidosti tuen tarpeessa ja jotka eivät nykyisten omistajiensa resurssien avulla kriisistä selviä.

***

Kustannustukijärjestelmästä on valmistelussa jo viides hakukierros. Tukien osuvuuden kannalta tukijärjestelmän pitkittyminen aiheuttaa koko ajan kasvavia ongelmia. Yritysten liikevaihto vaihtelee vuosien välillä monista syistä. Koronaepidemian alkukuukausien liikevaihdon romahdus on monissa tapauksissa uskottavasti osoitettavissa epidemiasta tai epidemian hillitsemiseksi käyttöön otetuista rajoituksista johtuvaksi. Sen sijaan yritysten vuoden 2021 liikevaihdon vertaaminen koronaepidemiaa edeltävään aikaan sisältää jo monista muistakin syistä johtuvia liikevaihdon muutoksia. Tappioita kärsineiden yritysten tukeminen voi johtaa myös yritysrakenteen uudistumisen ja tuottavuuskasvun hidastumiseen. Mikäli koronaepidemia johtaa pysyvään kulutustapojen tai vaikkapa matkustuskäyttäytymisen muutoksiin, ei muutokseen sopeutumista ole syytä yritystukien kautta hidastaa.

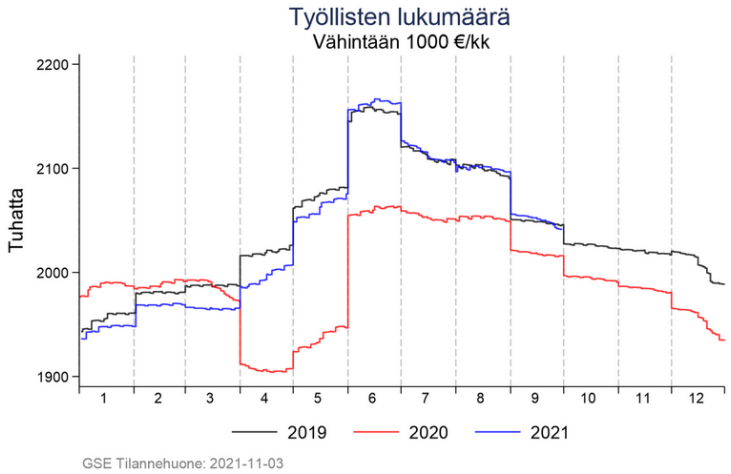
Myös tukijärjestelmän hyödyt ovat koko ajan pienenevät. Kustannustuki on vastikkeetonta suoraa tukea yritysten omistajille. Varsinainen tarkoitus ei kuitenkaan ole yritysten omistajien tai sijoittajien tappioiden kompensoiminen vaan yritysten konkursseista johtuvien muuhun yhteiskuntaan kohdistuvien kielteisten vaikutusten minimointi. Yksi tärkeimmistä mekanismeista on työllisyyden ja tästä koituvien verotulojen kasvu sekä työttömyyden ja siitä johtuvien sosiaalisten ongelmien pieneneminen.

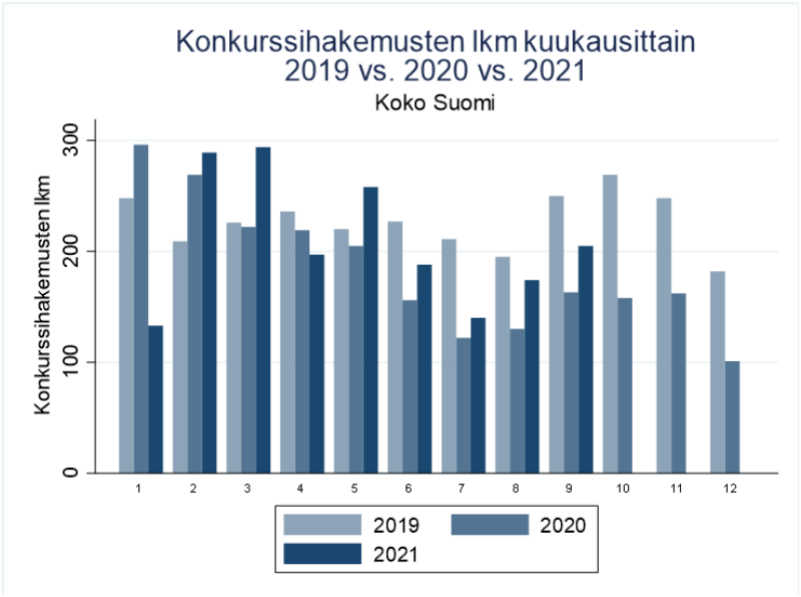
Työllisyyskehitys on kuitenkin akuutin koronakriisin jälkeen ollut hyvin positiivista ja kesään 2021 mennessä työllisyystilanne on palannut koronakriisiä edeltävälle tasolle. Konkurssien määrä ei ole kasvanut koko koronakriisin aikana ja uusien markkinoille tulevien yritysten määräkin on jo kriisiä edeltävällä tasolla. Tällä hetkellä onkin hyvin vaikea perustella kustannustukijärjestelmän olemassaolon jatkamista ainakaan niillä perusteilla, joilla se alun perin otettiin käyttöön.

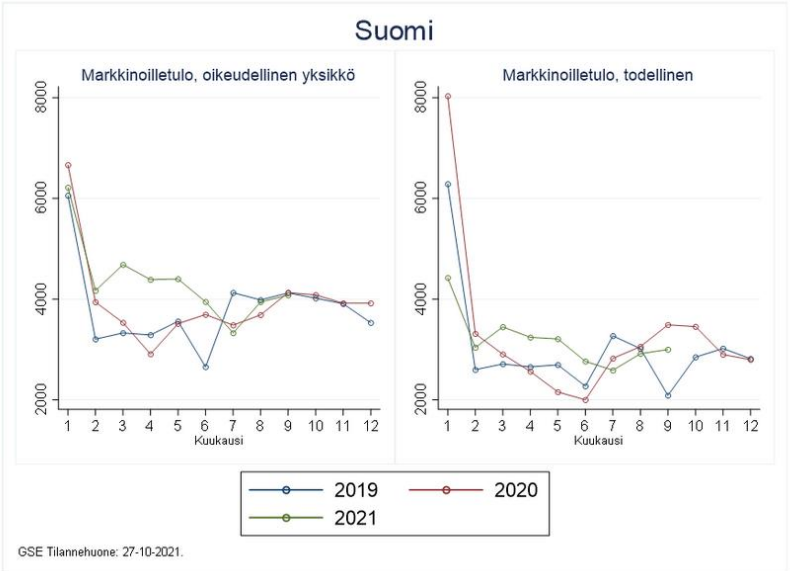
Aleksei Kutilainen, Oskari Nokso-Koivisto, Otto Toivanen: ”Koronakriisin aikaisten yritystukien arviointi”, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:26
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163026”Koronakriisin aikaisten yritystukien arviointi

Valtiontalouden tarkastusvirasto: ”Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet, Tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa”, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2021,
https://www.vtv.fi/julkaisut/koronaepidemian-johdosta-myonnetyt-suorat-yritystuet/

Vihriälä, Vesa; Holmström, Bengt; Korkman, Sixten; Uusitalo, Roope: ”Talouspolitiikan strategia koronakriisissä” Valtioneuvoston julkaisuja 2020:13.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162224


Työllisten lukumäärä
Vähintään 1000 €/kk
Tuhatta
2200
2100
2000
1900
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
2019
2020
2021
GSE Tilannehuone: 2021-11-03


Konkurssihakemusten lkm kuukausittain
2019 vs. 2020 vs. 2021
Koko Suomi
Konkurssihakemusten lkm
0
100
200
300
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
2019
2020
2021


Suomi
Markkinoilletulo, oikeudellinen yksikkö
Markkinoilletulo, todellinen
2000
4000
6000
8000
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
Kuukausi
2019
2020
2021
GSE Tilannehuone: 27-10-2021.