

Lausunto

14.10.2021

Asia: VN/24936/2021

Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta (viides kierros)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto koskien yritysten määräaikaista kustannustukea koskevan lain (508/2020) muuttamisesta.

1. Yleisiä näkökohtia

Yritysten tukemiseen on ollut koronapandemian aiemmissa vaiheissa nykyistä enemmän perusteita. Poikkeusolot päättyivät jo huhtikuun 2021 lopulla, mikä kyseenalaistaa tämän jälkeisen tuen tarpeen muilta osin kuin rajoitusten häiritsemiltä toimialoilta (majoitus-, ravintola- ja tapahtuma-ala). Lisäksi tukimallissa on joitakin selviä epäkohtia, kuten ennen koronaa vaikeuksissa olleiden pienten ja mikroyritysten säilyttäminen tuen piirissä sekä myönnetyn tuen harkinnanvaraisuuden säilyttäminen. Yritysten lisätukemisen tarve voidaan kyseenalaistaa silläkin perusteella, että Tilastokeskuksen (22.9.2021) tietojen perusteella konkurssien määrä väheni vuoden 2021 tammi- elokuussa 7,2 prosenttia vuoden 2019 vastaavasta ajankohdasta.

Yritysten COVID-19-tukia myönnetään säätelyn ja kuluttajien käyttäytymisen heikentämän kysynnän aiheuttamien menetysten kompensointiin. Tuki on perusteltu lähtökohtaisesti kannattavan yritystoiminnan pitämiseksi hengissä kriisin yli, mutta kriisivaiheen päätyttyä tämä peruste poistuu. Tuen kriteerinä käytetään liikevaihdon laskua. Mittari on sikäli ongelmallinen, että liikevaihdon muutoksen vaikutus eri toimialojen kannattavuuteen on erilainen välipanoskäytön ja kiinteiden kustannusten erisuuruisten kustannusosuuksien vuoksi, jolloin liikevaihdon yhteys voittoon vaihtelee toimialoittain. Erityyppisissä yrityksissä toiminnan aloitus uudelleen vaatii myös eri määrän pääomaa. Liikevaihdon muutokseen liittyvä vertailu tuottaa myös oman haasteensa, koska suora vertailu tukikauden ja vertailukauden liikevaihtojen välillä ei huomioi sitä, että joidenkin toimialojen tuotteiden ja palvelujen kysyntä on vähentynyt jo ennen koronakriisiä, mikä vääristää tuen saamisen perusteita. Lisäksi mahdollisuus tuen harkinnanvaraisesta myöntämisestä voi johtaa samanlaisten toimijoiden erilaiseen kohteluun, vaikka tuen myöntämisen perusteet tulisi lähtökohtaisesti olla tasapuoliset ja läpinäkyvät. Erityisen ongelmallisena nähdään pyrkimys pitää kustannustuen piirissä sellaisetkin pienet yritykset ja mikroyritykset, jotka katsotaan Euroopan Komission asetuksen

mukaan jo ennen koronapandemiaa vaikeuksissa oleviksi yrityksiksi. Kustannustukeahan ei lähtökohtaisesti tulisi myöntää tällaisille yrityksille. Nämä asiat pitäisi huomioida tukipäätöksissä.

Yleisenä huomiona todettakoon, että uuden 5e§:n toisessa momentissa esitetyn toimialajoukon lisäämisen tarpeellisuus liittyy siihen, mihin kustannustuella tarkemmin pyritään. Jos tällä pyritään estämään konkurssreja, erilliselle toimialalistaukselle ei liene tarvetta, vaan nykyisen lain kaltainen toimialalistaus lienee soveltuvampi, koska se ottaa huomioon ne toimialat, joiden liikevaihto on laskenut vähintään 10 prosenttia vertailukauteen verrattuna. Jos kustannustuella taas pyritään kompensoimaan rajoituksista aiheutuneita liiketaloudellisia haittoja ylipäänsä, uudelle listalle on selkeämpi perustelu, sillä todennäköisesti yritys olisi kannattanut paremmin, jos rajoituksia ei olisi ollut lainkaan. Toisin sanoen lopulta kysymys on siis siitä, kompensoidaanko kaikista rajoituksista aiheutuneista liiketaloudellisista menetyksistä vai minimoidaanko vain rajoituksista aiheutuvia konkurssreja. Jo nyt tehdyt laajat tukitoimet koronapandemian aikana voisivat perustella sitä, että painotettaisiin enemmän riskiä liian laajalle yritysjoukolle kohdistuvista tukitoimista verrattuna siihen riskiin, että jokin rajoituksista kärsivä yritys jäisi ilman tukea. Toimialan liikevaihtomuutuskriteerin poistuminen lisää riskiä perusteettomasta tuesta. Rajoitukset ovat myös vaihdelleet tukikauden aikana alueellisesti huomattavan paljon joillakin toimialoilla. Esimerkiksi Lapin sairaanhoitopiiri on ollut tukikauden ajan perus-tasolla.

2. Tukikauden ajankohta

Tukikauden ajankohdaksi esitetään 1.6.2021-30.9.2021 ja vertailuajankohdaksi 1.6.2019-30.9.2019. Kustannustuen tukiajan jatkaminen vaikuttaa aiempaa vähemmän perustellulta COVID-19-pandemiasta seuraavien menetysten pienentyessä kesällä ja alkusyksystä 2021. Jos kustannustukea päätetään jatkaa, se tulee tehdä nimenomaan jaksoittain. Samalla on annettava selkeä signaali siitä, että tuen jakaminen on päättymässä, koska sille ei ole kriisin edellyttämiä perusteita, vaan sen jatkaminen luultavasti vain hidastaa talouden sopeutumista.

Ehdotettu vertailu tukikauden (1.6.2021-30.9.2021) ja vertailukauden (1.6.2019-30.9.2019) liikevaihtojen välillä tuottaa oman haasteensa. Huolimatta siitä, että vertailu tukikauden ja vertailukauden välillä huomioi liikevaihdon vaihtelun vuodenajan mukaan, se ei kuitenkaan huomioi sitä, että joidenkin toimialojen tuotteiden ja palvelujen kysyntä oli vähentynyt jo ennen koronakriisiä. Ehdotetulle vertailulle perustuva tuki osuukin epätarkasti nousu- ja laskusuhdanteiden aikana, samoin kasvavien ja taantuvien toimialojen (ml. auringonlaskutoimialat) kohdalla. Tarkempi arvio, ja näin myös paremmin kohdentuva kustannustuki, muodostuisi ottamalla huomioon mahdolliset ennen koronakriisiä havaitut trendit liikevaihdossa. Mittaamalla sitä, kuinka paljon enemmän liikevaihto pienentyi vertailukauden ja tukikauden välillä (ajanjaksojen 1.6.2019-30.9.2019 ja 1.6.2021-30.9.2021 välillä), kuin mitä se pienentyi ennen koronakriisiä (esimerkiksi ajanjaksojen 1.6.2018-30.9.2018 ja 1.6.2019-30.9.2019 välillä), voitaisiin tuen määräytymisessä huomioida jo ennen kriisiä havaitut muutokset. Näin muodostettuun arvioon perustuva kustannustuki kohdentuisi aiempaa tarkemmin.

3. Kustannustuen myöntämisen yleiset edellytykset

Toimialoihin liittyvät periaatteet on hyvä säilyttää mallissa (toimiala kuuluu kustannustuen piiriin, jos toimialan liikevaihto on vähintään 10 % pienempi kuin vertailujanjaksolla). Jo nyt tiedetään (sekä viime vuoden liikevaihtotietojen että Kansantalouden tilinpidon perusteella), että koronapandemian vaikutus kohdistuu voimakkaasti tietyille toimialoille, kun taas jotkin toimialat saattavat jopa hyötyä pandemia-ajasta.

Mahdollisuus tuen harkinnanvaraisesta myöntämisestä voi johtaa samanlaisten toimijoiden erilaiseen kohteluun, vaikka tuen myöntämisen perusteet tulisi lähtökohtaisesti olla tasapuoliset ja läpinäkyvät. Lakiin sisältyvä harkinnanvaraisuus herättääkin kysymyksen siitä, kuinka varmistetaan samanlaisten yritysten samanlainen kohtelu. Selkeiden kriteerien valossa tapahtuva tuen jakaminen tarjoaisi luotettavamman pohjan yhdenmukaiselle kohtelulle tuen jakamisessa. Harkinnanvaraisuudesta aiheutuu myös lisää hallinnollisia kustannuksia.

4. Kustannustuen määräytymisen perusteet: liikevaihtoraja, kustannusten enimmäismäärä ja joustamattomat kustannukset

Liikevaihtorajaan (30 %), tuen enimmäismäärään (1 000 000 euroa) ja joustamattomien kustannusten rajauksiin liittyvät valinnat ovat kustannustukeen liittyviä yksityiskohtia, joiden puolesta tai vastaan ei voida esittää täsmällisiä taloustieteeseen tai suhdannetilanteeseen perustuvia argumentteja. Rajauksien valintojen osalta on kuitenkin pyrittävä pitäytymään tukien jakamiseen liittyvissä peruseriaatteissa, erityisesti niistä seuraavissa hyödyissä ja niistä aiheutuissa haitoissa. Lisääntyvien menojen lisäksi tuen jakamiseen liittyy aina riski markkinoita vääristävästä vaikutuksesta, joka johtaa resurssien ei-tehokkaaseen käyttöön ja pienempään hyvinvointiin. Ei ole syytä tukea yrityksiä, joiden elinkelpoisuus on keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä kyseenalainen, sillä se vie resursseja (työtä ja pääomaa) tehokkaammasta käytöstä toisaalla. Tässä yhteydessä voidaan myös muistuttaa julkisten menojen lisäämiseen vaihtoehtoisesta käytöstä. Siksi on hyvä kysyä, olisiko julkisen sektorin antama raha tehokkaammassa ja enemmän hyvinvointia lisäävässä käytössä jossain toisessa kohteessa. Keskeinen hankaluus puntaroinnissa on se, että ei ole tiedossa kuinka paljon tuet todellisuudessa auttavat yrityksiä, esimerkiksi kuinka paljon vähemmän yrityksiä menee konkurssiin pelkästään kustannustukien vuoksi.

5. Kustannustuen määrä

Laskentakaavan avulla pyritään lähtökohtaisesti määrittämään se, kuinka suureen kustannustukeen yritys on oikeutettu. 2000 euron suuruisen kustannustuen maksaminen, vaikka laskentakaavan mukaan määräytyvä määrä olisi pienempi, ei tästä näkökulmasta vaikuta perustellulta. Alarajojen käytölle on joissain tapauksissa perusteluna se, että sillä vältetään hallinnollisia kustannuksia. Nyt samat laskelmat ja muut toimenpiteet joudutaan tekemään, vaikka maksettaisiin laskentakaavan mukaisesti määräytyvä määrä, joten tästäkin näkökulmasta ehdotettu alaraja ei vaikuta perustellulta. Sen sijaan epäselvää on kuinka laajalle joukolle tämä 2000 euron raja tulisi määrääväksi tekijäksi ja tätä kautta se, kuinka paljon siitä aiheutuisi lisäkustannuksia. Lisäksi, jos pienituloista halutaan tukea muista kuin koronaan liittyvistä syistä, siihen on olemassa suurempia ja tehokkaampia tapoja.

6. Kustannustuen myöntämisen esteet

Komission asetus (EU; N:o 651/2014) määrittelee sen, milloin kyseessä on niin kutsuttu vaikeuksissa oleva yritys. Kustannustukea ei tule lähtökohtaisesti myöntää tällaiselle yritykselle. Ehdotuksessa kuitenkin säilytetään pienillä ja mikroyrityksillä mahdollisuus kustannustuen saamiseen, vaikka se olisi mainittu vaikeuksissa oleva yritys. Kustannustuen ei kuitenkaan ole tarkoitus pyrkiä tukemaan normaalioloissa elinkelvottomia yrityksiä, vaan sellaisia, jotka ovat normaaliolosuhteissa elinkelvottomia. Näistä syistä on syytä harkita pienten ja mikroyritysten erikohtelua.

7. Lain valmistelu

Lausunnon antamiseen on varattu hyvin vähän aikaa, mikä herättää kysymyksen siitä mahtaako lain valmistelijalla olla aikaa ottaa huomioon lausuntokierroksen mahdolliset parannusehdotukset.

Lehmus Markku
ETLA, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos